

RAPORT DE EXPERTIZĂ

Privind nivelul coruptibilității proiectului de Lege cu privire la monopolurile naturale

Proiectul de lege cu privire la monopolurile naturale, stabilește norme care reglementează relațiile ce apar pe piețele de mărfuri ale Republicii Moldova unde lipsește concurența și la care participă subiecții monopolurilor naturale, consumatorii și organele de reglementare a monopolurilor naturale. Legea menționată trebuie să cuprindă norme clare, care să stabilească un cadru adecvat în ceea ce privește existența unor condiții favorabile, evitarea limitării concurenței de pe piețele de mărfuri cât și instituirea și păstrarea unui echilibru între interesele statului, consumatorilor și subiecților monopolurilor naturale.

Pentru a scoate în vileag anumite aspecte ale proiectului de lege care ar putea favoriza acte de corupție, vom oferi niște recomandări concrete.

1. Evaluarea generală a coruptibilității proiectului de act legislativ

1.1 Temeiul elaborării și adoptării proiectului de act legislativ

Proiectul de lege a fost elaborat de către Ministerul Economiei și Comerțului care este, potrivit art. 24 alin. (2) din Legea nr. 64-XII di 31.05.1990 cu privire la Guvern, organ central de specialitate al administrației publice, unele din principalele sarcini ale căruia, potrivit pct. 6 din Regulamentul, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 908 din 25.08.2005, sunt: elaborarea cadrului economico-financiar și juridic favorabil pentru eficientizarea activității agenților economici precum și elaborarea politicii de stat, dezvoltarea și reglementarea activității antreprenoriale.

Astfel, calitatea autorului proiectului nu trezește careva obiecții, proiectul fiind elaborat de autoritatea competentă.

1.2. Justificarea categoriei proiectului de act legislativ

Proiectul de lege face parte din categoria legilor organice. Conform art. 9 alin. (1) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 legile organice sunt actele legislative care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale și pot interveni numai în domeniile expres prevăzute de Constituție sau în alte domenii deosebit de importante pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.

Proiectul de lege stabilește bazele juridice ale politicii de stat în sfera monopolurilor naturale, domeniu ce nu se înscrie expres în cele reglementate de legile organice, potrivit art. 72 alin. (3) din Constituție și nici de Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative.

Astfel, rămâne la discreția Parlamentului, să decidă dacă consideră necesar adoptarea legii organice în domeniul vizat prin proiect, în temeiul art. 72 alin. (3) lit. r) din Constituție.

1.3. Oportunitatea proiectului de act legislativ

Oportunitatea proiectului este motivată prin necesitatea dezvoltării economiei Republicii Moldova, neadmiterii și curmării abuzurilor comise de către monopolști. Plus la aceasta unicul act care reglementează sfera monopolurilor naturale este Regulamentul cu privire la reglementarea monopolurilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 582 din 17 august 1995.

Proiectul de lege menționat determină și reglementează activitatea de întreprinzător, ce se referă la sfera monopolurilor naturale, stabilește organele de stat care reglementează aceste monopoluri și este orientat spre atingerea unui echilibru între interesele statului, consumatorilor și subiecții antreprenoriatului.

Legea dată va permite să se promoveze o politică eficientă de stat în sferile de activitate ale subiecților monopolurilor naturale, să fie asigurată accesibilitatea la mărfurile comercializate de către aceștia pentru consumatori, precum și funcționarea eficientă a însuși subiecților monopolurilor naturale.

În opinia noastră, proiectul este oportun.

1.4. Eficiența proiectului de act legislativ

Autorul proiectului nu estimează exact costurile legii, motiv pentru care nu ne putem expune exact asupra eficienței proiectului. Totuși considerăm că implementarea proiectului de lege nu va implica cheltuieli materiale suplimentare, fiind realizate în limitele asigurării bugetare, având ca obiectiv asigurarea funcționării efective a piețelor de mărfuri care se află în stare de monopol natural.

1.5. Analiza corespunderii proiectului de act legislativ cerințelor tehnicii lingvistice

Nu ne vom expune asupra acestui compartiment, pentru a nu anticipa expertiza juridică, expertiză care ține de competența Ministerului Justiției.

1.6. Analiza nivelului de conformitate a proiectului de act legislativ la standardele anticorupționale naționale și internaționale

Potrivit art. 10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New-York la 31.10.2003, semnată la Merida, la 09.12.2003, ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul. Aceste măsuri pot include, în special:

- a) adoptarea de proceduri sau reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc;
- b) simplificarea, dacă este cazul, a procedurilor administrative, cu scopul de a facilita accesul publicului la autoritățile de decizie competente;
- c) publicarea informațiilor, inclusiv a eventualelor rapoarte periodice, despre riscurile de corupție în cadrul administrației publice.

În ceea ce privește conformitatea proiectului la standardele naționale anticorupționale, angajații organelor de reglementare a monopolurilor naturale cad sub incidența Legii nr. 900 din 27.06. 1996 privind combaterea corupției și protecționismului.

2. Evaluarea în fond a nivelului coruptibilității proiectului de act legislativ.

În continuare, vom face referire la factorii de coruptibilitate care pot fi comentați.

2.1. Ponderea și eventualul efect al normelor de trimitere și de blanchetă

Proiectul de lege determină și reglementează activitatea de întreprinzător, ce se referă la sfera monopolurilor naturale, stabilește sferele de activitate a subiecților monopolurilor naturale, drepturile și obligațiile acestora, precum și controlul de stat în sfera monopolului natural exercitat prin intermediul organelor de reglementare a monopolului natural. Acest fapt determină o anumită pondere a normelor de trimitere și de blanchetă.

În proiect norme de blanchetă se conțin la :

- art. 3 pct. (2)
- art.19 pct.(2)
- art.20
- art.11 pct.(1)
- art.6 lit. c)
- art.17 pct.(1)

În proiect norme de trimitere se conțin la:

- art.7 pct. (3), (1)
- art. 8 pct. (3) alin. 4
- art.10 pct.(2) lit. a)
- art.11 pct.(1)
- art.12 pct.(2)
- art.14 pct.(1), (3)
- art.18 pct.(1)
- art.19 pct.(1) lit.c)

În proiect normă în alb se conține la:

- art.9 pct. (1)

Ca obiecție generală, reținem, că normele de trimitere și blanchetă posedă un mare potențial coruptibil. Caracterul sporit al coruptibilității normelor de blanchetă se manifestă atunci când reglementarea detaliată a raporturilor de drept se lasă în competența unei autorități executive, cum ar fi în cazul prevederilor de la art.7 pct.(4) situație în care conținutul informației precum și forma de prezentare a acesteia, modul de examinare a cererii se aprobă de către organul de reglementare a monopolurilor naturale prin regulamente. Astfel încât autoritatea executivă este provocată să-și creeze condiții, care să-i faciliteze activitatea.

Ținem să vă atragem atenția asupra existenței normelor în alb, caz în care pericolul coruptibilității sporește și mai mult. Normă în alb se conține la capitolul III art. 9 pct.(1), deoarece articolul respectiv stipulează că organele de reglementare a monopolurilor naturale sunt stabilite prin lege. Unicul act care reglementează monopolurile naturale de stat este Regulamentul cu privire la reglementarea monopolurilor aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 582 din 17. 08. 95. Proiectul de lege nu conține norme care stabilesc organele de reglementare a monopolurilor, acestea fiind prevăzute în Regulamentul cu privire la reglementarea monopolurilor la capitolul II (Guvernul își promovează politica sa de supraveghere și reglementare a

activității monopolurilor de stat și monopolurilor naturale prin intermediul organelor publice centrale și organelor administrației publice locale. Astfel, conform proiectului de lege organele de reglementare trebuie să fie definite prin lege, act normativ ierarhic superior Regulamentului care se aprobă prin Hotărâre de Guvern.

Pentru a se asigura păstrarea omogenității și sensului prevederilor art.2 pct. (1) propunem ca conținutul acestui punct să aibă următoarea formulare „ Prezenta lege reglementează relațiile care apar pe piețele de mărfuri care se află în stare de monopol natural ale Republicii Moldova”. La pct.(3) al aceluiași articol este necesar de a se stabili clar și concis cazurile de reglementare a activității subiecților monopolurilor naturale, asupra unor piețe de monopoluri naturale individuale.

La art.3 propunem ca, la noțiunea de monopol natural și în general în tot textul proiectului după caz, să fie înlăturate parantezele de la cuvântul „servicii” iar după cuvântul mărfuri înainte de paranteze să fie inclusă prepoziția „sau”. Acest fapt se impune din considerentul că parantezele ar face să se interpreteze limitativ sensul noțiunii incluse între ele. Monopolul natural se referă în egală măsură atât la mărfuri cât și la servicii de aceea nu trebuie să se facă nici o diferențiere în ceea ce privește modul de inserare a acestora în cadrul textului.

De asemenea, la noțiunea de subiect al monopolului natural stipulat la art.3 și în tot textul proiectului este inacceptabil din punct de vedere anticorupțional folosirea parantezei la cuvântul comercializare deoarece este necesar de a se stabili clar care sunt subiecții monopolului natural și anume pentru evitarea interpretărilor greșite. Este necesar de stabilit că subiecții monopolului natural sunt cei care se ocupă de „producere” și „comercializare” ori de „producere” sau „comercializare” a mărfurilor și anume pentru a întruni calitatea de subiect al monopolului natural trebuie să desfășoare ambele acțiuni de producere și comercializare a mărfurilor sau e suficientă realizarea doar a unei singuri acțiuni.

La noțiunea de organ de reglementare a monopolului natural considerăm că nu este corect din punct de vedere gramatical folosirea sintagmei „de reglementarea monopolului natural” și propunem să fie folosită următoarea formulare „de reglementare a monopolului natural”.

La art. 6 alin.1 propunem ca pentru a asigura păstrarea coerenței textului după paranteze să urmeze următoarea completare „ prin intermediul următoarelor acțiuni”.

La art.7 pct. (1) în vederea păstrării omogenității termenilor propunem să fie substituite cuvintele „destinatari ai serviciilor” prin *beneficiari ai serviciilor*.

La art. 7 pct.(3) ar fi oportun substituirea cuvântului „realizare” prin cuvântul „achiziționare”.

La art.8 pct.(3) alin.2 propunem substituirea cuvântului realizarea contractelor prin cuvântul „încheierea contractelor”.

La art. 10 pct. (2) în vederea păstrării sensului textului și evitării folosirii unor cuvinte care au același sens propunem ca prevederile lit. a) să aibă următorul conținut: „să adopte decizii obligatorii pentru subiecții monopolului natural privind implementarea, modificarea sau suspendarea metodelor de reglementare prevăzute de prezenta lege.

La art. 10 pct.(2) lit. d) propunem excluderea prepoziției „în”.

La art.11 pct.(1) propunem de a exclude sintagma „și de alte acte legislative”, deoarece metodele de reglementare trebuie să fie clar stabilite, plus la aceasta în tot textul proiectului se folosește sintagma metode de reglementare prevăzute de prezenta lege și nu și cele prevăzute de alte acte legislative. La fel propunem să fie substituită sintagma „de aceste” prin sintagma *acestor*.

La lit. c) al aceluiași articol propunem substituirea cuvântului „reproducere” prin cuvântul „reutilare”.

Propunem la fel și modificarea prevederilor lit. d) urmând ca acesta să aibă următorul conținut „beneficiul prognozat de eventuala comercializare a mărfurilor”, în continuare după text. După cum am mai menționat anterior propunem eliminarea parantezelor de la cuvântul „tarife” urmând a se stabili clar conținutul care va fi folosit „*prețuri și tarife*” ori „**prețuri sau tarife**”.

La art.14 pct.(5) propunem ca termenul maxim de adoptare a deciziilor de către organul de reglementare a monopolurilor naturale să fie micșorat, deoarece acesta din urmă ar putea fi tentat să adopte decizia la finalul termenului de 4 luni.

La art.17 pct.(2) propunem ca după cuvântul *este în drept* să opereze următoarea modificare „să intenteze o acțiune în judecată pentru a constrânge subiectul monopolului natural „ în continuare după text. La același punct propunem a fi înlocuit cuvântul „neântemeiat” cu cuvântul „ilicit”.

La art.20 propunem excluderea parantezelor de la cuvântul inacțiuni chiar din titlul articolului și introducerea între cuvintele acțiuni - inacțiuni conjuncția sau. La același articol în vederea evitării aglomerării textului propunem excluderea unui din cele 2 cuvinte „determinarea” și „stabilirea” acestea din urmă având același înțeles, fiind totuși de părerea că mai oportun ar fi utilizarea cuvântului „stabilire”. După cum am mai menționat, este necesar excluderea parantezelor și de la cuvântul „tarife” urmând a se stabili clar dacă se au în vedere „prețuri și tarife” ori „prețuri sau tarife”.

Un moment nu mai puțin important ar fi ca, la Capitolul VI „Dispoziții finale și tranzitorii” pct.(1), în vederea păstrării coerenței textului, după sintagma „se aplică”, să fie inclusă sintagma „proporțional cu partea ce nu contravine prezentei legi”.

2.2. Nivelul transparenței funcționării autorităților administrației publice.

Proiectul de lege prevede într-u mod corespunzător norme care țin de transparența funcționării organelor de reglementare a monopolurilor naturale statuate la art.13. Cu toate acestea proiectul ar mai putea fi completat cu careva prevederi. Acestea ar putea fi unele care se înscriu în prevederile art.10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, precum și utilizarea tehnologiilor informaționale în asigurarea transparenței activității organului de stat (de exemplu, existența web-site-lui specializat, plasarea pe al a informației de utilitate publică, actualizarea periodică a informației plasate, existența posibilității pentru formele interactive ale adresărilor persoanelor și completărilor formularelor de documente)

Expertiza a fost efectuată de
Marin Megherea,
inspector în Secția analitică și prognoză anticorupție

Informații de contact:
Tel: 221-346