

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare

(înregistrat în Parlament cu numărul 258 din 14 Iunie 2013)

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 vulnerabilității proiectului Legii privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Mediului, 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.

Proiectul de lege privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare are drept scop eficientizarea sistemului de prestare a serviciilor de aprovizionare cu apă și de canalizare, precum și stabilirea cadrului legal necesar pentru organizarea, gestionarea și monitorizarea funcționării serviciilor publice de alimentare cu apă.

Potrivit prevederilor art. 9 din Legea nr.780/27.12.2001 legi 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.

În conformitate cu prevederile art.72 alin.(3) lit.p) din Constituție, prin lege organică se reglementează și:
a) structura sistemului național de ocrotire a sănătății și mijloacele de ocrotire și protecție a sănătății fizice și mintale a persoanei;
b) stabilirea normelor materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii (activității de întreprinzător), precum și de control asupra afacerii.

Conducîndu-ne de aceste prevederi legale considerăm categoria actului normativ ca fiind determinată corect - lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Proiectul de lege privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare are drept scop eficientizarea sistemului de prestare a serviciilor de aprovizionare cu apă și de canalizare, precum și stabilirea cadrului legal necesar pentru organizarea, gestionarea și monitorizarea funcționării serviciilor publice de alimentare cu apă. Proiectul stabilește noi condiții de prestare a serviciilor de aprovizionare cu apă și de canalizare ce țin de garantarea prestării de servicii calitative, precum și protecția intereselor consumatorului și ale statului.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține nici o argumentare pentru promovarea proiectului. În viziunea noastră, autorul a prezentat o descriere succintă a prevederilor

proiectului 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 reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu, fundamentarea economico-financiară, etc.

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.

Nu se fac careva referințe la standarde internaționale. Deși implementarea proiectului va necesita cheltuieli, nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară. Lipsește analiza impactului de reglementare.

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.

În acest context, credem că, autorul urma să consulte autoritățile publice locale asupra modificărilor ce se propune a fi operate în legislație, cu atât mai mult că proiectul presupune de noi atribuții, drepturi, obligații pentru administrația publică locală.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul de a nu fi discriminat (art. 16 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul de act legislativ supus expertizării este plasat pe site-ul Parlamentului, astfel fiind respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. 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, a fost respectat principiul participării.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată suficient. Proiectul de lege conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor interesate să solicite de la autoritatea publică oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și posibilitatea acestora la aplicarea de sancțiuni autorității publice pentru performanțe slabe. Proiectul reglementează activitatea autorității publice din domeniu stabilind obligații de informare a subiecților raporturilor juridice despre deciziile luate și condițiile în care acestea au fost adoptate, precum și sunt stabilite metode legale de contestare a acestor decizii.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial Constituției. În viziunea noastră, proiectul actului normativ încalcă drepturile și libertățile subiecților raporturilor juridice la libera alegere a genului de activitate, a gestionării bunurilor proprietate privată și publică, instituind obligații neechitabile între ei. Agenții economici ce vor presta servicii publice de alimentare cu apă și canalizare în orașe, municipii, raioane și regiuni sunt defavorizați față de cei ce vor presta servicii în sate și comune, primii fiind obligați să obțină licență pentru prestarea serviciilor în domeniu.

Potrivit prevederilor art. 16 din Constituția Republicii Moldova respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului. Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.” Iar, art. 126 din Constituție stabilește că, economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă. Statul trebuie să asigure: reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparțin în condițiile legii; libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție.

Conducându-ne de aceste prevederi legale considerăm că, proiectul actului normativ este conform parțial prevederilor Constituției Republicii Moldova.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. Proiectul de lege se încadrează organic în cadrul juridic existent și asigură o reglementare integrală a raporturilor sociale din domeniul. Totuși, unele norme din proiect deviază de la normele și principiile stabilite de Legea nr. 780/27.12.2001 privind actele legislative, ceea ce prezumă că acestea nu sunt conforme regulilor de elaborare a actelor legislative, precum și contravine prevederilor Legii concurenței nr. 183 din 11.06.2012, Legii nr. 845 din 03.01.1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi. Acest aspect este redat în pct.16 din raportul de expertiză.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial standardelor internaționale. Proiectul actului normativ nu face referire expresă la careva standarde internaționale, cu toate că în nota informativă autorul menționează că, la elaborarea proiectului expertizat s-a ținut cont de legislația Uniunii Europene și celei internaționale.

În acest context dorim să menționăm că, domeniul de prestare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare în Uniunea Europeană se reglementează prin DIRECTIVA 98/83/CE A CONSILIULUI din 3 noiembrie 1998 privind calitatea apei destinate consumului uman; DIRECTIVA CONSILIULUI din 21 mai 1991 privind tratarea apelor urbane reziduale; DIRECTIVA 2000/60/CE A PARLAMENTULUI EUROPEAN □ A CONSILIULUI din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei; DIRECTIVA 2004/17/CE A PARLAMENTULUI EUROPEAN □ A CONSILIULUI din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale; DIRECTIVA 92/13/CEE A CONSILIULUI din 25 februarie 1992 privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor etc.

Cît privește corespunderea proiectului de lege cu legislația internațională, dorim să menționăm că acesta corespunde în mare parte prevederilor Legii României privind serviciului de alimentare cu apa și de canalizare nr. 241/2006, republicată 2013.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. În jurisprudența Curții Constituționale nu există norme legale din sfera de reglementare a prezentului proiect de lege care să fi fost declarate neconstituționale. Unicul aspect ce a fost supus examinării în fața Curții l-a constituit dreptul de proprietate a echipamentelor de măsurare de energie electrică și gaze naturale (HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE Nr.69 din 14.12.99 despre controlul constituționalității art.14 alin.(2) din Legea cu privire la energetică nr.1525-XIII din 19 februarie 1998). În rezultat, Curtea a declarat neconstituționale aceste prevederi, care se cuprindeau în art.14 alin.(2) din Legea cu privire la energetică nr.1525-XIII din 19 februarie 1998.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ încalcă drepturile/libertățile. Proiectul actului normativ încalcă drepturile și libertățile subiecților raporturilor juridice la libera alegere a genului de activitate, a gestionării bunurilor proprietate privată, instituind obligații neechitabile între ei.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate	
1	art. 3	Noțiuni și definiții branșare (racordare) ... branșament (racord) de apă plata pentru branșare (racordare) ...	În tot textul proiectului actului normativ expertizat autorul la reglementarea raporturilor juridice de conectare a sistemelor de apă/canalizare a consumatorului și operatorului de rețea utilizează 2 noțiuni. Potrivit prevederilor art. 19 din Legea nr. 780/27.12.2001 la elaborarea textului proiectului de	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Utilizarea a două termene pentru unul și același fenomen	Revizuirea textului cu indicarea a unui termen de largă circulație

			<p>act legislativ se va ține cont de următoarele reguli:</p> <p>a) fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat;</p> <p>b) se utilizează termeni adecvați, compatibili cu cei utilizați în legislația comunitară ori similari lor, și de o largă circulație;</p> <p>c) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia.</p>		
2	art.3	<p><i>consumator casnic</i> - orice persoană fizică sau juridică care utilizează serviciile... pentru necesități casnice</p>	<p>Încadrarea persoanei juridice în noțiunea de consumator casnic, în viziunea noastră este total greșită. Potrivit</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea noțiunii</p>

		nelegate de activitate de întreprinzător sau ce profesională	prevederilor art. 55 Cod civil persoana juridică arescop lucrativ (desfășurare de activități pentru a obține venit - activitate de antreprenoriat) sau nelucrativ (asociația; fundația; instituția - care desfășoară activitate profesională), astfel, încadrarea persoanei juridice în această categorie de consumatori nu este justificată. În legislație (Legea cu privire la energia electrică, Legea cu privire la energetică) sînt date noțiunile de consumatori casnici și cei non-casnicicare exprime corect, concis și fără echivoc ideea legiuitorului.		
3	art.5	Textul integral	Autorul utilizează în textul articolului și a actului normativ noțiunea de "organul central de specialitate al administrației publice în domeniul alimentării cu apă și canalizare" fără a defini care este aceasta.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Indicarea autorității
4	art.7 al.(1) lit. j)	j) să aloce compensații	Dacă să ne conducem de	Vulnerabilitate Prevederi	Revizuirea textului și a

		<p>pentru unele categorii de consumatori casnici, considerați vulnerabili, în modul și condițiile stabilite de lege</p>	<p>definiția dată, consumatorului casnic în care sunt încadrate și persoanele juridice, atunci APL va putea acorda compensații și acestora. În acest caz, nu este clar care vor fi criteriile de acordare a compensațiilor.</p>	<p>necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>noțiunii de consumator casnic</p>
5	art.8	Textul integral	<p>Potrivit acestor prevederi, agenții economici ce vor presta servicii publice de alimentare cu apă și canalizare în orașe, municipii, raioane și regiuni vor fi defavorizați față de cei ce vor presta servicii în sate și comune, primii fiind obligați să obțină licență pentru prestarea serviciilor în domeniu.</p> <p>În viziunea noastră, această prevedere contravine art. 16 și art. 126 din Constituție care garantează drepturi egale tuturor persoanelor juridice la desfășurarea activității de întreprinzător.</p> <p>La fel și art. 8 din Legea nr. 845 din 03.01.1992 cu privire la</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile; Prevederi discriminatorii;</p>	<p>Stabilirea unor condiții egale de desfășurare a activității în domeniu atât pentru agenții economici ce vor desfășura activitatea în sate și comune, cât și pentru cei din regiuni, raioane, orașe, municipii.</p>

antreprenoriați și
întreprinderi
stabilește că,
statul creează
tuturor
întreprinderilor
condiții juridice
și economice
egale de
gospodărire,
garantează
respectarea
drepturilor și
intereselor lor
legitime,
contribuie la
dezvoltarea
concuranței
libere,
conștințioase
între aceștia, le
asigură
posibilități egale
de a folosi
resurse
tehnico-material
e, naturale, de
muncă,
financiare și
informatice și
neadmițând
monopolizarea
piețelor acestor
resurse, și
reglementează
activitatea de
antreprenariat
în baza
legislației în
vigoare. În art.
3 din Legea
concuranței nr.
183 din
11.06.2012
stabilește că,
statul asigură
libertatea
activității de
întreprinzător,
protecția
concuranței
loiale și
apărarea
drepturilor și
intereselor
întreprinderilor
și ale cetățenilor
contra
practicilor
anti-concuranța
le și concuranței
neloiale.

			Conducându-ne de aceste prevederile legale considerăm că, această normă este una neconstituțională și încalcă drepturile/libertățile persoanei.		
6	art. 8 al.(2) lit.d)	... drepturile consumatorilor finali...	<p>Potrivit prevederilor art. 19 din Legea nr. 780/27.12.2001, la elaborarea textului proiectului de act legislativ se va ține cont de următoarele reguli:</p> <p>terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia.</p> <p>Astfel, autorul trebuie să utilizeze fie noțiunea de "consumator casnic", fie cea de "consumator final".</p>	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea termenului
7	art.10 al.(3)	Pentru obținerea licenței, persoanele juridice trebuie: a) să fie	Această prevedere vine în contradicție cu prevederile alineatului 2 din același articol,	Vulnerabilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului

		înregistrate în Republica Moldova	care stabilește că licența pentru prestarea serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare se acordă persoanelor juridice, rezidente și nerezidente, iar " Persoana juridică nerezidentă - persoana care nu are înregistrare pe teritoriul RM".		
8	art.10 al. (3) lit. b)	b) să prezinte un raport financiar pentru anul precedent, în cazul persoanei juridice care activează, sau un extras din cont bancar, în cazul inițierii afacerii.	Condiții de acordare a licenței discriminatorii. Cei care inițiază afacerea pot doar să prezinte un extras din cont bancar indiferent de balanța contului.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile; Prevederi discriminatorii;	Revizuirea textului și plasarea agenților economici pe poziții egale, reieșind și din scopul și importanța actului normativ.
9	art.10 al.(3) lit.c)	să prezinte documente care confirmă că dispune de rețele publice de alimentare cu apă și/sau de canalizare, după caz.	Condiții de acordare a licenței discriminatorii pentru cei care doar inițiază afacerea față de companiile care deja activează și dețin o infrastructură.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile; Prevederi discriminatorii;	Revizuirea propunerii legislative.

Concluzii

Proiectul de lege privind serviciul public de alimentare cu apă și canalizare are drept scop eficientizarea sistemului de prestare a serviciilor de aprovizionare cu apă și de canalizare, precum și stabilirea cadrului legal necesar pentru organizarea, gestionarea și monitorizarea funcționării serviciilor publice de alimentare cu apă.

Potrivit proiectului, agenții economici ce vor presta servicii publice de alimentare cu apă și canalizare în orașe, municipii, raioane și regiuni sunt defavorizați față de cei ce vor presta servicii în sate și comune, primii fiind obligați să obțină licență pentru prestarea serviciilor în domeniu, fapt ce va duce la încălcarea drepturilor și libertăților subiecților raporturilor juridice la libera alegere a genului de activitate, a gestionării bunurilor proprietate privată și publică, instituind obligații neechitabile între ei, astfel, încălcându-se prevederile art. 16, art.126 din Constituție, art. 3 din Legea concurenței nr. 183 din 11.06.2012 și art.8 din Legea nr. 845 din 03.01.1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi.

Unele prevederi ale proiectului conțin norme discriminatorii pentru diferiți subiecți de drept la obținerea licenței pentru desfășurarea activității reglementate.

Proiectul actului normativ nu face referire expresă la careva standarde internaționale cu toate că, în nota informativă autorul menționează că, la elaborarea proiectului expertizat s-a ținut cont de legislația Uniunii Europene și celei internaționale. Cît privește corespunderea proiectului de lege cu legislația internațională, dorim să menționăm că, acesta corespunde în mare parte prevederilor Legii României privind serviciului de alimentare cu apă și de canalizare nr. 241/2006, republicată în 2013.

În contextul obiecțiilor și recomandărilor formulate în acest raport de expertiză, considerăm necesar de a fi luate în calcul de autor pentru a elimina orice factor de vulnerabilitate ce afectează acest proiect de lege.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției