

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea serviciilor publice de gospodărie comunală – art.2, 12, 13'1, ș.a.; Legea privind administrația publică locală – art.14, 43; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 150 din 11 Aprilie 2014)

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 vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea serviciilor publice de gospodărie comunală – art.2, 12, 13'1, ș.a.; Legea privind administrația publică locală – art.14, 43; ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului 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.

Toate actele legislative care sunt propuse pentru modificare sunt legi organice. Legea privind statutul municipiului Chișinău reglementează modul de funcționare a administrației publice locale, iar Legea privatizării fondului de locuințe reglementează regimul proprietății. Aceste două legi cad sub incidența articolului 72 alin (3) lit. f) și i), astfel și legile de modificare pentru aceste raporturi ar urma să constituie legi organice.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit Notei de fundamentare, scopul proiectului de lege îl constituie armonizarea legislației în vigoare pentru a asigura punerea în aplicare și implementarea prevederilor Legii nr. 303 din 13.12.2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare. Cu toate acestea, modificările propuse pentru Legea serviciilor publice de gospodărie comunală și Legea condominiului în fondul locativ se referă nu doar la serviciul public de alimentare cu apă și canalizare, dar și la alte servicii publice menționate în Legea serviciilor publice de gospodărie comunală.

Din textul proiectului de lege reiese că armonizarea legislației este una parțială, întrucât nu toate normele din Legea nr. 303 din 13.12.2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare sunt analizate. Spre exemplu, prevederile articolului 20 din lege (alimentarea cu apă tehnologică) stabilește utilizarea apei tehnologice pentru scopuri precum spălarea străzilor, a automobilelor, spălarea sistemului de canalizare și altele, fiind interzisă conectarea la rețelele de alimentare cu apă potabilă.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Deși în nota informativă se face referire la scopul de bază al proiectului de lege - ajustarea cadrului legislativ național pentru a asigura implementarea eficientă a prevederilor Legii nr. 303 din 13.12.2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, aceasta nu conține decât explicații exemplificative ale textului unor modificări propuse. Nota informativă nu explică fiecare

modificare în parte propusă cu aducerea explicațiilor de ordin juridic și social de rigoare.

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 mediu înconjurător sănătos (art. 37 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. La momentul expertizării proiectului de lege, acesta a fost plasat pe situl Parlamentului. La acest moment nu au fost stabilite careva activități de consultare a opiniei publice.

7. Respectarea principiului participării nu este asigurată. Proiectul de lege nu conține prevederi prin care să fie stabilit un mecanism de exprimare a opiniei, luarea în considerare a acestei opinii sau crearea de structuri semi-permanente unde vor fi consultate pozițiile părților la diverse etape ale procesului decizional.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este asigurată. Proiectul nu conține prevederi care ar stabili mecanisme de control al instituțiilor publice responsabile de implementarea politicilor în domeniul prestării serviciilor de alimentare cu apă și canalizare și nici luarea în considerare sau publicarea rezultatelor monitorizării.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial Constituției. Articolul V, punctul 2 al proiectului de lege prevede la articolul 5 la Legea cu privire la apa potabilă un alin. nou 4/1, care stabilește că "Instalațiile și rețelele publice de alimentare cu apă și de canalizare, situate pe teren public, construite de persoane juridice și/sau persoane fizice, indiferent de sursa de finanțare, se transmit gratuit la balanța administrației publice locale sau direct operatorului în conformitate cu decizia consiliului local". Această prevedere este contrară prevederilor articolului 46 alin. (2) din Constituție: exproprierea doar pentru o cauză de utilitate publică, stabilită în lege și cu o justă și prealabilă despăgubire.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. Prevederile Legii privind actele legislative nu sunt respectate în totalitate, în special cele ce țin de modul de formulare a textului.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. La nivelul UE reglementările ce țin de serviciile de apă și canalizare sunt reglementate parțial și se referă doar la calitatea apei și a serviciilor conexe. Reglementarea structurii de prestare a serviciilor de apă și canalizare rămâne în continuare prerogativa statelor membre UE.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform parțial jurisprudenței CtEDO. Prevederile Protocolului I la Convenția Europeană pentru Drepturile Omului, în partea ce se referă la protecția proprietății, precum și jurisprudența CtEDO la acest capitol asigură o justă și prealabilă despăgubire pentru cazul de expropriere. Articolul V p. 2 din proiectul legii prevede transmiterea cu titlu gratuit a rețelelor de alimentare cu apă și canalizare construite de persoane fizice și/sau juridice la decizia consiliului local. Una din deciziile notorii pe încălcarea dreptului de proprietate este cauza nr. 3052/04 Dacia S.R.L. vs. Moldova.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ limitează drepturile/libertățile. Deși dreptul la acces la apă potabilă nu este expres prevăzut în textul Constituției, aceasta prevede în articolul 37 alin. 1 dreptul la produse alimentare inofensive. De asemenea, articolul 4 din Constituție oferă supremație tuturor Convențiilor și Tratatelor Internaționale la care Republica Moldova este parte, supremație în coraport cu dreptul intern, inclusiv cu prevederile Constituției. Astfel, articolul 11 din Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, articolul 24 din Convenția ONU cu privire la drepturile copilului, articolul 28 din Convenția ONU cu privire la drepturile persoanelor cu dizabilități reglementează dreptul la apă potabilă.

În același timp, dreptul la proprietate este limitat prin stabilirea posibilității consiliilor locale să transmită cu titlu gratuit în bază de decizii dreptul asupra rețelelor publice de alimentare cu apă și de canalizare care au fost construite de persoane fizice și/sau juridice. Dreptul de proprietate este protejat atât de Constituție, cât și de o serie de acte internaționale în materia drepturilor fundamentale, inclusiv Convenția Europeană pentru Drepturile Omului, Protocolul I.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Prevederile proiectului de lege nu crează careva impedimente pentru accesul la apă potabilă pentru bărbați sau femei.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1		Articolul I p. 2 2. Articolul 12 lit. b) alin. (3) se expune în următoarea redacție: "b) să furnizeze servicii conform contractelor încheiate cu consumatorii și legislației specifice în domeniile respective;" ...	În articolul I p. 2 se menționează întâi litera și apoi alineatul. Se utilizează expresia "legislației specifice în domeniile respective".	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Articolul 35 alin. 4 din Legea privind actele legislative stabilește ordinea de menționare a normei ce urmează a fi modificată, fiind menționate în ordinea expusă articolul, alineatul, litera și alte elemente. Expresia "legislației specifice în domeniile respective" urmează a fi înlocuită cu expresia "legislației în

					vigoare”.
2	Articolul I, p. 3	<p>3. Articolul 13/1 se va expune în următoarea redacție:</p> <p>...</p> <p>(2) Reglementarea serviciului public de alimentare cu apă și canalizare și a serviciului public de alimentare cu energie termică este asigurată de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (în continuare Agenția), în conformitate cu legislația specifică acestor domenii.</p> <p>(3) Reglementarea tarifelor la serviciile publice de gospodărie comunală furnizate/prestate consumatorilor, se efectuează în conformitate cu legislația specifică acestor domenii, asigurând principiul recuperării tuturor costurilor minime, strict necesare prestării serviciilor”.</p>	<p>Alineatul 2 și 3 în redacția nouă utilizează expresia ”legislația specifică acestor domenii”.</p> <p>Această formulare necesită modificare.</p> <p>În alineatul 3 se stabilește obligația de a asigura tarife la servicii publice de gospodărie comunală având costuri minime, strict necesare pentru prestarea serviciilor.</p> <p>Norma data este și foarte greu de realizat, întrucât în textul legii de modificare și completare nu sunt stabilite mecanisme de control al respectării cerințelor ce țin de costurile minime.</p> <p>Stabilirea criteriului dat este imposibil de realizat și din alte considerente, nu doar din lipsă de prevederi legate de instituția care va efectua controlul asupra respectării acestui principiu.</p> <p>Norma din alineatul (3) se referă nu doar</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Modificarea sintagmelor ”legislației specifice acestor domenii” din alineatele 2 și 3 cu ”legislației în vigoare”.</p> <p>Modificarea alineatului 3, cu înlocuirea termenului de servicii de gospodărie comunală cu serviciile publice de alimentare cu apă și canalizare.</p>

la serviciile publice de alimentare cu apă și canalizare, ci și la alte servicii publice, enumerate în textul legii serviciilor publice de gospodărie comunală, proiectul legii nerespecînd scopurile pentru care a fost elaborat, ci operînd modificări și în alte tipuri de servicii publice, altele decît alimentarea cu apă și canalizarea, precum sunt serviciile de salubritate, înverzirea localităților, asigurarea cu transport public local, administrarea fondului locativ public și privat, evacuarea apelor uzate și ale celor pluviale.

Pentru unele servicii publice de gospodărie comunală nu pot exista tarife prin definiție, așa cum sunt serviciile de înverzire a localităților, salubritatea spațiilor publice, evacuarea apelor pluviale. Pentru alte servicii publice de gospodărie comunală precum transportul

public,
evacuarea
gunoiului
menajer (care
se clasifică în
serviciile de
salubritate),
administrarea
fondului locativ
public și privat,
se aplică tarife
în forme
diverse, în
dependență de
forma de
prestare a
serviciului,
aleasă de
autoritatea
publică locală.

Astfel, serviciile
de transport
public local,
evacuarea
gunoiului
menajer,
administrarea
fondului locativ
sunt servicii
care pot fi
prestate și de
subiecți de
drept privat în
baza de
contract de
parteneriat
public-privat,
administrare
directă de
autoritatea
publică locală
sau de asociația
de coproprietari
în condominiu.
Formarea
tarifelor nu pot fi
în acest caz
dictate de
cerința de
costuri minime,
care sunt strict
necesare
prestării
serviciilor,
întrucât dacă se
aplică forma de
contract de
parteneriat
public privat,
inevitabil va
exista și

			componenta de profit. Similar, în cazul administrării directe de către autoritatea publică locală a serviciului de transport public local, spre exemplu, ar putea fi necesar de recuperat investițiile efectuate în achiziții de mijloace de transport, care se vor regăsi în componenta tarifului aplicat, și care în final nu va fi compus doar din costurile minime, strict necesare pentru a presta serviciul.		
3	Articolul I, p. 5	<p>5. Articolul 17 se expune în următoarea redacție:</p> <p>...</p> <p>(2) Alegerea formei de gestionare a serviciilor publice de gospodărie comunală se efectuează prin decizia autorității administrației publice locale sau, după caz, organului central de specialitate al administrației publice, când aceștia sunt fondatori.</p>	<p>Formularea "după caz" este ambiguă și generează interpretări abuzive.</p> <p>De asemenea, aceasta este contrară prevederilor articolului 2 al Legii serviciilor publice de gospodărie comunală, care prevede în definiția termenului de "servicii publice de gospodărie comunală" – servicii scoase din subordinea autorităților publice centrale și constituite ca structuri</p>	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Excluderea termenului "după caz" și clarificarea în textul Legii serviciilor publice de gospodărie comunală când organul central de specialitate al administrației publice poate fi fondator și lua decizii cu privire la gestionarea serviciilor publice de gospodărie comunală, cu eliminarea neclarităților ce țin de contradicțiile cu alte norme din textul legii privind serviciile publice de gospodărie comunală.

			autonome gestionare, atribuindu-li-se patrimoniu propriu în unitatea administrativ-teritorială respectivă.		
4	Articolul I, p. 8	<p>8. Articolul 21 alin. (2) se va completa cu următorul text:</p> <p>”În cazul operatorilor serviciilor publice de alimentare cu apă și canalizare, înființați de către autoritățile administrației publice locale sau centrale, cu capital social public majoritar, delegarea gestiunii serviciilor poate fi atribuită direct acestora”.</p>	<p>Prin norma data se stabilesc reglementări preferențiale pentru operatori care au fost înființați sau ale căror capital majoritar este deținut de autorități publice locale sau centrale. Aceasta constituie o excepție de la cerințele generale de parteneriat public privat și de administrare sau gestiune a proprietății publice. Astfel, similar operatorilor fondați de autorități publice ce gestionează rețele de alimentare cu apă și canalizare, operatori privați ar putea de asemenea să participe la gestionarea acestor active. Prin norma dată se exclude participarea ultimilor și nu se asigură prestarea serviciilor respective în cele mai bune</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi care limitează drepturile/libertățile;</p>	<p>Se recomandă de exclus această normă, fiind păstrată formularea actuală existentă în articolul 21 alin. (2), prin care gestiunea se transmite în bază de transparență și prin licitație publică în baza legii.</p>

			condiții.		
5	Articolul I, p. 9	<p>9. ...</p> <p>Articolul 23 alin. (3) se expune în următoarea redacție:</p> <p>(3) Operatorii care furnizează servicii de nivel de regiune, raion, municipiu se înființează în condițiile legii, de regulă, de către autoritățile administrației publice locale, sau, după caz, de către organele centrale de specialitate pentru următoarele activități:</p> <p>...</p>	<p>Formularea este ambiguă întrucât nu se poate stabili în ce condiții se vor fonda operatorii ce vor furniza servicii. Norma dată este contrară și reglementărilor ce țin de autonomia locală, întrucât în baza articolului 14 al Legii privind administrația publică locală competența privind furnizarea serviciilor de gospodărie comunală este în competența autorităților publice locale. Serviciile publice de gospodărie comunală sunt descentralizate, iar modificarea articolului 23 din Legea serviciilor publice de gospodărie comunală va crea o neclaritate cu privire la competența și atribuțiile autorităților publice centrale și locale privind crearea, prestarea și delegarea serviciilor de gospodărie comunală.</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi care limitează drepturile/libertățile;</p>	<p>Se propune modificarea articolului 23 alin. 3 prin clarificarea opțiunii pentru prestarea serviciilor la nivel de regiune, raion sau localitate în baza liberului acord al autorităților publice locale atunci când se decide asupra creării unei entități care va presta serviciile respective la nivel de regiune (mai multe autorități), la nivel de raion (de către autoritatea publică locală de nivelul II) și la nivel de localitate. Se recomandă păstrarea competenței clare pentru municipiul Chișinău să creeze separat sau în cooperare cu alte localități operatori care vor presta servicii publice de gospodărie comunală.</p>

6	Articolul IV, p. 1	<p>1. Punctul 22 litera j) se expune în următoarea redacție:</p> <p>”j) aprobă:</p> <ul style="list-style-type: none"> - norme specifice și tarife pentru instituțiile publice din subordine; - norme specifice și tarife pentru serviciile publice de interes local din subordine, în condițiile legilor specifice acestor servicii, cu excepția tarifelor pentru serviciile publice de alimentare cu energie termică și de alimentare cu apă tehnologică; - repartizarea terenurilor și a locuințelor, taxa pentru chirie, alte taxe, la propunerea primarului”. 	<p>Formularea " taxa pentru chirie, alte taxe " este diferită de formularea actuală din textul legii, care utilizează termenul de tarif. Termenul de taxă este aplicabil pentru relațiile fiscale, ceea ce nu e cazul pentru reglementările date, întrucât vorbim despre prestarea unui serviciu sau darea în chirie a unui spațiu sau teren. În cazul nostru relațiile reglementate în de domeniul civil (relații contractuale de prestări servicii, arendă).</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Se recomandă de înlocuit termenul de "taxă" cu termenul de "tarif" pentru a asigura că consiliul municipal aprobă cuantumul plăților pentru serviciile prestate, inclusiv pentru arena bunurilor proprietate a autorității publice locale.</p>
7	Articolul V, p. 2	<p>2. Din articolul 1 se exclude noțiunea de " distribuitor ".</p>	<p>Excluderea termenului de " distribuitor ", ce presupune calitatea de intermedia între furnizor și consumator, exclude o etapă din procesul de prestare a serviciului de livrare de apă</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Deși decizia privind modul de structurare a participanților la serviciile de alimentare cu apă și canalizare în de prerogativă legislativului, o structurare dispersată nu permite integrarea verticală a unor</p>

			<p>potabilă și de canalizare, cea de distribuție. În loc nu este introdus un alt termen care să clarifice tot procesul de la colectarea apei și pînă la livrarea acesteia către consumatori.</p> <p>Adițional, alți termeni din Legea privind apa potabilă nu sunt armonizați cu terminologia din Legea privind serviciul public de alimentare cu apă și canalizare, precum este cel de furnizor și respectiv operator.</p> <p>O altă obiecție ține de excluderea distribuitorului în calitate de participant separat la procesul de livrare a apei potabile. Deși este un sector specific de prestare de servicii și presupune efectul de rețea (cu cît mai mare este rețeaua cu atît mai accesibil este serviciul prestat), pentru a se putea asigura o anumit nivel de concurență, serviciul de livrare a apei potabile trebuie să fie separat de cel de</p>		<p>operatori (controlul atît la nivel de prelucrare a apei, precum și distribuție). Din considerente de asigurare a concurenței, separarea furnizorului și distribuitorului asigură independență între participanți. De asemenea, pentru a putea asigura o piață geografică cît mai mică, cu alte cuvinte, a permite existența unui număr cît mai mare de furnizori de apă potabilă, aceștia necesită a fi limitați de posibilitatea de a se integra vertical, astfel că atunci cînd se va decide asupra prestării serviciilor la nivel de regiune, distribuitorul precum și autoritățile publice locale care vor decide crearea unui distribuitor la nivel regional vor avea de unde să aleagă.</p> <p>Se recomandă stabilirea unei poziții clare privind modul în care se vor opera serviciile de alimentare cu apă, precum și alte servicii și de asigurat armonizarea termenilor din</p>
--	--	--	---	--	--

			distribuție. În baza reglementărilor Legii privind serviciul public de alimentare cu apă și canalizare aceste distincții nu se fac, fiind prezent operatorul, care administrează sistemul de alimentare și prestează serviciul de distribuția apei și de evacuare a apelor uzate.		legile supuse modificării.
8	Articolul V, p. 2	<p>2. Articolul 5 se completează cu un nou alineat nou (4/1) cu următorul conținut:</p> <p>(4/1) Instalațiile și rețelele publice de alimentare cu apă și de canalizare, situate pe teren public, construite de persoane juridice și/sau fizice, indiferent de sursa de finanțare, se transmit gratuit la balanța administrației publice locale sau direct operatorului în conformitate cu decizia consiliului local.</p>	Sunt încălcate prevederile Constituției ce țin de proprietate, Protocolul I al Convenției Europene pentru Drepturile Omului și o serie de alte reglementări ce țin de proprietate.		Odată ce instalațiile și rețelele publice de alimentare cu apă a fost construite legal (cu respectarea cerințelor tehnice în construcții, fiind prezente autorizațiile necesare), transmiterea la balanța administrației publice locale constituie expropriere fără careva despăgubire justă și evident neprealabilă. Se recomandă de modificat acest alineat prin stabilirea unei modalități preliminare de despăgubire pentru costul instalațiilor și rețelelor care au fost construite de persoane juridice și/sau fizice.

Concluzii

Normele proiectului de lege de modificare a unor acte legislative nu este compatibil cu prevederile constituționale ce țin de proprietate și compensarea pentru cazurile de expropriere.

Proiectul de lege necesită a fi ajustat la prevederile Legii privind actele legislative în partea ce țin de modul de expunere a textului modificărilor propuse, a Legii privind administrația publică locală în partea ce ține de competențele de fondare a operatorilor ce prestează servicii publice de gospodărie comunală. De asemenea, este necesară stabilirea clară a opțiunii privind separarea sau nesepararea furnizorului de distribuitor sau păstrarea unui operator pentru serviciile de apă și canalizare cu armonizarea adecvată a tuturor termenilor din actele legislative respective.

Proiectul de lege este contrar prevederilor Protocolului I la Convenția Europeană pentru Drepturile Omului în partea ce ține de exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

Nu există jurisprudență a Curții Constituționale care s-ar fi referit la articolul 46 alin. 2 din Constituție sau la dreptul la apă potabilă. În același timp, proiectul de lege este contrar jurisprudenței CtEDO în materie de protecție a dreptului de proprietate și condițiile de expropriere pe cauză de utilitate publică.

Proiectul de lege nu dezavantajează în nici un fel un gen în favoarea altuia, în același timp fiind neconform unor acte legislative precum Legea privind administrația publică locală și Legea privind actele legislative.

Se propune revizuirea termenilor utilizați, modul de formulare pentru a asigura armonizarea cu actele legislative existente deja și excluderea normelor ce țin de exproprierea cu titlu gratuit a instalațiilor și rețelelor de alimentare cu apă și canalizare.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției