

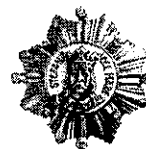
CPS, CEB, AY



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2- 4703 din 18.11. 2021

La nr. 349 din 12 noiembrie 2021

## Parlamentul Republicii Moldova

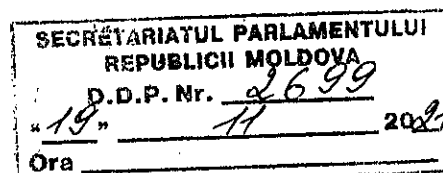
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind compensarea cheltuielilor pentru consumul gazelor naturale/energiei termice în perioada rece a anului.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.*

Director

*R. Flocea*

Ruslan FLOCEA



THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
LIBRARY  
540 EAST 57TH STREET  
CHICAGO, ILL. 60637



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO21/7541 din 18.11.2021**

### **la proiectul de lege privind compensarea cheltuielilor pentru consumul gazelor naturale/energiei termice în perioada rece a anului**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

#### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

##### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un Deputat în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

##### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Proiectul dat are drept scop sporirea protecției sociale a consumatorilor casnici în perioada rece a anului prin compensarea diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale, precum și pentru energia termică în contextul majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale/la energia termică.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propune adoptarea unei legi de a consolidare a protecției sociale consumatorilor casnici în perioada rece a anului, prin compensarea diferenței la gaze naturale și energie termică.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

### I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prin proiect se promovează interesul public de a asigura protecția consumatorilor casnici.

### I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

#### I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

În textul notei informative se prezintă argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

#### I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Potrivit notei informative: „[...] Astfel, mijloacele financiare necesare suplimentar din bugetul de stat pentru compensarea diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale pentru 5 luni constituie circa 771 milioane lei, după cum urmează: pentru luna noiembrie 2021 – 136 mil. lei; pentru luna decembrie 2021 – 155 mil. lei; pentru luna ianuarie 2022 - 163 mil. lei; pentru luna februarie 2022 – 162 mil. lei; pentru luna martie 2022 - 155 mil. lei. [...] Mijloacele financiare necesare suplimentar din bugetul de stat pentru compensarea diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de energie termică pentru 5 luni constituie circa 340 milioane lei, după cum urmează: pentru luna noiembrie 2021 - 60 mil. lei; pentru luna decembrie 2021 – 70 mil.. lei; pentru luna ianuarie 2022 - 73 mil. lei; pentru luna februarie 2022 – 72 mil. lei; pentru luna martie 2022 - 65 mil. lei.”

Cu toate acestea, deși în nota informativă se indică faptul că modificările propuse implică cheltuieli din bugetul de stat, totuși promovarea inițiativei propuse nu corelează cu prevederile alin.(1) și (2) art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care stabilesc că: „Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget”.

Suplimentar, aprobarea proiectului în redacția propusă urmează să fie corelată cu politicile bugetar-fiscale, conform exigențelor alin.(4) art.131 din Constituție, potrivit căroră „Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”.

Astfel, compensarea cheltuielilor pentru consumul gazelor naturale și energie termică consumatorilor casnici în perioada rece a anului presupune un impact bugetar, sub aspectul majorării cheltuielilor bugetare, fapt ce impune o analiză economico-financiară comprehensivă din punct de vedere a sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu și lung. Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a inițiativei propuse, se reține promovarea acesteia în corespundere cu exigențele normative pertinente domeniului finanțelor publice.

În consecință, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar acceptul din partea Guvernului.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului de lege au fost identificate norme care nu corelează cu dispozițiile art.26 ale Legii integrității nr.82/2017, art.56 alin.(2) ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, art.23 alin. (2), art.76 din Constituție, fapt ce riscă să condiționeze apariția manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

### II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

În textul proiectului de lege se cuprind reglementări referitoare la activitatea entităților publice responsabile de stabilirea și plata compensării deferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale/energie termică.

Cu toate acestea, reglementarea defectuoasă a unor dispoziții din proiectul de lege riscă să determine apariția manifestărilor de corupție din partea agenților publici responsabili de aplicarea reglementărilor propuse (analiza detaliată este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție).

### II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

## III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
<p><b>Art.10 alin.(4) din proiectul de lege -</b></p> <p>Articolul 10. Responsabilități la stabilirea și la plata compensării diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale/energie termică</p> <p>(4) Controlul asupra corectitudinii stabilirii compensării diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale/energie termică și utilizării conform destinației a mijloacelor financiare alocate pentru achitarea acestora îl exercită <u>Inspekția Financiară a Ministerului Finanțelor și alte organe de control abilitate.</u></p>
<p><b>Obiecții:</b></p> <p>Norma propusă atribuie în competența Inspekției Financiare a Ministerului Finanțelor și a altor organe de control abilitate de a exercita controlul asupra corectitudinii stabilirii compensării diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale/energie termică și a utilizării conform destinației a mijloacelor financiare alocate pentru achitarea acestora.</p> <p>Însă, reglementarea propusă comportă un caracter echivoc în partea ce ține de reglementarea distinctă a entităților publice responsabile de exercitarea controlului respectiv, fapt ce prezintă un risc de corupție.</p> <p>Astfel, utilizarea în textul normei a formulării juridice „alte organe abilitate” nu permite determinarea cu certitudine a organelor nemijlocit responsabile de exercitarea controlului respectiv, fapt care, la aplicare, va admite interpretări referitoare la incidența unui anumit organ considerat responsabil de exercitarea acestui control. Or, lipsa indicării organelor concret responsabile de exercitarea controlului respectiv riscă omiterea/neglijarea exercitării acestuia în genere, fie exercitarea controlului dat de către organe a căror atribuții nu interferează cu domeniul propus reglementării, fapt care, în consecință va submina legalitatea modului de stabilire a compensării diferenței diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale/energie termică și a utilizării conform destinației a mijloacelor financiare alocate pentru achitarea acestora. Or, întru a nu admite factori ce determină apariția riscurilor de corupție și prejudicierea interesului public, se impune înlăturarea riscurilor de corupție în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative (art.26 din Legea integrității 82/2017).</p>

**Recomandări:**

Reglementarea expresă a organelor abilitate de exercitarea controlului asupra corectitudinii stabilirii compensării diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale/energie termică și a utilizării conform destinației a mijloacelor financiare alocate pentru achitarea acesteia.

**Factori de risc:**

- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 2 -

**Art.11 din proiectul de lege -**

Articolul 11. Intrarea în vigoare și perioada tranzitorie

(1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

(2) Prevederile prezentei legi se pun în aplicare din 1 noiembrie 2021.

(3) Guvernul în termen de 1 lună de la data publicării prezentei legi în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege.

**Obiecții:**

La alineatul (1) al articolului 11 din proiect se stabilește intrarea în vigoare a proiectului de lege la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, iar la alineatul (2) al aceluiași articol se prescrie punerea în aplicare a proiectului de lege din 1 noiembrie 2021, creându-se o disonanță cu alineatul (1) al articolului 11, fapt ce contravine principiului activității legii în timp. Sunt relevante, în acest context, prevederile mai multor norme constituționale și normative care garantează în mod indisolubil aplicarea doar pentru viitor ale actelor normative.

Astfel, în conformitate cu art.76 din Constituție, „*Legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.*”

De asemenea, potrivit articolului 23 alin.(2) din Constituție, „*Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.*”

La fel, în concordanță cu art.56 alin.(2) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, „*Actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării.*”

Totodată, potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.32/1998, Curtea relevă că: „*Prin însăși natura principiului activității legii, o lege nouă este aplicabilă din momentul intrării ei în vigoare. Intrarea în vigoare a legii este condiționată, la rândul ei, de respectarea dispozițiilor art.74 și 76 din Constituție. Pentru a face cunoscută legea adoptată și promulgată, ea se publică în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova". Astfel, intrarea în vigoare a legii este subordonată publicării sale. Constituția prevede expres că nepublicarea legii atrage inexistența acesteia. Potrivit art.76 din Constituție, legea intră în vigoare în următoarele cazuri: 1. la data publicării sau 2. la data prevăzută în textul legii. Din sensul concret al articolului supus interpretării pot fi trase următoarele concluzii: a) atunci când data intrării în vigoare nu este indicată în textul legii, data publicării acesteia devine data intrării ei în vigoare; b) nu este obligatoriu ca data intrării în vigoare a legii, prevăzută în textul ei, să coincidă cu data publicării acesteia în Monitorul Oficial; c) data intrării în vigoare a legii, prevăzută în textul ei, nu poate precede data publicării acesteia. După cum este cunoscut din teoria dreptului, aplicarea legii comportă dimensiuni spațiale și temporale, care implică producerea efectelor juridice în anumite limite spațiale și intervale de timp. Efectul legii în timp este ghidat de principiul activității legii, potrivit căruia legea se aplică tuturor faptelor în timpul în care se află în vigoare, are eficiență deplină și continuă din momentul intrării în vigoare și până la abrogarea ei. Legea nu se aplică faptelor săvârșite*

înainte de intrarea ei în vigoare, adică nu are efect retroactiv. Ea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut.”

Actul normativ funcționează public, obligatoriu, general și impersonal, acționând continuu de la intrarea în vigoare, până la scoaterea sa din vigoare, acțiunea normei fiind, de principiu, universală, nimeni neputând să se sustragă sau să fie sustras de la aplicarea acesteia. Având aceste elemente ca temei și pentru a da expresie publicității reglementărilor emanate de autoritatea legislativă, astfel încât să fie consolidată prezumția cunoașterii legii, data intrării în vigoare a actului normativ trebuie să fie o dată certă care să se încadreze în aria de timp dintre data publicării actului normativ și o dată expres reglementată și ulterioară acesteia.

Urmează de menționat că proiectul promovat nu poate avea efect retroactiv, deși perioada de acțiune a unor norme precedează intrarea în vigoare a actului normativ propus. Anume cu privire la acest tip de norme acționează excepția de la principiul neretroactivității actelor normative, consacrat în art.22 din Constituție. Astfel, în Hotărârea Curții Constituționale nr.32/1998, Curtea a subliniat că: „*Consacrat expres în art.22 din Constituție, principiul neretroactivității legii urmărește protejarea libertăților, contribuie la adâncirea securității juridice, a certitudinii în raporturile interumane. Principala valoare a ordinii de drept constă în posibilitatea oferită fiecăruia de a-și conforma comportamentul regulilor dinainte stabilite.*” Din acest punct de vedere, unele norme ale proiectului propus reglementează protecția consumatorilor casnici, și anume, în perioada rece a anului care începe, conform proiectului, la 01 noiembrie 2021.

Însă, nu este posibil ca întregul act normativ să intre în vigoare la 01 noiembrie 2021, așa cum este propus, ci doar unele norme ce se referă la protejarea drepturilor și libertăților consumatorilor casnici, prin prisma cărora se perindă, printre altele, și alt principiu fundamental al statului de drept statuat în art.47 din Constituție: „*Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.*”

Rezultând din prevederile enunțate *supra*, se subliniază faptul că norma propusă reglementării este în opoziție cu prevederile incidente acțiunii legii în partea ce ține de aplicabilitatea compensării diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale și pentru energia termică.

În rezultat, promovarea unei astfel de practici va încuraja entitățile publice responsabile de elaborarea proiectelor de acte normative să promoveze în proiecte norme care să prevadă intrarea în vigoare a actului normativ la o dată anterioară decât data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ceea ce contravine principiilor fundamentale ale statului de drept și poate periclita întreg sistemul normativ, cu distorsionarea respectării principiului legalității, atât de entitățile publice, cât și de ceilalți subiecți ai raporturilor juridice reglementate.

#### **Recomandări:**

Completarea proiectului cu un articol nou, în următoarea redacție:

„Articolul 11.

*Compensarea diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale/ energie termică se acordă începând cu 01 noiembrie 2021.”*

Totodată, alineatul (2) al articolului 11 se va exclude, iar articolul 11 va deveni articolul 12.

#### **Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale



#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlament și are drept scop adoptarea unei legi de consolidare a protecției sociale consumatorilor casnici în perioada rece a anului, prin compensarea diferenței la gaze naturale și energie termică.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, în conținutul acestuia se atestă norme contradictorii cu cadrul normativ pertinent care stabilesc exigențe referitoare la acțiunea legii în timp, fapt care poate crea premise de aplicare a legii cu efect retroactiv, constituind astfel o deficiență ce poate periclita aplicarea uniformă și coerentă a legii propuse.

Totodată, în proiect se atestă reglementarea incertă a organelor nemijlocit responsabile de exercitarea controlului asupra corectitudinii stabilirii compensării diferenței în urma majorării tarifelor pentru consumul de gaze naturale/energie termică și a utilizării conform destinației a mijloacelor financiare alocate pentru achitarea acestora, fapt ce crează premise pentru apariția manifestărilor de corupție.

Adiacent, adoptarea inițiativei propuse urmează a fi precedată de acceptul Guvernului, în conformitate cu art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia: *„Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”*.

Prin urmare, întru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

18.11.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector principal



1

2

3

4

5