

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind transportul prin conducte magistrale – art.2; Legea cu privire la regimul produselor și substanțelor nocive – art.4; Legea cu privire la energetică – art.6; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 166 din 15 Aprilie 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 vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind transportul prin conducte magistrale – art.2; Legea cu privire la regimul produselor și substanțelor nocive – art.4; Legea cu privire la energetică – art.6; ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei, 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. Având în vedere că se propune modificarea unei legi organice considerăm că autorul a respectat rigorile legislative la stabilirea categoriei acului de modificare.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative, scopul proiectului legii este aducerea în conformitate cu cadrul legislativ existent cu prevederile Legii nr.116 din 18.05.2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase, care stabilește norme și reguli pentru asigurarea funcționării obiectelor industriale periculoase în condiții de securitate și fiabilitate și de prevenire a situațiilor care pot provoca avarii și incidente la obiectele industriale periculoase.

Proiectul de lege conține modificări în Legea privind transportul prin conducte magistrale, Legea cu privire la regimul produselor și substanțelor nocive, Legea cu privire la energetică, Legea privind piața produselor petroliere, Codul subsolului, Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreținător, Legea privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. În viziunea noastră, autorul a prezentat o descriere succintă cu privire la unele modificări propuse, 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. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economico-financiară argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare a legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

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.

Rezumînd cele menționate mai sus, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de vulnerabilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

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

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la mediu înconjurător sănătos (art. 37 din Constituția RM)

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)

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

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este aplicabil. În contextul amendamentelor propuse prin proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind transportul prin conducte magistrale – art.2; Legea cu privire la regimul produselor și substanțelor nocive – art.4; Legea cu privire la energetică – art.6; ș.a.), principiul transparenței, așa cum este el înțeles la efectuarea expertizei vulnerabilității, este inaplicabil.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. În contextul amendamentelor propuse prin proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind transportul prin conducte magistrale – art.2; Legea cu privire la regimul produselor și substanțelor nocive – art.4; Legea cu privire la energetică – art.6; ș.a.), principiul participării, așa cum este el înțeles la efectuarea expertizei vulnerabilității, este inaplicabil.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. Prevederile proiectului nu urmăresc reglementarea vreunui mecanism de monitorizare a activității unei autorități publice, a politicilor promovate de aceasta sau de obligare a autorității de a asigura publicitatea controalelor efectuate de această autoritate.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În procesul expertizării nu s-au stabilit careva încălcări ale prevederilor Constituției Republicii Moldova.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. În ansamblu, proiectul de lege supus prezentei expertize a vulnerabilității, nu contravine legislației naționale corelative, or, acesta vine să modifice toate actele legislative potențial vizate de prevederile Legii nr.116 din 18.05.2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase, care stabilește norme și reguli pentru asigurarea funcționării obiectelor industriale periculoase în condiții de securitate și fiabilitate și de prevenire a situațiilor care pot provoca avarii și incidente la obiectele industriale periculoase.

Totuși, remarcăm că la elaborarea proiectului autorul nu a respectat întru totul normele tehnicii legislative stabilite prin Legea nr.780/2001 privind actele legislative, ceea ce face necesar de a fi revizuit proiectul din punct de vedere redacțional.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standartelor internaționale. În cadrul analizei textului proiectului nu au fost identificate standarde internaționale cărora să le contravină amendamentele propuse. La fel, în nota informativă ce însoțește proiectul expertizat, autorul proiectului nu a prezentat nici un instrument internațional sau alte prevederi comunitare care să susțină juridic propunerile înaintate.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la Curtea Constituțională.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la CtEDO.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. După cum reiese și din scopul proiectului de lege, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea un impact pozitiv asupra populației.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulne	
1		Art. IV, pct.11 Articolul IV. - Legea nr. 461-XV din 30 iulie 2001 privind piața produselor petroliere	Articolul 18 ce se propune a fi completat deja are un aliniat numerotat cu cifra 7. Potrivit prevederilor art.32 alin.(5) din Legea	Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Recomandăm revizuirea numerotării aliniatelor.

	<p>(republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 76, art. 342), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>...</p> <p>11. Articolul 18:</p> <p>...</p> <p>se completează cu alineatul (7) cu următorul cuprins:</p> <p>„(7) Pentru păstrarea produselor petroliere în corespundere cu cerințele securității industriale și cerințele față de localizarea și lichidarea efectelor avariilor, agentul economic emite declarația privind securitatea industrială, conform anexei nr.2, tabelul 1, grupa B, la Legea privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase, care se prezintă Inspectoratului Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale</p>	780/2001 privind actele legislative, articolul poate fi compus din alineate numerotate cu cifre arabe, luate între paranteze. La fel, din actul normativ precitat numerotarea urmează a fi făcută în ordine crescătoare, iar fiecare aliniat are numărul său de ordine. Numărătoarea aliniatelor nu poate să se repete în unul și același articol.	
--	--	--	--

		Periculoase la înscriserea acestuia în Registrul de stat al obiectelor industriale periculoase.”			
2	Art. IV, pct.11	<p>Articolul IV. - Legea nr. 461-XV din 30 iulie 2001 privind piața produselor petroliere (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 76, art. 342), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>...</p> <p>11. Articolul 18:</p> <p>... se completează cu alineatul (7) cu următorul cuprins:</p> <p>„(7) Pentru păstrarea produselor petroliere în corespundere cu cerințele securității industriale și cerințele față de localizarea și lichidarea efectelor avariilor, agentul economic emite declarația privind securitatea industrială, conform anexei</p>	<p>Autorul, în textul alineatului, face trimitere expresă la <i>autoritatea publică de specialitate abilitată cu funcții speciale de control și supraveghere tehnică de stat a obiectelor industriale periculoase - Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase.</i></p> <p>Ținem să subliniem că, potrivit prevederilor Legii nr.116/2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase, Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase este denumit ca <i>organ de control și supraveghere tehnică de stat.</i> Art. 19 din Legea nr.780/2001</p>	Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Recomandăm utilizarea aceiași noțiuni ca în Legea nr.116/2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase.

		nr.2, tabelul 1, grupa B, la Legea privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase, care se prezintă Inspectoratului Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase la înscrierea acestuia în Registrul de stat al obiectelor industriale periculoase.”	privind actele legislative stabilește că, 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. La fel, utilizarea denumirii generale a Inspectoratului va scuti legiuitorul pentru viitor de a interveni cu modificări la actul legislativ în cazul schimbării denumirii instituției sau competențelor.		
3	Art. IV, pct.17	2. La punctul 10 din anexa la lege, cuvintele „certificat de conformitate” se substituie cu cuvintele „aviz de expertiză pozitiv”. Articolul IV. - Legea nr. 461-XV din 30 iulie 2001 privind piața produselor petroliere (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003,	În textul legii, autorul proiectului utilizează sintagma „ aviz pozitiv de expertiză ”. În vederea utilizării unei terminologii uniforme și constante în tot actul normativ (art. 19 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative) propunem ca și în textul anexei să fie utilizată sintagma „aviz	Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	În vederea utilizării unei terminologii uniforme și constante în tot actul normativ (art. 19 din Legea nr.780 privind actele legislative) propunem ca și în textul anexei să fie utilizată sintagma „aviz pozitiv de expertiză”.

		<p>nr. 76, art. 342), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>...</p> <p>17. La punctul 10 din anexa la lege, cuvintele „certificat de conformitate” se substituie cu cuvintele „aviz de expertiză pozitiv”.</p>	<p>pozitiv de expertiză”.</p>		
4	Art. VII, pct.6	<p>(2/2) Reglarea și punerea în funcțiune a instalațiilor tehnice și sistemelor tehnologice utilizate în cadrul obiectelor industriale periculoase pot fi făcute de către beneficiar/agentul economic, în cazul deținerii de către acesta a avizului pozitiv de expertiză eliberat de organismul de expertiză în domeniul securității industriale, sau de către agenți economici specializați.</p> <p>(2/3) În scopul evitării avariilor și asigurării funcționării inofensive a obiectelor</p>	<p>La alin. (2/2) și (2/3) se propun termeni noi „beneficiar/agent economic”, însă legea în vigoare utilizează acești termeni în altă formulare: „beneficiar” și „agent economic”.</p> <p>Menționăm că, potrivit art. 19 din Legea nr.780/2001 terminologia utilizată în actul elaborat trebuie să fie constantă și uniformă. La fel, textul actului normativ nu explică care este diferența între beneficiar și agentul economic, precum și nu este definită noțiunea de „agent economic specializat”.</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p> <p>Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Utilizarea unui și același termen în tot actul legislativ, precum și definirea noțiunilor de "beneficiar", "agentul economic" și "agent economic specializat".</p>

industriale
periculoase,
beneficiarul/agen-
tul economic
efectuează
periodic lucrări
de reglare în
cadrul
încercărilor în
complex ale
instalațiilor
tehnice și
sistemelor
tehnologice
pentru darea în
exploatare a
obiectului. ...

Articolul VII. -
Legea nr. 116
din 18 mai 2012
privind
securitatea
industrială a
obiectelor
industriale
periculoase
(Monitorul
Oficial al
Republicii
Moldova, 2012,
nr. 135-141, art.
445) se
modifică și se
completează
după cum
urmează:

...

6.

Articolul 10 se
completează cu
alineatele
(2/1)-(2/7) cu
următorul
cuprins:

...

(2/2) Reglarea
și punerea în
funcțiune a
instalațiilor
tehnice și
sistemelor
tehnologice
utilizate în
cadrul
obiectelor
industriale

periculoase pot fi făcute de către beneficiar/agentul economic, în cazul deținerii de către acesta a avizului pozitiv de expertiză eliberat de organismul de expertiză în domeniul securității industriale, sau de către agenți economici specializați.

(2/3) În scopul evitării avariilor și asigurării funcționării inofensive a obiectelor industriale periculoase, beneficiarul/agentul economic efectuează periodic lucrări de reglare în cadrul încercărilor în complex ale instalațiilor tehnice și sistemelor tehnologice pentru darea în exploatare a obiectului. Lucrările de reglare neplanificate se efectuează în următoarele cazuri:

a) după reparația capitală;

b) după efectuarea modificărilor constructive care influențează asupra securității obiectului;

		<p>c) în cazul abaterilor sistematice în ceea ce privește funcționarea instalațiilor tehnice și a sistemelor tehnologice de la cerințele expuse în fișa de regim;</p> <p>d) după incidentele și avariile produse la obiectul industrial periculos;</p> <p>e) la schimbarea tipului și caracteristicilor combustibilului (după caz).</p>			
--	--	---	--	--	--

Concluzii

Proiectul de lege supus expertizei este elaborat în vederea aducerii în conformitate a cadrului legislativ existent (Legea privind transportul prin conducte magistrale, Legea cu privire la regimul produselor și substanțelor nocive, Legea cu privire la energetică, Legea privind piața produselor petroliere, Codul subsolului, Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, Legea privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase) cu prevederile Legii nr.116 din 18.05.2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase, care stabilește norme și reguli pentru asigurarea funcționării obiectelor industriale periculoase în condiții de securitate și fiabilitate și de prevenire a situațiilor care pot provoca avarii și incidente la obiectele industriale periculoase.

În principiu, acesta corespunde cu prevederile Constituției Republicii Moldova. La fel, acesta nu dezavantajează în nici un fel un gen în favoarea altuia. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la Curtea Constituțională sau la CtEDO.

La elaborarea proiectului autorul nu a respectat întru totul normele tehnicii legislative stabilite prin Legea nr.780/2001 privind actele legislative, ceea ce face necesar de a fi revizuit proiectul din punct de vedere redacțional.

La fel, nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. În viziunea noastră, autorul a prezentat o descriere succintă cu privire la unele modificări propuse, 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. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economico-financiară argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare a legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

Rezumînd cele menționate mai sus, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de vulnerabilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

În acest context, în scopul producerii impactului scontat, reiterăm necesitatea de îmbunătățire a prevederilor din proiect pentru a elimina orice factor de vulnerabilitate ce l-ar putea afecta, ținînd cont de obiecțiile formulate în prezentul raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției