

P. 17/26.01.22
CEB



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-836 din 14.02.2022

La nr. 17 din 26.01.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind unele măsuri suplimentare de susținere a călătorilor și a agenților economici din industria turismului pentru atenuarea efectelor negative generate de situația epidemiologică (COVID - 19).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	363
"15"	02 2022
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7721 din 11.02.2022

la proiectul de lege privind unele măsuri suplimentare de susținere a călătorilor și a agenților economici din industria turismului pentru atenuarea efectelor negative generate de situația epidemiologică (COVID - 19)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, 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 proiectului de act normativ este Parlamentul Republicii Moldova, 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.6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Legea nr.72/2020 privind unele măsuri de susținere a călătorilor și a agenților economici din industria turismului pentru atenuarea efectelor negative generate de situația epidemiologică (COVID-19) prevede: „Prin derogare de la prevederile Codului civil al Republicii Moldova nr.1107/2002, ale Legii nr.105/2003 privind protecția consumatorilor și de la clauzele contractuale aplicabile, în cazul contractelor privind pachetele de servicii de călătorie încheiate până la data de 17 martie 2020, dacă călătorul are dreptul la restituirea plăților efectuate ca urmare a rezoluțiunii contractului sau în alt temei, organizatorul sau alt profesionist este obligat să restituie călătorului plățile respective nu mai târziu de data de 31 decembrie 2021”.

Prin proiectul de lege se propune prelungirea termenului de restituire a plăților către călători până la 30 septembrie 2022 pentru a asigura agențiile de turism și turoperatorii locali cu timp suplimentar pentru depășirea situației create de imposibilitatea returnării mijloacelor financiare primite de la cetățeni urmare a încheierii contractelor privind pachetele de servicii de călătorie și a contractelor aferente acestora încheiate până la data de 17 martie 2020.

Autorul menționează în nota informativă că *„prin modificările propuse, se urmărește realizarea obiectivelor asumate de stat față de ramura economiei naționale de turism, susținerea procesului de redresare a agenților economici și asigurarea intereselor patrimoniale ale cetățenilor Republicii Moldova”*.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin susținerea procesului de redresare a agenților economici și asigurarea intereselor patrimoniale ale cetățenilor Republicii Moldova privind recuperarea mijloacelor financiare.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de *„nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”*.

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

În nota informativă se menționează că „*Proiectul dat va fi implementat fără a cauza costuri adiționale bugetului de stat și nu se anticipează dificultăți în implementarea acestuia*”.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex-ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma 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”.

Totodată, prin Hotărârea Guvernului nr.23 din 18.01.2019 a fost aprobată Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

În acest sens, propunem autorului a anexa la nota informativă analiza impactului de reglementare la proiectul prenotat în care se vor identifica obiectivele, se vor identifica, analiza și compara opțiunile.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus în mare parte într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

Cu toate acestea, dat fiind caracterul derogatoriu al proiectului de lege prenotat, considerăm că există riscul interpretării defectuoase a sintagmei „*perioadă restantă*” și a termenului „*prejudiciu*” din conținutul normei art.1 alin.(2) din proiect.

Analiza detaliată a acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul propus nu conține reglementări directe ce vizează activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

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.1 alin. (2) din proiect - Art.1 alin. (2) - „În cazul în care organizatorul sau alt profesionist nu restituie plățile în termenul indicat la alin. (1) sau în privința sa este intentat proces de insolabilitate, acesta este obligat să compenseze prejudiciul pentru întreaga perioadă restantă”.
Obiecții: Norma reglementează obligația organizatorului sau altui profesionist să compenseze prejudiciul pentru întreaga perioadă restantă în cazul în care nu restituie plățile în termenul de până la 30 septembrie 2022 sau în privința sa este intentat proces de insolabilitate. În opinia noastră, norma nu conferă claritate totală prin utilizarea sintagmei „perioadă restantă” și a termenului „prejudiciu”. Or, aceasta poate duce la interpretări ambigue în dependență de interesul subiecților. Astfel, pe de o parte, sintagma „perioadă restantă” ar putea fi interpretată ca fiind perioada de după data de 30 septembrie 2022 și până la achitarea definitivă a plăților, iar pe de altă parte ar putea fi interpretată ca fiind perioada din momentul încheierii contractului aferent pachetului de servicii de călătorie și până la achitarea definitivă a plăților. Totodată, dat fiind caracterul derogatoriu al proiectului de lege prenotat se creează o confuzie în aplicarea normei alin.(2) al art.1 în raport cu prevederile generale din Codul civil în interpretarea sensului uniform al cuvântului „prejudiciu”, deoarece nu este clar dacă prin acesta se înțelege atât plățile efectuate la încheierea contractului privind pachetele de servicii de călătorie, cât și eventualele prejudicii ce pot fi solicitate de cetățeni sau doar eventualele prejudicii aduse cetățenilor urmare a nerestituirii plăților efectuate în baza

<p>contractelor privind pachetele de servicii de călătorie.</p> <p>Menționăm că una din măsurile de apărare a drepturilor civile, potrivit art.16 din Codul civil nr.1107/2002 este - repararea prejudiciului patrimonial și, în cazurile prevăzute de lege, a celui nepatrimonial. Totodată, art.19 din Cod reglementează și califică ce constituie prejudiciu patrimonial și prejudiciu nepatrimonial.</p> <p>În aceste condiții se lasă loc interpretărilor ceea ce poate duce la comiterea manifestărilor de corupție în alegerea interpretării preferate de către subiecții implicați în vederea identificării prejudiciului cauzat și în stabilirea defectuoasă a perioadei pentru care este obligat organizatorul sau profesionistul să achite acest prejudiciu.</p>	
<p>Recomandări:</p> <p>Propunem autorului a nuanța referința la sensul termenului „prejudiciu”, precum și a exclude confuzia în interpretarea stabilirii „perioadei restante”.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lacună de drept 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale

IV. Concluzia expertizei

Legea nr.72/2020 privind unele măsuri de susținere a călătorilor și a agenților economici din industria turismului pentru atenuarea efectelor negative generate de situația epidemiologică (COVID-19) prevede: „Prin derogare de la prevederile Codului civil al Republicii Moldova nr.1107/2002, ale Legii nr.105/2003 privind protecția consumatorilor și de la clauzele contractuale aplicabile, în cazul contractelor privind pachetele de servicii de călătorie încheiate până la data de 17 martie 2020, dacă călătorul are dreptul la restituirea plăților efectuate ca urmare a rezoluțiunii contractului sau în alt temei, organizatorul sau alt profesionist este obligat să restituie călătorului plățile respective nu mai târziu de data de 31 decembrie 2021”.

Prin proiectul de lege se propune prelungirea termenului de restituire a plăților către călători până la 30 septembrie 2022 pentru a asigura agențiile de turism și turoperatorii locali cu timp suplimentar pentru depășirea situației create de imposibilitatea returnării mijloacelor financiare primite de la cetățeni urmare a încheierii contractelor privind pachetele de servicii de călătorie și a contractelor aferente acestora încheiate până la data de 17 martie 2020.

Autorul menționează în nota informativă că „*prin modificările propuse, se urmărește realizarea obiectivelor asumate de stat față de ramura economiei naționale de turism, susținerea procesului de redresare a agenților economici și asigurarea intereselor patrimoniale ale cetățenilor Republicii Moldova*”.

Urmare a examinării proiectului, propunem autorului a anexa la nota informativă analiza impactului de reglementare la proiectul prenotat în care se vor identifica obiectivele, se vor identifica, analiza și compara opțiunile.

Totodată, recomandăm autorului a examina suplimentar norma alin.(2) al art.1 din proiect în vederea excluderii sensului confuz al sintagmei „perioada restantă” și a cuvântului „prejudiciu” în partea ce ține de obligativitatea organizatorului sau altui profesionist de a compensa prejudiciul pentru întreaga perioadă restantă în cazul în care nu restituie plățile în termenul de până la 30 septembrie

2022 sau în privința sa este intentat proces de insolabilitate.

11.02.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Inspector principal

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vadim CURMEI', written in a cursive style.