

16 Octombrie 2015, nr. 653

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind piața produselor petroliere – art.2, 4, 7, ș.a.; Codul fiscal – art.97, 24; Codul penal – 248'1; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 285 din 16 Iulie 2015)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind piața produselor petroliere – art.2, 4, 7, ș.a.; Codul fiscal – art.97, 24; Codul penal – 248'1; ș.a.)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei de fundamentare, scopul acestui proiect de lege ține de perfecționarea normelor existente în domeniul produselor petroliere întru limitarea fluctuațiilor excesive pe piața internă, fapt ce în virtutea deficiențelor cadrului concurențial și al celui regulator actual din sector, admit practicarea unor metode inechitabile de calculare și ajustare a prețurilor cu amănuntul la produsele petroliere.

Amendamentele propuse schimbă în esență conceptul actualei Legi privind piața produselor petroliere și propun un șir de elemente noi cum ar fi: atribuții suplimentare acordate ANRE-ului, concretizarea tranzacțiilor Platt's și modului de declarare vamală, liberalizarea importului de produse petroliere de către producătorii agricoli fără achitarea taxelor pentru licență și fără dreptul de comercializare etc.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbatelor în plenul Parlamentului, astfel încât subiecții interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului acestuia.

Totuși, potrivit art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. În opinia noastră, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultate atât autoritățile publice relevante, managerii companiilor petroliere, reprezentanții producătorilor agricoli, cât și opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentând opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor. Acest lucru ar fi asigurat dreptul atât al autorităților publice, cât și publicului de a participa la dezbaterile publice asupra proiectului actului legislativ pentru a-și exprima opiniile asupra conținutului acestora și de a înainta propriile propuneri/recomandări/obiecții pe marginea acestuia.

Totodată, ținem să menționăm că în Parlament este înregistrat proiectul de Lege nr. 215 din 21 mai 2015, care prevede completarea Legii privind piața produselor petroliere nr. 461-XV din 30.07.2001 cu un nou document "autorizația de utilizator final", care va oferi agentului economic dreptul de a importa produse petroliere pentru consum propriu. Întrucât ambele proiecte de legi vizează subiecte similare, acestea urmează a fi comasate.

6. Suficiența argumentării. Potrivit art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:

- 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) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- d) fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

Nota informativă descrie succint condițiile ce au impus elaborarea proiectului, principalele prevederi ale proiectului și elementele de novăție legislativă și evidențiază elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente, efectul social- economic al realizării lui. În opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu, fundamentarea economico-financiară, precum și actul de analiză a impactului de reglementare.

În acest context, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În contextul lit. c) a art. 20 din legea nominalizată, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

De asemenea, nota informativă nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante, în acest fel încălcîndu-se și prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare, cele ale Regulamentului Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, precum și ale Hotărîrii Guvernului nr.190 din 21.02.2007.

Astfel, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale, informația în cauză lipsind cu desăvârșire de pe pagina oficială a Parlamentului.

În contextul lipsei referințelor referitor la compatibilitate, considerăm că autorul nu a analizat acquis-ul comunitar și nici standardele internaționale în domeniul de referință, ceea ce afectează calitatea reglementărilor propuse.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul că ar fi fost efectuată o evaluare sau estimare economico-financiară a proiectului sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare și nu estimează cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului de lege. Totuși, în opinia noastră, implementarea proiectului de lege, în eventualitatea adoptării acestuia, va necesita cheltuieli financiare publice (de ex. neachitarea plății pentru licența importului și comercializării angro și cu amănuntul a produselor petroliere; scutirea de plată a TVA-ului la comercializarea produselor petroliere).

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare (argumentate), ca parte componentă a unui proiect de lege, de care, însă subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. În conformitate cu art. 20 lit. e) din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Constatăm, cu regret, că proiectul de lege nu a fost supus unei analize a impactului de reglementare, așa cum prevăd și cerințele normelor art. 4 și art. 13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006. În cazul inițiativelor legislative înaintate de către deputați, actul de analiză a impactului de reglementare urma a fi întocmit de Guvern în procesul de avizare, conform unei metodologii aprobate de acesta. Pagina web a Parlamentului nu conține o astfel de analiză.

În acest context, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a intereselor/beneficiilor producătorilor agricoli autohtoni, care vor beneficia de dreptul de a importa produse petroliere pentru consum propriu, ceea ce ar putea duce la diminuarea costurilor de producție și creșterea competitivității producției agricole atât pe piața internă, cât și pe cea externă.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Anumite prevederi ale proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. În acest context, multe dintre prevederile proiectului de lege sunt neclare și contradictorii. Normele respective vor fi analizate mai detaliat în punctul 15 al prezentului Raport de expertiză.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Reținem ca recomandare generală necesitatea redactării textului proiectului de lege cu respectarea principiilor generale de tehnică juridico-legislativă.

Pentru asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ, redactarea textului proiectului de lege trebuie precedată de întocmirea unui plan de grupare a ideilor în funcție de conexiunile și de raportul firesc dintre ele, în cadrul concepției generale a reglementării.

Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie. Redactarea este subordonată dezideratului înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarii acestuia.

Proiectele de legi se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice. Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu. În redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective. Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. .

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește noi atribuții ale Agenției Naționale pentru Reglementări în Energetică și proceduri administrative noi vizând activitatea acesteia.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I, pct. 1.	<p>Articolul 2 se completează cu următoarele noțiuni:</p> <p>...</p> <p><i>autorizație de import a motorinei pentru consum propriu - act permisiv care confirmă dreptul titularului de a efectua import de motorină pentru consum propriu de către persoanele juridice în calitate de carburant pentru utilaj, transport sau tehnică agricolă, utilizate în activitatea de întreprinzător;</i></p> <p>...</p>	<p>Amendamentul propus necesită a fi revizuit întrucât acesta este redat de o manieră generală referindu-se la persoanele juridice. Or, potrivit notei informative, scopul proiectului constă în liberalizarea importului de produse petroliere de către producătorii agricoli. În același timp, de reținut e că în sectorul agricol activează atât persoane juridice cât și fizice.</p> <p>Totodată, nu este clar raționamentul autorului de a limita importul produselor petroliere pentru consum propriu reducându-le doar la motorină, având în vedere că art. 2 din Legea privind piața produselor petroliere nr. 461-XV din 30.07.2001 include în noțiunea de "produse petroliere" și benzina, kerosenul, gazul lampant, petrolul turboreactor, combustibilul pentru cuptoare, gazele lichefiate, păcura, uleiurile și lubrefianții.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept</p>	<p>Revizuirea amendamentului propus.</p>
2	Art. I, pct. 2.	<p>Articolul 4:</p> <p>...</p> <p>se completează cu alineatul (4/1) cu următorul cuprins:</p> <p>"(4/1) În decursul anului ANRE este în drept să ajusteze marja comercială specifică menționată la alin. (3) lit. e) în cazurile apariției unor</p>	<p>Determinarea competenței după formulă „este în drept”, „poate” este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor doar când formulează ca drepturi, obligațiile/îndatoririle autorităților și funcționarilor publici.</p> <p>Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția funcționarilor care apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită în</p>	<p>Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni</p>	<p>Reformularea propunerii legislative.</p>

		<p>factori, care nu pot fi controlați de către operatori (modificarea legislației, apariția unor penurii artificiale pe piața produselor petroliere naționale și internaționale, etc.) și care duc la modificarea marjei stabilite anterior mai mult de 5%.”</p>	<p>mod abuziv de către funcționar pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale.</p> <p>Riscul de coruptibilitate a acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile pentru a stabili în ce cazuri funcționarul „este în drept” sau „poate” și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele.</p> <p>Necesitatea redactării amendamentului cu respectarea principiilor generale de tehnică juridico-legislativă este imperios necesară. Astfel, actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie. Redactarea este subordonată dezideratului înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarii acestuia.</p> <p>Proiectele de legi se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice. Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu. În redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective. Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.</p>		
3	Art. I, pct. 3.	<p>La articolul 7:</p> <p>...</p> <p>după alineatul (5) se va adăuga un alineat nou (5/1) cu următorul conținut:</p> <p>”Taxa pentru eliberarea autorizațiilor de import a motorinei pentru consum propriu se determină în mărimea unei plăți fixe, stabilită anual de Parlament și inclusă în bugetul ANRE”.</p> <p>...</p>	<p>Potrivit art. 6 din Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20.07.2006 și art. 9 alin. (2) din Legea privind reglementarea prin autorizarea activității de întreprinzător nr. 160 din 22.07.2011 orice plată efectuată autorităților emitente, care ține direc sau indirect de emiterea unui act permisiv va fi stabilită în act legislativ.</p>	Coruptibilitate Lacune de drept	Instituirea taxei pentru eliberarea autorizațiilor de import a motorinei pentru consum propriu nemijlocit în legea supusă modificărilor.
4	Art. IV, pct. 2.	<p>În art. 411, alin. (4), după sintagma ”art. 169” se introduce sintagma ”276/1” și în continuare după text.</p>	<p>Urmează a fi completat și alin. (1) din art. 411 din Codul contravențional, care stabilește lista contravențiilor, al căror agent constatator este ANRE.</p>	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect	Revizuirea normei conform obiectivei formulate.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul Legii urmărește scopul perfecționării normelor existente în domeniul produselor petroliere întru limitarea fluctuațiilor excesive pe piața internă, fapt ce în virtutea deficiențelor cadrului concurențial și al celui regulator actual din sector, admit practicarea unor metode inechitabile de calculare și ajustare a prețurilor cu amănuntul la produsele petroliere, schimbînd în esență conceptul actualei Legi privind piața produselor petroliere și propunînd un șir de elemente noi cum ar fi: atribuții suplimentare acordate ANRE-ului, concretizarea tranzacțiilor Platt's și modul de declarare vamală, liberalizarea importului de produse petroliere de către producătorii agricoli fără achitarea taxelor pentru licență și fără dreptul de comercializare, etc.;

- în scopul asigurării participării directe a managerilor companiilor petroliere, producătorilor agricoli, cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, precum și a stimulării participării active a acestora la procesul decizional, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultată opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentînd opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor;

- remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, a unei analize a impactului de reglementare, precum și a Declarației de compatibilitate și Tabelului de concordanță privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar, fiind nerespectate unele cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse;

- proiectul Legii este compatibil parțial legislației naționale, unele dintre prevederile proiectului de lege fiind însă neclare și contradictorii, deoarece conținutul acestuia nu răspunde integral exigențelor de tehnică legislativă, prevăzute de Legea nr.780-XIV din 27.12.2001 privind actele legislative, iar unele prevederi din proiect sunt concurente sau contravin altor prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității, care periclitează viitorul proces de implementare a legii;

- fără a diminua din importanța și necesitatea proiectului propus, acesta necesită a fi revizuit prin comasarea cu proiectul de lege nr. 215 din 21 mai 2015, care prevede completarea Legii privind piața produselor petroliere nr. 461-XV din 30.07.2001 cu un nou document "autorizația de utilizator final", care va oferi agentului economic dreptul de a importa produse petroliere pentru consum propriu, iar obligația adoptării propunerilor legislative, rămînînd o prerogativă a Parlamentului.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției