

30 Iunie 2016, nr. 705

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind piața produselor petroliere – art.2, 15'1, 15'2; Codul penal – art.240'1; Codul contravențional – art.277)

(înregistrat în Parlament cu numărul 191 din 04 Mai 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind piața produselor petroliere – art.2, 15'1, 15'2; Codul penal – art.240'1; Codul contravențional – art.277)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este deputat 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. Art.35 al.(3) din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001 stabilește că actul legislativ de modificare sau completare are, de regulă, o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. În unele cazuri, actul de modificare sau completare poate avea o forță juridică superioară celei a actului modificat sau completat. Avînd în vedere că se propune modificarea unei legi organice considerăm că autorul a respectat rigorile legislative la stabilirea categoriei acului de modificare.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative scopul modificărilor propuse este ajustarea legislației naționale la realitățile sociale apărute pe piața petrolieră. Autorul pretinde că prin acceptarea modificărilor se vor reglementa relațiile dintre cooperativele de întreprinzător și membrii săi - producători agricoli, în partea ce ține de cantitatea și prețul motorinei ce urmează a fi livrată membrilor săi, facilitîndu-se aplicarea Legii privind piața produselor petroliere în partea ce ține de importul motorinei de către cooperativele de întreprinzător din domeniul agricol pentru membrii săi - producători agricoli.

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 Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 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.

Potrivit art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Comisia permanentă sesizată în fond stabilește procedura de consultare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative ținând cont de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante. Totodată, aceasta dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Proiectul de lege a fost plasat pe site-ul Parlamentului. Toate persoanele interesate au avut posibilitatea să-și expună opinia vis-a-vis de acest proiect. Considerăm că, în acest fel, au fost respectate rigorile cooperării cu societatea civilă.

6. Suficiența argumentării. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține nici o argumentare viabilă pentru promovarea proiectului. În viziunea noastră, autorul a prezentat o descriere succintă generală cu privire la una din modificările propuse (repartizarea motorinei între producătorii agricoli membrii a cooperativei de întreprinzător), fără a face o argumentare concludentă și pertinentă în susținerea acestuia. Argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, nivelul compatibilității proiectului cu legislația corelativă, fundamentarea economico-financiară etc.

Lipsește analiza impactului de reglementare care este obligatorie în condițiile în care prevederile proiectului vizează nemijlocit interesele persoanelor fizice și juridice care practică activitate de întreprinzător.

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”. La fel, 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.

În conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale, precum și coordonarea lui cu legislația în vigoare.

Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare instituțiilor publice de specialitate, societății civile pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 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.

Această prevedere nu este aplicabilă actului legislativ expertizat.

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.

Această prevedere nu este aplicabilă actului legislativ expertizat or, implementarea proiectului nu necesită cheltuieli financiare la etapa implementării.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. 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.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările îndeplinind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

Concluzii

Potrivit notei informative scopul modificărilor propuse este ajustarea legislației naționale la realitățile sociale apărute pe piața petrolieră. Autorul pretinde că prin acceptarea modificărilor se vor reglementa relațiile dintre cooperativele de întreprinzător și membrii săi producători agricoli, în partea ce ține de cantitatea și prețul motorinei ce urmează a fi livrată membrilor săi, facilitîndu-se aplicarea Legii privind piața produselor petroliere în partea ce ține de importul motorinei de către cooperativele de întreprinzător din domeniul agricol pentru membrii săi producători agricoli.

În special, autorul propune de a stabili expres în textul actului normativ posibilitatea cooperativelor de întreprinzător de a efectua importul de produse petroliere pentru uz personal sau a membrilor săi, fără, însă, a face o analiză juridică a legislației naționale în domeniu, a compatibilității modificărilor propuse cu legislația națională.

Considerăm că modificările propuse nu sunt argumentate din punct de vedere juridic și nu vor facilita aplicarea Legii privind piața produselor petroliere în partea ce ține de importul motorinei de către cooperativele de întreprinzător din domeniul agricol pentru membrii săi producători agricoli.

Potrivit Legii 780/2001 privind actele legislative, modificarea sau completarea actului legislativ reprezintă amendarea unor prevederi ale lui. Modificarea intervine pentru a schimba unele soluții din actul legislativ prin altele, iar completarea intervine pentru a introduce soluții noi în problema reglementată de actul legislativ. Textul actului trebuie să fie clar și ușor de înțeles, să nu admită interpretări sau derogări nejustificate.

Remarcăm că prevederile Legii privind piața produselor petroliere în redacția actuală sînt conforme cu legislația națională și respectă toate drepturile și interesele subiecților de drept - participanți la aceste raporturi juridice și la moment nu necesită a fi modificată sau completată în partea propusă de către autorul proiectului de lege expertizat.

Propunerea de a include, expres, în textul actului normativ a posibilității cooperativelor de întreprinzători să efectueze importul de produse petroliere pentru uz personal este nejustificată deoarece, potrivit prevederilor Legii privind piața produselor petroliere participanți la piața produselor petroliere pot fi persoanele juridice care sînt titulari de licență sau de autorizație tehnică, excepție făcînd consumatorul, precum și producătorii agricoli care importă produse petroliere pentru uz personal. Participanții la piața produselor petroliere beneficiază de drepturi egale, indiferent de tipul de proprietate și de forma juridică de organizare. Este inadmisibilă favorizarea unor participanți prin acordarea de înlesniri neprevăzute de lege, precum și limitarea directă sau indirectă a drepturilor și intereselor legitime. Aceștia sînt în drept să înființeze asociații, uniuni și alte forme de asociere în scopuri ce nu contravin legislației, inclusiv

reglementărilor liberei concurențe.

Potrivit prevederilor art.2 din Legea nr.312/20.12.2013 privind grupurile de producători agricoli și asociațiile acestora, prin producător agricol se înțelege orice persoană fizică care practică activitatea de întreprinzător sau persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, înregistrată în modul stabilit, ale cărei activități principale sînt producția, creșterea sau cultivarea de produse agricole, inclusiv recoltarea acestora, de asemenea creșterea, mulsul și deținerea de animale în scopuri agricole.

În același timp art. 5 din Legea nr.73/12.04.2001 privind cooperativele de întreprinzător stabilește că cooperativa de întreprinzător este o organizație comercială (întreprindere) cu statut de persoană juridică, ai cărei membri sînt persoane juridice și/sau fizice care practică activitate de întreprinzător. Scopul cooperativei este de a contribui la obținerea profitului de către membrii săi.

Din interpretarea normelor juridice citate mai sus conchidem că cooperativele de întreprinzător sunt persoane juridice independente de membrii săi și în cazul în care activează în domeniul agricol se încadrează în noțiunea de producător agricol, iar prin consecință pot să solicite eliberarea autorizației de import a produselor petroliere pentru uz personal.

Subliniem că, cooperativele de întreprinzător pot solicita eliberarea autorizației de import a produselor petroliere pentru uz personal și nicidecum pentru membrii acesteia or, potrivit legislației naționale în vigoare, cooperativa de întreprinzător și membrii cooperativei de întreprinzător sunt persoane juridice separate care activează distinct una de cealaltă. Așadar membrii cooperativei de întreprinzător pot solicita de sine stătător eliberarea autorizației de import a produselor petroliere pentru uz personal, în cazul în care se încadrează în prevederile Legii privind piața produselor petroliere.

Este de menționat că autorizația de import a motorinei se eliberează de către ANRE, la cererea scrisă a producătorului agricol.

În autorizația de import al motorinei, ANRE stabilește cantitatea motorinei ce poate fi importată în funcție de suprafața terenurilor agricole deținute de către producătorul agricol și de normele de consum ale motorinei pe un hectar de teren agricol. Potrivit ordinului Ministrului Agriculturii și Industriei Alimentare din 1 martie, norma de consum a motorinei pentru un hectar de teren agricol pentru un ciclu tehnologic constituie 110,96 litri.

Reieșind din cele expuse, considerăm că adoptarea proiectului de lege supus expertizării în redacția propusă este prematură.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției