ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN MECANISMUL DE PROTECȚIE A CONSUMATORILOR

Olesea PLOTNIC,
doctor în drept, lector superior universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The great marority of the consummers, either don't apply their legal rights or do not know the state bodies of the consumer or otherwise - do not appeal to address the public administration to claim their rights and to settle complaints about the damage inflicted. The need for consumer protection that has been damaged in direct or indirect contact with the trader, is even greater as the consumer's position is less protected and more vulnerable facing a trader which has a team of lawyers behind him, correctly prepared or desk marketing consultants, for example, promoting products using incorrect trading practices.

În prezent, majoritatea consumatorilor, fie că nu-și aplică drepturile legale, fie că nu cunosc organele statului în domeniul protecției consumatorilor, fie din alte considerente, nu apelează în adresa administrația publică pentru a-și revendica drepturile și a-și soluționa reclamațiile pe cale prejudiciară. Necesitatea protecției consumatorului care a fost prejudiciat în raport direct ori indirect cu comerciantul, este cu atât mai mare cu cât poziția consumatorului este mai slab protejată și cu cât acesta este mai vulnerabil în fața unui agent economic, care are în spate o echipă de juriști bine pregătiți sau chiar un birou de consultanți în marketing, de exemplu, de promovare a produselor prin utilizarea practicilor comerciale incorecte.

În ultima perioadă de timp, consumatorul este tot mai expus riscului de a fi înșelat ori prejudecat. Apariția litigiilor tot mai frecvente sunt determinate de prezența unor anumiți factori social–economici, și anume: răspândirea contractelor de adeziune, dezvoltarea comerțului electronic, circuitul intens de mărfuri și servicii, respectiv, dezvoltarea turismului internațional și a mijloacelor de comunicare. Totodată, publicitatea și tehnicile de marketing facilitează apariția litigiilor de consum. Din acest punct de vedere, analiza științifică a rolului administrației publice în mecanismul de protecție a consumatorilor este nu numai actuală pe plan teoretic și practic, dar și necesară.

În Republica Moldova, Ministerul Economiei, ca organ public central specializat, are rolul de a coordona și realiza strategia și politica Guvernului în domeniul protecției consumatorilor, acționând pentru prevenirea și combaterea practicilor care dăunează vieții, sănătății, securității sau intereselor economice ale consumatorilor și evaluează efectele pe piață ale sistemelor de supraveghere a produselor și serviciilor destinate acestora.

Ministerul Economici, prin intermediul Agenției pentru Protecția Consumatorilor, [6] oferă explicații consumatorilor despre modalitatea de testare a unui produs sau de depunere a unei reclamații prin publicarea diferitelor broșuri sau pliante. De asemenea, acestui organism îi revine sarcina educării consumatorilor pentru ridicarea bonului de cumpărare (de casă), fără de care nu se poate susține ulterior o reclamație, studierea marcării produselor expuse spre comercializare, revendicarea drepturilor pecuniare în cazul produselor, serviciilor necorespunzătoare, pentru înaintarea unei acțiuni judiciare pentru recuperarea prejudiciilor materiale și morale și altele.

Drept puncte de reper în cadrul oferirii consultațiilor servesc următoarele subiecte de interes pentru consumatori:

- actele legislative și normative în vigoare prin care este asigurată protecția drepturilor consumatorilor;
- necesitatea constituirii unor raporturi civilizate, bazate pe corectitudine și receptivitate, între agentul economic și consumator;
- modalitatea depunerii petițiilor direct la agentul economic producător, importator, vânzător sau prestator de servicii;
- înaintarea petițiilor autorităților administrației publice abilitate cu competențe de protecție a drepturilor consumatorilor;
- termen de garanție, termen de valabilitate, durată de funcționare, declarație de conformitate, plasare pe piață, clauză abuzivă, produs falsificat etc.

În conformitate cu prevederile art.18 alin. (2) al Legii privind protecția consumatorilor, [7] în cazul în care consumatorul a depistat deficiențe la produsul procurat sau serviciul comandat, este important să cunoască că „remedierea gratuită a deficiențelor apărute la produs sau serviciu, înlocuirea gratuită sau restituirea contravalorii produsului sau serviciului necorespunzător în cadrul termenului de garanție sau termenului de valabilitate, deficiențe care nu sunt imputabile consumatorului, se face necondiționat de către vânzător, prestator într-un termen de, cel mult, 14 zile calendaristice de la data înaintării reclamației de consumator sau în termenul stabilit prin contract".

Vânzătorul, prestatorul poate să refuze satisfacerea reclamației consumatorului doar în cazul în care va dovedi vina consumatorului, în baza rezultatelor expertizei tehnice efectuate de o terță parte abilitată în domeniu conform legislației *(lista organelor abilitate pentru efectuarea expertizei tehnice în baza reclamațiilor consumatorilor este stabilită prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regulile de înlocuire a produselor nealimentare și a termenelor de garanție nr. 1465 din 08.12.2003)*. [5] În conformitate cu prevederile legislației, consumatorul este în drept să participe la efectuarea expertizei nemijlocit sau prin reprezentantul său.

De menționat că consumatorul poate să beneficieze de drepturile expuse mai sus pe durata termenului de garanție sau pe durata de funcționare a produsului în cazul constatării viciilor ascunse la produsul respectiv.

La depistarea deficiențelor la produsele procurate sau serviciile comandate, consumatorul, pentru a beneficia de drepturile sale, trebuie să acționeze corect, și anume: inițial, reclamațiile referitor la produsele sau serviciile necorespunzătoare se depun vânzătorului sau prestatorului *(în formă scrisă)* pentru remedierea, înlocuirea gratuită sau obținerea contravalorii lor în perioada de garanție a acestora sau a termenului de valabilitate. Odată cu depunerea reclamației, consumatorul prezintă copia bonului de casă sau oricare alt document care confirmă efectuarea cumpărăturii respective cu indicarea revendicării respective (repararea sau înlocuirea gratuită, restituirea contravalorii sau reducerea prețului, rezilierea contractului de vânzare-cumpărare sau de prestare a serviciilor).

În cazul în care consumatorul nu este de acord cu rezultatul examinării reclamației de către vânzător sau i s-a refuzat satisfacerea ei, fie nu a primit niciun răspuns în scris în decurs de 14 zile calendaristice, el este în drept să se adreseze Agenției pentru Protecția Consumatorilor sau, conform procedurii civile, în instanța de judecată.

Astfel, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1141 din 04.06.2006, [4] este reglementat modul de gestionare a Registrului de reclamații. În conformitate cu Legea privind protecția consumatorilor, Guvernul a decis ca unitățile de comerț și prestări servicii să înregistreze reclamațiile consumatorilor în Registrul de reclamații (numerotat, cusut și sigilat), iar autoritățile publice locale să exercite controlul asupra respectării corectitudinii ținerii acestuia în unitățile din teritoriu.

În unitățile de comerț, de prestări servicii Registrul de reclamații urmează a fi ținut la fiecare etaj și în locurile unde se achită plata pentru cumpărături. De asemenea, în pavilioane și gherete acest Registru urmează să fie ținut la loc vizibil și accesibil.

Administratorul unității este obligat ca, în termen de două zile, să examineze reclamațiile și să întreprindă măsurile necesare pentru lichidarea lor. De asemenea, va scrie pe versoul reclamației o notă despre măsurile luate și, în termen de cinci zile, va informa reclamantul despre acest lucru. În cazul depunerii de către consumator a reclamației cu privire la neconformitățile produselor, termenul și modul de soluționare sunt prevăzute de Legea privind protecția consumatorilor (14 zile calendaristice de la data depunerii reclamației).

În cazul în care pentru întreprinderea măsurilor de lichidare a neajunsurilor sunt necesare mai mult de 5 zile, conducătorul unității stabilește termenul necesar, dar nu mai mare de 14 zile și va face în Registru nota respectivă.

Articolul 28 al Legii privind protecția consumatorilor precizează și alte instituții de stat abilitate cu funcții de protecție a consumatorilor, respectiv:

- ***în domeniul protecției vieții și sănătății consumatorilor*** - Ministerul Sănătății;
- ***în domeniul transportului interurban și internațional*** - Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor;
- ***în domeniul construcțiilor*** - Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului;
- ***în domeniul turismului*** - Agenția Turismului;
- ***în domeniul energeticii*** - Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică;
- ***în domeniul telecomunicațiilor*** - Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației;
- ***în domeniul asigurărilor*** – Comisia Națională a Pieței Financiare;
- ***în domeniul serviciilor bancare*** - Banca Națională.

Conform prevederilor art. 29 al legii menționate, autoritățile administrației publice locale, de asemenea, sunt abilitate cu funcții de protecție a consumatorilor, îndeosebi ce ține de reclamațiile consumatorilor referitor la:

- transportul local;
- serviciile comunale;
- activități pentru care, conform legislației, acordă autorizații și licențe.

Un loc aparte în mișcarea consumeristă o au și organizațiile obștești pentru protecția consumatorilor. Este un fapt îmbucurător că, la ora actuală, reprezentanții societății civile se implică din ce în ce mai mult în apărarea drepturilor consumatorilor. Majoritatea dintre aceste organizații au ca principale obiective acordarea de consultanță și asistență juridică consumatorilor prejudiciați, mai ales în problematica serviciilor comunale. [3, p.121-122]

Practicile mondiale și experiența unor țări cu tradiții ca Germania, Italia, Grecia etc., atât în domeniul relațiilor comerciale, cât și în ceea ce privește preocupările privind asigurarea protecției consumatorilor, conturează câteva aspecte și direcții deosebit de interesante, ce ar putea sta la baza organizării procesului de protecție a consumatorilor, cu întregul său sistem legislativ structural instituțional, din cadrul oricărei țări care se orientează spre o economie de piață.

Ideea generală ce se desprinde din cercetarea experienței țărilor respective are în vedere că protecția consumatorilor trebuie organizată sub forma unui proces complex, în care să fie implicată atât puterea publică, statul ca atare, cât și consumatorul însuși. Aceasta face necesară tratarea detaliată a problemelor referitoare la modul de implicare a statului, ridicând și unele probleme referitoare la organizarea consumatorilor în vederea apărării propriilor drepturi.

În prezent, în toate țările europene dezvoltate există o serie de organisme guvernamentale sau neguvernamentale pentru protecția consumatorilor ce au preocupări exclusive în acest domeniu. În unele țări europene există, de asemenea, și institute de cercetări în domeniul protecției consumatorilor, total sau parțial subvenționate de la buget și care desfășoară o activitate de cercetare, dar și de informare și educare a consumatorilor.

În Europa, mișcarea consumeristă are o vechime de circa 200 de ani. Ea a apărut mai întâi ca o noțiune, conturându-se odată cu dezvoltarea științei și tehnicii, forma principală de manifestare exprimându-se prin preocupările pentru asigurarea și controlul calității. În ultimii ani asistăm la realizarea unei piețe europene unice, caracterizate printr-o deosebită exigență față de toți agenții economici ce doresc să fie prezenți pe o asemenea piață.

În Germania, lipsesc, de fapt, organismele guvernamentale pentru protecția consumatorilor, apărarea drepturilor acestora fiind preluată de societatea civilă, în general, protecția consumatorilor are în vedere două servicii de primă însemnătate, respectiv - informarea și consilierea, servicii oferite prin Ordmungsamt și prin Consiliul Central de Consiliere a Consumatorilor. Ordmungsamt-ul este responsabil pentru funcția de supraveghere a modului cum se aplică legislația în domeniul protecției consumatorilor, atât la nivel federal, cât și al fiecăruia dintre cele șase landuri în parte, inclusiv ce ține de reclame pentru produsele alimentare, de problemele de igienă, de licență în afaceri și de practicile

comerciale. Inspectorii de specialitate sunt împuterniciți să facă verificări, să aplice amenzi sau, în unele cazuri, să confișteanumite bunuri suspecte. Sistemul de penalizări administrat este aplicat într-o procedură ce cuprinde trei etape: avertizarea, aplicarea de amenzi și acționarea în judecată. La nivelul fiecărui land există un consiliu de protecție a consumatorilor, iar în localitățile landurilor funcționează birouri locale de consiliere a consumatorilor, care sunt, de fapt, organizații independente, ce încearcă să rezolve diferendele dintre consumatori, pe de o parte, și producători, importatori, comercianți și prestatori de servicii, pe de altă parte.

În Italia, Inspecția Generală Economică se ocupă de respectarea regulilor legale privind protecția consumatorilor, în principal a celor referitoare la prețuri, având competențe în sancționarea celor găsiți vinovați, inclusiv prin întocmirea documentației necesare în cercetările penale, acolo unde este cazul.

În Belgia, principalele responsabilități în domeniul protecției consumatorilor la nivel central revin Inspectoratului Economic General, departament aflat în structura Ministerului Afacerilor Economice. Inspectoratul coordonează întreaga activitate în domeniul protecției consumatorilor, având în structura sa 2 secțiuni speciale responsabile de investigațiile în domeniu, la nivel național și european, precum și 7 directorate regionale, care acționează în provinciile belgiene.

Politica suedeză privind consumatorii se bucură de o tradiție îndelungată, în anul 1986 Parlamentul înfăptuind o revizuire parțială a acesteia. Instituția centrală însărcinată cu problemele privind protecția consumatorilor este Consiliul național pentru politicile privind consumatorul, a cărui activitate este axată pe economiile de familie, siguranța produselor, marketingul clasic și clauzele contractuale. Principalele obiective în domeniul consumatorilor au în vedere:

- influențarea stării pieței prin adaptarea bunurilor, serviciilor, metodelor de marketing și a clauzelor contractuale la nevoile consumatorilor;
- perfecționarea funcțiilor generale cu impact asupra consumatorului;
- informarea generală a consumatorilor.

În Grecia, prima responsabilitate în domeniul comerțului o are Direcția de Control Tehnic și de Protecție a Consumatorilor, structura sa organizatorică cuprinzând un număr de 5 secțiuni care acoperă domeniile privind bunurile de consum, cercetările și studiile, inspecțiile și analizele chimice, precum și protecția, informarea consumatorilor.

În Luxemburg, funcțiile protecției consumatorilor se realizează exclusiv prin Guvernul central, responsabilitatea adoptării și aplicării legislației în domeniu fiind împărțită între câteva ministere.

În Marea Britanie, principala responsabilitate în domeniul apărării drepturilor consumatorilor revine autorităților locale din districte. Astfel, în Anglia și în Țara Galilor responsabile de protecția consumatorilor sunt Districtele Metropolitane și Comisiile Comitetelor. În Scoția, aplicarea legislației privind protecția consumatorilor este pusă în sarcina Consiliilor Regionale, iar în Irlanda de Nord - a Departamentului guvernamental pentru dezvoltarea economică.

Fiecare autoritate locală responsabilă pentru aplicarea politicii de protecție a consumatorilor este autonomă, coordonarea fiind asigurată de Organismul de coordonare a autorității locale pentru alimente și comerțul standard (LACOS). Autoritățile responsabile pe problemele legate de exercitarea unui comerț corect și protecția consumatorului au câte un Departament de protecție a consumatorilor sau pentru standarde comerciale. Aceste departamente pun la dispoziție servicii complete de consiliere și aplicare a legislației, administrând întreaga gamă de legi ce guvernează securitatea produselor și a mediului înconjurător, metrologie, comerț corect, produse alimentare și protecția consumatorilor.

În fiecare din țările prezentate, dar nu numai, există asociații ale consumatorilor, organisme neguvernamentale și nonprofit care au corespondent la nivel european - Asociația europeană, care, la rândul său, are sarcini de lobby și de promovare a drepturilor și protecției consumatorilor. Asociația europeană are o componență eterogenă, din ea făcând parte reprezentanți ai mișcării de protecție a consumatorilor, ai mișcării cooperatiste și chiar ai organizațiilor familiale. În ultimul timp, în urma unor divergențe între reprezentanții mișcării cooperatiste, aceasta nu mai are dreptul de a depune rapoarte care să facă obiectul discuțiilor membrilor Asociației, ci are doar rol consultativ.

În condițiile în care tot mai multe voci consideră că cele două organisme comunitare - Consiliul Europei și Comisia Europeană - au creat o suprareglementare în domeniul protecției consumatorilor, devenind, în concepția acestora, o adevărată piedică, s-a creat și o altă organizație - EFLA, cu 5 state membre (Norvegia, Danemarca, Suedia, Elveția și Luxemburg), apărând, în acest fel, un nou spațiu economic, neafiliat celui comun. Fiind formată din țări potente din punct de vedere economic, care nu au neapărată nevoie de sprijinul Comunității, această organizație asistă la efortul Consiliului și Comisiei. EFLA ia act de acțiunile în domeniul protecției consumatorilor ale acestor organisme, fără a se angaja însă la traducerea în fapt a acestora. [1, p. 234]

Conform sistemului de drept francez, dreptul de consum este o ramură de sine stătătoare, ținând cont de delimitarea unui cadru legal distinct (Codul de consum francez, Directivele europene în domeniul protecției consumatorilor), precum și de specificul subiecților raporturilor de consum (partea slabă - consumatorul, partea puternică - antreprenorul). Datorită faptului că normele de consum au fost consolidate într-o ramură de drept distinctă și că politica în domeniul consumatorilor a fost coordonată în cooperare cu Uniunea Europeană, după reforma administrației publice centrale în concordanță cu principiile de descentralizare geografică a puterii și a funcțiilor, la momentul actual în Franța există un organ public central de protecție a consumatorilor, și anume: Directoratul General pentru Concurență,

Problemele Consumatorilor și Combaterea Fraudelor, precum și un organ neguvernamental, adică Consiliul Național al Consumatorilor, care cuprinde în componența sa Institutul Național privind Consumatorii și 18 asociații ale consumatorilor. [2, p. 129]

Dreptul consumației este, în fine, un drept esențialmente imperativ (de pe poziția profesioniștilor comerțului cărora li se impune); el este, prin natura sa, un sistem normativ de ordine publică (un supradrept), izvorând din ceea ce astăzi putem deja numi ordine publică de protecție a consumatorului, inclusiv împotriva clauzelor abuzive. Arsenalul legislativ consumerist postulează existența apriorică a unui dezechilibru factual între poziția consumatorului și cea a profesionistului și plasează pe umerii ultimului un set de obligații inedite, în perpetuă multiplicare, constituite în tot atâtea drepturi pentru consumator.

Suntem de părere că implementarea normelor de consum francez într-o ramură de drept aparte este un exemplu binevenit, inclusiv pentru celelalte țări care nu au consacrat în legislație o instituție aparte consumatorilor.

Oricum, dincolo de interacțiunile indispensabile cu dreptul civil și cu cel comercial, normele consumeriste sunt complementare celor oferite de dreptul comun, pe care nu le suprimă și nici nu le modifică, ci le dublează, în ideea oferirii unui nivel înalt de protecție juridică. Astfel, consumatorul poate opta, într-un caz concret, fie pentru plasarea directă a plângerii în justiție pe terenul dreptului civil clasic, fie pentru invocarea normelor consumeriste. O cumulare, în acest sens, nu poate fi decât în avantajul consumatorului, având în vedere poziția sa ca „parte slabă" în relațiile de consum, ce necesită o protecție juridică specială, actualmente fiind reglementată de legislația dreptului protecției consumatorilor.

În concluzie este cazul de a menționa că protejarea drepturilor consumatorilor are un dublu aspect: profilactic și punitiv. Prevenirea abuzurilor, a încălcărilor, prin informare, prin obținerea de deprinderi sănătoase, este o condiție importantă pentru buna funcționare a mecanismului proiectiv.

BIBLIOGRAFIE

1. Beauchard J. Droit de la distribution et de la consommation. Paris: PUF, 1996.
2. Calais-Auloy J. Droit de la consommation. Paris: Dalloz, 2010.
3. Cojocaru V., Plotnic O., Clauzele abuzive în contractele de consum, CEP USM, Chișinau, 2013.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la modul de gestionare al Registrului de reclamații nr.1141 din 04.06.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.161, art.1233.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regulile de înlocuire a produselor nealimentare și a termenelor de garanție, nr.1465 din 08.12.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 248-53, art.1530.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind crearea Agenției pentru Protecția Consumatorilor și aprobarea Regulamentului, structurii și efectivului-limită ale acesteia nr. 936 din 09.12.2011, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.222-226/1022 din 16.12.2011.
7. Legea privind protecția consumatorilor. nr.105-XV din 13 martie 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.06.2003, nr.126-131/507.