

RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra proiectului de Lege cu privire la gazele naturale

I. Evaluarea generală a proiectului

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

Potrivit autorului, Republica Moldova în calitate de stat observator la Tratatul Comunității Energetice în Europa de Sud-Est, care prevede transpunerea acquis-ului comunitar în legislația națională în domeniul energiei electrice și al gazelor naturale, s-a angajat să îndeplinească prevederile tratatului, inclusiv cele legate de ajustarea legislației naționale la prevederile legislației comunitare. Astfel, realizarea acestor angajamente va facilita obținerea statutului de membru cu drepturi depline la Tratatul Comunității Energetice în Europa de Sud-Est.

Finalitățile urmărite la elaborarea și promovarea proiectului de lege cu privire la gazele naturale constau în asigurarea accesului nediscriminatoriu și reglementat al tuturor persoanelor fizice și juridice la rețelele de gaze naturale, inclusiv la tarife transparente și previzibile, promovarea competiției pe piața gazelor naturale prin separarea funcțională a activităților de transport și distribuție de cea de furnizare și producere a gazelor naturale, asigurarea protecției drepturilor consumatorilor de gaze naturale și promovarea intereselor acestora, funcționarea unui organ independent de reglementare în sectorul gazelor naturale și investiția acestuia cu atribuții necesare pentru asigurarea îndeplinirii funcțiilor sale.

Concluzii și recomandări: Nota informativă a proiectului este lacunară în ceea ce privește argumentele în favoarea elaborării unui proiect de lege nou în domeniul gazelor naturale și nu scoate în evidență elementele noi ale proiectului. Atragem atenția autorului că potrivit prevederilor statuate în art. 20 din Legea nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, aceasta trebuie să includă atât referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare cât și nivelul compatibilității proiectului cu reglementările în cauză.

În opinia noastră, caracterul lacunar și implicit, potențialul coruptibil al reglementărilor precum și tratarea superficială a unor aspecte importante, în special ceea ce ține de drepturile și obligațiile Agenției poate condiționa interpretarea discreționară a prevederilor proiectului.

Totodata, remarcam ca potrivit Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235/20.07.2006, lipsește cu desăvârșire analiza impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare. În conformitate cu prevederile legii prenotate, 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. Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.

Astfel, propunem de efectuat evaluarea în baza condițiilor prevăzute și în Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Metodologiei de analiza a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare nr. 1230 din 24.10.2006.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Concluzii și recomandări: *Fundamentarea economico-financiară a proiectului lipsește cu desăvârșire. Deși, în aparență, implementarea prevederilor acestuia nu va necesita cheltuieli financiare substanțiale, în temeiul prevederilor art. 37 lit. e) din Legea nr. 317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, acest fapt urmează a fi reflectat în mod obligatoriu în nota de argumentare.*

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale

Concluzii și recomandări: *În procesul de evaluare s-a constatat că proiectul nu promovează interese de grup ori individuale, nu s-au identificat persoane sau*

instituții care eventual vor beneficia sau vor fi prejudiciate în urma aplicării prevederilor proiectului.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standardele anticorupție

Concluzii și recomandări: Proiectul de lege nu vine în contradicție cu standardele naționale sau internaționale anticorupție, cu următoarele excepții expuse în cadrul evaluării în fond a proiectului.

II. Evaluarea în fond a proiectului

2.1 Formulări lingvistice ambigui

Formulările lingvistice ale proiectelor de acte legislative trebuie să corespundă exigențelor stabilite de art. 19 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative. Formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare a ei.

Ca obiecție generală menționăm că anumite prevederi din proiect, datorită formulării generale și ambigui, vor condiționa interpretări abuzive din partea autorităților sau vor fi supuse riscului de a nu fi implementate. Mai jos vom justifica obiecția cu un șir de exemple din proiect.

La varianta propusă a art. 4 se prevede că furnizorul de ultimă opțiune este furnizorul desemnat pentru a furniza gazele naturale în condiții specifice, reglementate.

Concluzii și recomandări: Proiectul de lege nu prevede care sunt condițiile specifice sau care este actul normativ care le reglementează. Astfel, datorită caracterului ambiguu al formulării „în condiții specifice, reglementate” există riscul ca norma să fie interpretată discreționar în dependență de interesul responsabililor de implementarea ei. În acest sens, pentru a diminua caracterul coruptibil al normei, recomandăm autorului să specifice care sunt condițiile

pentru desemnarea furnizorului sau să indice concret actele normative care prevăd aceste condiții.

Varianta propusă a art.8 alin. (1) lit. a-q) stabilește atribuțiile Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică în domeniul gazelor naturale cum ar fi „promovează transparența și asigură concurența”, „supraveghează activitatea participanților”.

Concluzii și recomandări: *În opinia noastră, atribuțiile respective au un caracter ambiguu, neclar și sunt determinate la modul cel mai general. Recomandăm de completat proiectul cu prevederi care vor indica concret care sunt atribuțiile agenției. Suplimentar menționăm că anumite prevederi din proiect nu întrunesc cerințele art.19 din Legea nr.780-XV din 27.12.2001, care statuează că fraza se construiește cu respectarea normelor gramaticale, astfel încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat și să exprime o singură idee. Exemplificăm în acest sens art.36 alin.(2), art.35 alin.(1) lit.a) alin.(8) art. 43 alin.(1), art.45 alin.(2), art.46 alin.(1). Astfel, recomandăm redactarea prevederilor menționate.*

La art. 19 alin. (1) este stabilit că licența poate fi modificată atât din inițiativa titularului, cât și din inițiativa Agenției în cazul intervenirii unor circumstanțe esențiale.

Concluzii și recomandări: *Formularea „circumstanțe esențiale” este una ambiguă și nu permite relevarea exhaustivă a situațiilor când licența poate fi modificată unilateral. Astfel, invocând anumite circumstanțe esențiale care nu sunt determinate printr-un act normativ, va fi posibilă modificarea unilaterală a licenței în defavoarea unui subiect.*

2.2. Conflicte ale normelor de drept

Art.10 alin.(5) lit. f) prevede că directorul poate fi eliberat din funcție de către Guvern în cazul îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor sale de serviciu în mod repetat. Sintagma „îndeplinirii necorespunzătoare” poate fi interpretată discreționar, mai mult decât atât, norma respectivă vine în contradicție cu

prevederile art.86 alin.(1) lit. g) și lit. p) din Codul Muncii conform căruia, concedierea survine în cazul încălcării repetate pe parcursul unui an, a obligațiilor de muncă, dacă anterior au fost aplicate sancțiuni disciplinare precum și în cazul încălcărilor grave, chiar și o singură dată, a obligațiilor de muncă de către conducătorul unității.

Concluzii și recomandări: Recomandăm de redactat norma respectivă în conformitate cu prevederile Codului Muncii.

2.3 Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

În opinia noastră, proiectul conține excesiv și nejustificat norme de trimitere. În continuare vom exemplifica articolele care, în opinia noastră, conțin norme de trimitere și de blanchetă cu un înalt potențial coruptibil, avându-se în vedere că acestea reglementează drepturile unei autorități în raport cu obligațiilor agenților economici.

Prevederile art.6 stabilesc că autoritățile administrației publice locale soluționează problemele privind atribuirea terenurilor pentru obiectele sistemului de gaze naturale, *cu respectarea procedurii prevăzută de lege*. Autorul nu specifică procedura care va fi respectată dar nici actul normativ care o stabilește.

De altfel și normele de la art.8 alin. (1) lit.a), b) și c) prevăd că “Agenția eliberează, *în conformitate cu procedura și cerințele stabilite de lege*, licențe pentru producerea și/sau stocarea gazelor naturale”, Agenția *în cazurile prevăzute de prezenta lege*, modifică, sistează temporar sau retrage licențele eliberate și Agenția exercită, *în modul și în limitele stabilite de lege*, controlul privind respectarea de către titularii de licențe a condițiilor stabilite pentru desfășurarea activităților licențiate...”.

După cum ne-am expus mai sus, proiectul este abundat de norme de trimitere, norme care este practic imposibil de evaluat în raport cu legislația în ansamblu, cu legislația din domeniu de reglementare a gazelor naturale, precum și cu prevederile actelor subordonate legii. Identificarea unor asemenea elemente constituie un vădit potențial coruptibil.

Concluzii și recomandări: *Recomandăm autorului de revăzut proiectul în ansamblu și de a-l „curăți” de norme de trimitere, indicându-se actele normative concrete.*

Art.46 alin (5) stabilește că furnizorul de gaze naturale la tarife reglementate nu poate refuza încheierea contractului de furnizare a gazelor naturale cu potențialul consumator care a îndeplinit *toate condițiile impuse prin lege pentru încheierea contractului.*

Concluzii și recomandări: *Utilizarea sintagmei „toate condițiile impuse prin lege pentru încheierea contractului” posedă un potențial coruptibil înalt din considerentul că în lipsa unor criterii și proceduri bine stabilite, se acordă în competența Agenției atribuții extensive care admit derogări și interpretări abuzive. Din conținutul prevederii respective, la evaluare este dificil de stabilit sau nu poate fi stabilit în genere actul normativ la care se face trimitere. În continuare vom enumera doar articolele concrete, luându-se în considerație obiecțiile expuse mai sus.*

La art.15 alin.(3) se menționează că „titularii de licențe sunt obligați să respecte *cerințele legii și documentele normative obligatorii.*”

La art.17 alin.(2) se prevede că „la licență se anexează, în mod obligatoriu, condițiile de desfășurare a activității licențiate, care *corespund prevederilor legilor și constituie parte integrantă a licenței*”.

La art. 33 alin. (7) se stabilește că “titularul de licență pentru transportul gazelor naturale se conduce, în activitatea sa de exploatare a rețelelor de transport de condițiile stipulate în licență, *de regulamentele aprobate de Agenție și de documentele normativ-tehnice stabilite prin legi*”.

La art. 34 alin. (3) se menționează că „schimbul de informații între utilizatorii rețelelor de transport al gazelor naturale se desfășoară *în conformitate cu procedura privind colectarea și circulația datelor între participanții la piața gazelor naturale, cu respectarea celorlalte norme în vigoare*”.

La art.41 alin.(1) se prevede că “furnizorul este obligat să furnizeze consumatorului gaze naturale în conformitate cu condițiile stipulate în licență, dispozițiile cap. VI și *actele normative, elaborate în conformitate cu prezenta lege, precum și cu alte acte legislative*”.

La art.45 alin. (1) se menționează că “raporturile juridice dintre furnizorii și/sau unitățile transportatoare sau de distribuție a gazelor naturale și consumatorii de gaze naturale sunt reglementate de prezenta Lege, de Regulamentul pentru furnizarea și utilizarea gazelor naturale, aprobat de Agenție și de *alte acte normative menționate în lege*”.

2.4 Discreții excesive ale autorităților publice

Deși riscăm să ne repetăm, în contextul unui număr excesiv de norme de trimitere și de blanchetă, Agenției i se conferă drepturi excesive. Prevederile proiectului nu stabilesc exact informația care trebuie prezentată, termenele de prezentare a acesteia.

De exemplu, art. 9 alin. (1) lit. d) stabilește că Agenția este în drept să obțină de la titularii de licențe copii, extrase din documentele menționate la lit. c), precum și informațiile suplimentare necesare.

Concluzii și recomandări: *Prevederea respectivă nu stabilește exact care sunt informațiile care pot fi solicitate de către Agenție. Astfel, pentru diminuarea riscului coruptibil propunem autorului, fie să stipuleze detaliat care sunt „informațiile suplimentare necesare” la care s-a făcut referire, fie să substituie cuvântul „necesare” cu sintagma „din domeniu”.*

Art.18 alin.(1) prevede obligația titularilor de licență să prezinte Agenției, în *termenele prevăzute, rapoarte anuale, conform criteriilor stabilite*, precum și altă informație solicitată de Agenție, necesară acesteia în exercitarea atribuțiilor sale, conform legislației (lit.g), *să achite în termen plățile regulatorii* (lit. h).

De altfel și prevederile art. 19, alin. (5) lit. e); stabilesc sistarea temporară a licenței pentru neachitarea plăților regulatorii în termenul stabilit de Agenție, termen care nu este stabilit de prezenta lege.

Concluzii și recomandări: *Prevederile respective lasă la discreția Agenției stabilirea termenelor, criteriilor conform cărora urmează a fi prezentată informația de către titularii de licență. Recomandăm de exclus sintagmele „în termenele prevăzute”, „conform criteriilor stabilite” și de concretizat eventual într-un punct aparte informația care necesită să fie prezentată Agenției, termenele prezentării acesteia, precum și criteriile care sunt stabilite pentru prezentarea ei.*

Art.18 alin.(2) lit. b prevede că „titularii licențelor sunt obligați să se conducă de principiul eficienței maxime la cheltuieli minime la desfășurarea activității licențiate și să prezinte Agenției *calcule argumentate* ale cheltuielilor suportate”.

Concluzii și recomandări: *Considerăm nejustificată lăsarea la discreția Agenției a dreptului de a decide cât de argumentate sunt calculele unui agent economic în special în cazul când nici prezenta lege și nici un alt act normativ nu stabilesc criteriile de argumentare a calculelor. Recomandăm de redactat prevederea respectivă.*

Art.50 alin.(5) conform căruia titularii de licență sunt obligați să prezinte Agenției toate *informațiile necesare* acesteia în activitatea de supraveghere a corectitudinii cheltuielilor efective și a calculării tarifelor reglementate.

Concluzii și recomandări: *Prevederile respective, datorită sintagmei „toate informațiile necesare” comportă un potențial înalt de coruptibilitate, lăsând loc unui cadru larg de atribuții discreționare Agenției. Recomandăm de concretizat care informații trebuie prezentate și periodicitatea prezentării acestora.*

La art. 41, alin. (2) se prevede că dacă Agenția stabilește că piața gazelor naturale este necompetitivă, titularul licenței pentru furnizarea gazelor naturale la tarife reglementate procură gaze naturale la cel mai mic preț, asigurând, totodată, fiabilitatea furnizării gazelor naturale consumatorilor. În aceste cazuri, contractele privind procurarea de gaze naturale sînt avizate de Agenție.

Concluzii și recomandări: Prevederile sunt generale și defectuoase sub aspectul că nu stabilesc criteriile în baza cărora Agenția va determina necompetitivitatea. Astfel, Agenția la libera sa discreție poate obliga titularul de licență să procure gaze naturale la cel mai mic preț, invocînd argumentul de necompetitivitate a acestuia. Recomandăm autorului ca în norma respectivă să stipuleze actul juridic sau procedura în baza căreia Agenția va stabili că piața gazelor naturale este necompetitivă.

2.5 Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

La art. 39 remarcăm că deși denumirea articolului este „Procedura de autorizare” articolul nu conține nici o prevedere referitoare la procedură, termene, condiții etc.

Concluzii și recomandări: Recomandăm de redactat integral articolul și de completat nemijlocit cu prevederi noi care vor reglementa în detaliu procedura de autorizare, termenele și actele necesare. Altfel, la implementare, prevederea va oferi un larg spectru coruptibil factorilor de decizie. Suplimentar, recomandăm de substituit cuvîntul „Guvernul” cu sintagma „autoritatea concretă responsabilă de eliberarea acordului”.

2.6 Acces limitat la informație, lipsa transparenței

Concluzii și recomandări: Proiectul prenotat conține prevederi care reglementează accesul la informație și transparența deciziilor Agenției .

2.7 Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Concluzii și recomandări: Din prevederile proiectului implicit reiese că există un control din partea Agenției a tuturor subiecților implicați. Însă, avînd în vedere vulnerabilitatea sectorului respectiv, considerăm că proiectul nu reglementează suficient procedura de control și monitorizare a activității agenților economici în domeniul gazelor. Astfel, din prevederile proiectului, nu este clar cînd Agenția verifică activitatea acestora, temeiurile de efectuare a controalelor, informația

care este necesară, etc. Recomandăm de completat proiectul cu prevederi clare în acest sens.

2.8 Responsabilitatea și sancțiuni necorespunzătoare

Concluzii și recomandări: Proiectul prenotat nu stabilește caracterul răspunderii care va surveni pentru încălcările prevederilor proiectului fiind stabilite doar răspunderea unilaterală a agenților economici. Astfel, propunem de completat proiectul cu un articol nou cu următorul conținut: „Încălcarea prevederilor prezentei legi este pasibilă de răspundere disciplinară, civilă, administrativă sau penală.”

Prezentul raport este făcut public, fiind plasat pe pagina oficială a CCCEC în rețeaua Internet.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007 de către

Adrian Dubenco,
inspector al Secției drept public,
Direcția legislație și expertiză anticorupție

la data 14 .04.2009