

CEB, CAP



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 062-018 din 19.10.2022

La nr. 375 din 06.10.2022

**Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind moratoriul asupra deconectărilor de la servicii locativ-comunale în perioada rece a anului.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

**Director**

**Iulian RUSU**

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2550</u>		
" <u>21</u> "	<u>10</u>	<u>2022</u>
Orga _____		



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO22/8275 din 19.10.2022**

### **la proiectul de lege privind moratoriul asupra deconectărilor de la servicii locativ-comunale 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 Deputați 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, însoțit de nota informativă a acestuia, a fost înregistrat și se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6207/language/en-US/Default.aspx>.

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

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

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este diminuarea riscurilor de sărăcie energetică a populației pentru perioada rece a anului. În acest scop, se propune instituirea unui moratoriu asupra deconectărilor consumatorilor casnici de la instalațiile de livrare a gazelor naturale, a energiei termice, energiei electrice, apă și canalizare în perioada 1 noiembrie 2022 – 31 martie 2023.

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

Prevederile proiectului promovează interesul consumatorilor casnici de servicii livrare a gazelor naturale, a energiei termice, energiei electrice, apă și canalizare, care, în rezultatul aprobării amendamentelor propuse, nu vor putea fi deconectați de către prestatorul de servicii de furnizare, pe motivul neachitării de către consumatorul casnic a facturii de plată.

### 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”.*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *denumirea sau numele autorului și a participanților la elaborarea proiectului actului normativ (elaborat și înaintat de către un grup de deputați din Frațiunea Parlamentară a Blocului Comuniștilor și Socialiștilor, în conformitate cu art.47 din Regulamentul Parlamentului aprobat prin Legea nr. 797/1996);*

- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite (i) creștere semnificativă a prețului la gaze naturale care a avut un efect de tip domino asupra tuturor prețurilor de consum, inclusiv la serviciile comunal-locative; ii) Începând cu 1 octombrie 2022, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică a stabilit majorarea tarifelor pentru serviciile de furnizare a gazelor naturale, energie electrică și energie termică; iii) în contextul majorărilor în ajunul sezonului rece a anului, vulnerabilitatea populației crește, generând alarmări privind eventualele deconectări din motivul neefectuării plății în termen);*

- *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi (i) instituirea unui moratoriu asupra deconectărilor consumatorilor casnici de la instalațiile de livrare a gazelor naturale, a energiei*

termice, energiei electrice, apă și canalizare în perioada 1 noiembrie 2022 – 31 martie 2023; ii) propunerile înaintate prin prezentul proiect de lege produc efecte exclusiv în situația în care consumatorul este persoană fizică care folosește serviciile locativ-comunale în scopuri casnice, în lipsa intenției de a obține un anumit profit; etc.);

- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene* (nota informativă nu vizează aspectele date);

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (nota informativă nu vizează aspectele date).

### **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 autorului, adoptarea și implementarea ulterioară a proiectului de lege nu implică cheltuieli suplimentare la bugetul de stat.

Coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă *întrunirea parțială* a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și se recomandă autorului completarea spectrului de argumente expus cu aspectele deficitare evidențiate în compartimentul I.5.1., pentru asigurarea forței probante necesare a notei informative a proiectului și justificarea inițiativei înaintate.

## **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, preponderent, 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. Excepție în acest sens, constituie prevederile ce vizează garanția consumatorilor casnici de a nu fi deconectați de la instalațiile de livrare a gazelor naturale, a energiei termice, energiei electrice, apă și canalizare pentru neachitarea facturilor ce vizează consumul din perioada 1 noiembrie 2022 – 31 martie 2023. Deficiența în speță, a fost analizată minuțios în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

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

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Prevederile proiectului, nu vizează activitatea entităților publice/agenților publici.

### 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 -

#### Art.3

##### Articolul 3. Obiectul legii

(1) Se instituie moratoriu asupra deconectărilor consumatorilor casnici de la instalațiile de livrare a gazelor naturale, a energiei termice, energiei electrice, apă și canalizare în perioada 1 noiembrie 2022 – 31 martie 2023.

(2) În sensul prezentului articol sunt supuse moratorului, deconectările asupra cărora prestatorul de servicii de furnizare ar avea dreptul legitim pe motivul neachitării de către consumatorul casnic a facturii de plată.

#### Obiecții:

Prevederile proiectului citate supra, sunt disproporționale în contextul reglementării unor aspecte ce vizează atât obiectul, scopul și domeniul de aplicare, cât și acțiunea în timp a normelor propuse. În context, se remarcă faptul că, deși prevederile art.3 alin.(1) vizează instituirea moratorului *pentru o perioada de timp strict delimitată (1 noiembrie 2022 – 31 martie 2023)*, prevederile corespondente statuate de art.3 alin.(2) nu permit delimitarea clară și cu certitudine a temeiului legal, ce exclude deconectarea consumatorilor casnici de la instalațiile de livrare a gazelor naturale, a energiei termice, energiei electrice, apă și canalizare în perioada 1 noiembrie 2022 – 31 martie 2023. Utilizarea expresiei *“pe motivul neachitării de către consumatorul casnic a facturii de plată”*, atribuie caracter ambiguu normei, denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.54 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și poate condiționa interpretarea extensivă a temeiului ce exclude riscul deconectării consumatorilor casnici de la instalațiile de livrare a gazelor naturale, a energiei termice, energiei electrice, apă și canalizare în perioada 1 noiembrie 2022 – 31 martie 2023 (autorul prezumă neachitarea integrală/parțială sau achitarea tardivă a facturii, sau datorii istorice (acumulate în perioada premergătoare celei vizate de proiect)).

Prin urmare, implementarea normei în redacția propusă, poate determina dificultăți la etapa implementării normei, determinând instituirea unei practice neuniforme de aplicare a acesteia și periclitiind realizarea finalității scontate a proiectului.

#### Recomandări:

Revizuirea prevederilor art.3 alin.(2) al proiectului sub aspectul reiterării aplicabilității restricției privind deconectarea consumatorilor casnici de la instalațiile de livrare a gazelor naturale, a energiei termice, energiei electrice, apă și canalizare pentru neachitarea facturilor ce vizează consumul din perioada 1 noiembrie 2022 – 31 martie 2023 și reflectarea aspectelor ce vizează neachitarea integrală/parțială sau achitarea tardivă a facturii, sau datorii istorice (acumulate în perioada premergătoare celei vizate de proiect)).

<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> <li>● Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> </ul>
--	--

- 2 -

**Art.4 alin.(1)**  
Articolul 4. Sfera de acțiune a prezentei legi  
(1) Sub incidența prezentei legi cad consumatorii gospodăriilor casnice (persoane fizice), care locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova.  
(2) Sub incidența prezentei legi nu cad acțiunile de întrerupere, limitare, sistare și/sau orice alt tip de încetare a furnizării serviciului locativ-comunal, parvenite urmare a necesității de înlăturare a avarierilor, efectuării lucrărilor de mentenanță, evitării riscurilor pentru viața și sănătatea populației, precum și situațiile în care deconectarea se efectuează în baza cererii consumatorului casnic.

**Obiecții:**  
Ținând cont de contextul regional specific țării noastre, se remarcă lipsa unui mecanism fiabil de implementare și, respectiv, asigurare a caracterului *general* al normelor propuse de către autor (în sensul prevăzut de art.4 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017) *opozabilitatea* acestora tuturor subiecților de drept și *impunerea* acestora, în caz de necesitate, *prin forța de constrângere a statului*.

Adoptarea unor norme care nu pot fi realizate, în virtutea circumstanțelor concrete și specific ale domeniului reglementat, nu pot fi puse în aplicare, deoarece nu corespund relațiilor și realităților sociale, instituie multiple riscuri aferente incertitudinii pe care o creează în relațiile sociale reglementate și periclitează realizarea finalității scontate a proiectului - diminuarea riscurilor de sărăcie energetică a populației pentru perioada rece a anului.

**Recomandări:**  
Revizuirea prevederilor propuse prin prisma carenței delimitate.

<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Norme irealizabile</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> </ul>
--	--

## IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este diminuarea riscurilor de sărăcie energetică a populației pentru perioada rece a anului. În acest scop, autorul instituie un moratoriu asupra deconectărilor consumatorilor casnici de la instalațiile de livrare a gazelor naturale, a energiei termice, energiei electrice, apă și canalizare în perioada 1 noiembrie 2022 – 31 martie 2023.

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile *art.8 lit.b)* al Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind

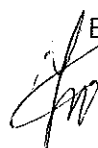
transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea parțială* a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. În contextul dat, se recomandă autorului completarea spectrului de argumente expus cu aspectele deficitare ce vizează în special *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare*.

Prevederile proiectului sunt ambigui sub aspectul reglementării temeiului legal, ce exclude riscul deconectării consumatorilor casnici de la instalațiile de livrare a gazelor naturale, a energiei termice, energiei electrice, apă și canalizare în perioada 1 noiembrie 2022 – 31 martie 2023. Subsidiar, se remarcă lipsa unui mecanism fiabil de implementare și, respectiv, asigurare a caracterului *general* al normelor propuse de către autor (în sensul prevăzut de art.4 al Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017) *opozabilitatea* acestora tuturor subiecților de drept și *impunerea* acestora, în caz de necesitate, *prin forța de constrângere a statului*.

În contextul disturbării continue a stabilității sistemului energetic național/regional, relevanța și inerența stabilirii unui mecanism de susținere suplimentară a părților vulnerabile intervine drept o necesitate stringentă a cărei actualitate nu poate fi negată. Totodată, politica statului, inclusiv sub aspectul dat, trebuie să comporte un caracter consecvent, cu o abordare complexă și multiaspectuală a dificultăților survenite și adoptarea unor soluții de lungă durată, care vor asigura atât echitatea socială și dezvoltare a bună-stării societății în ansamblu, cât și realizarea intereselor private legitime, iar aprecierea relevanței și sustenabilității măsurilor în speță ține de competența exclusivă a forului Legislativ.

În context, se impune necesitatea delimitării prealabile a unui reglementări-cadru în materie, care subsidiar aspectelor prevăzute de prevederile proiectului, instituie un mecanism de reglementare a dificultăților colaterale ce vizează acumularea și gestionarea datoriilor de către agenții economici prenotați (prestatorii de servicii locativ-comunale), fapt care poate determina inclusiv repercusiune sub forma eventualei incapacități de plată (i) procedura și termenul de încasare a plăților restante, inclusiv mecanisme de eșalonare a plăților restante și eventual excluderea riscurilor aferente calculării și stabilirii în sarcina consumatorului casnic a unor penalități în context; ii) reglementarea aspectelor ce vizează încasarea forțată a plăților restante/neachitate, inclusiv pe calea înaintării unei acțiuni în judecată de către agenții economici prestatori de servicii comunale în privința consumatorilor casnici pe motivul neachitării de către consumatorul casnic a facturii de plată).

19.10.2022



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Cristina CHISTOL, Inspector superior