



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. 06/2-1111 din 16.02 2018
La nr. 01/01-395 din 30 ianuarie 2018

**Ministerul Agriculturii, Dezvoltării
Regionale și Mediului**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.440/1995, Codul contravențional, Legea nr.171/2010, Legea 272/2011).

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

Director

Bogdan ZUMBREANU

do. 389-A 18



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4751 din 14.02.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.440/1995, Codul contravențional, Legea nr.171/2010, Legea 272/2011)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.”. Mai mult ca atât, art.11 alin.(2²) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie”.

Anunțul privind organizarea consultărilor publice, textul proiectului și nota informativă au fost plasate pe pagina web a Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, la data de 30 ianuarie 2018, fiind respectat termenul de 10 zile lucrătoare necesar pentru ca părțile interesate să-și exprime opiniile, comentariile și recomandările asupra proiectului.

Totodată, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, prin publicarea unui anunț privind inițierea consultărilor publice a proiectelor de decizii. Astfel, nu au fost respectate cerințele legale statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina oficială web indicată supra, precum și apreciind termenii pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „Elaborarea proiectului de hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative are drept scop eliminarea impedimentelor pentru producătorii agricoli la irigarea terenurilor agricole.

Astfel, menționăm că în prezent producătorii agricoli întâmpină mai multe probleme la obținerea actelor permissive pentru eliberarea autorizației de mediu pentru folosința specială a apei pentru irigare, instalarea prizei de apă și instalațiilor mobile în scopul irigației terenurilor agricole pe terenurile zonelor și fâșiilor de protecție a apelor râurilor și bazinelor de apă.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune completarea cadrului legal de specialitate cu conceptul de „sistem de desecare”, precum și revizuirea listelor ce vizează lista actelor necesare pentru obținerea autorizației de mediu pentru folosința specială a apei.

Prin urmare, se constată că scopul anunțat în nota informativă coincide cu scopul real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesele producătorilor agricoli la irigația terenurilor agricole de a beneficia de simplificarea procedurii de obținere a autorizației de mediu pentru folosința specială a apei, prin

excluderea unor acte din lista celor necesare a fi prezentate în vederea obținerii autorizației sus-citate.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Cu referire la datele prezentate în nota informativă anexată, menționăm că argumentele prezentate respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, autorul specificând necesitatea elaborării normelor, scopul propus și principalele prevederi ale proiectului.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Deși, autorul nu a făcut careva referiri în nota informativă în ceea ce privește argumentarea economico-financiară, în urma analizei prevederilor propuse, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare de implementare.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător [...]”.

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și a Hotărârii Guvernului nr.1230/2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) 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; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Astfel, conținutul proiectului este expus în limbă simplă, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.19 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Deși prevederile proiectului nu contravin actelor legislative în vigoare, totuși proiectul în redacția propusă va crea un conflict intern, în ceea ce privește excluderea actele necesare pentru obținerea autorizației de mediu pentru folosința specială a apei (a se analiza normele de la art.IV din proiect în coraport cu prevederile art.25 alin.(3¹) din Legea nr.272/2011). Aspectele date vor fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Prin proiect nu se reglementează activitatea unor agenți publici sau a unor entități publice. Însă, normele propuse au tangență cu activitatea Agenției „Apele Moldovei” care este autoritatea administrativă de gestionare a apelor și a terenurilor fondului apelor, potrivit Hotărârii Guvernului nr.882/2014 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției “Apele Moldovei”, structurii și efectivului-limită ale acesteia și a Inspectoratului Ecologic de Stat, în partea ce ține de eliberarea autorizație de mediu pentru folosința specială a apei.

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

Art.IV pct.1 potrivit proiectului

Art. IV. Legea apelor nr.272 din 23.12.2011 [...] se modifică după cum urmează:

1.La Articolul 25, alineatul (2), litera a) și d) se exclud.

„Articolul 25. Cererea de eliberare a autorizației de mediu pentru folosința specială a apei

(2) Lista actelor necesare solicitantului pentru obținerea autorizației de mediu pentru folosința specială a apei include:

a) documentul care atestă dreptul de proprietate sau de folosință asupra terenului pe care este situat corpul de apă, asupra construcțiilor hidrotehnice, precum și asupra altor construcții destinate folosinței apelor; [...]

d) regulamentul de exploatare a barajelor, iazurilor și a lacurilor de acumulare; [...]"

Obiecții:

În primul rând, stabilim că în nota informativă, autorul face mențiune exclusiv la problematica producătorilor agricoli, ca subiecți interesați în obținerea autorizațiilor menționate. În acest sens, art.23 alin.(2) din Legea nr.272/2011 stabilește activitățile considerate drept „de folosință specială a apei”, pentru care trebuie solicitată autorizația de mediu, printre acestea fiind și alte activități, ce nu au tangență cu sistemul de irigare (de exemplu: folosința apei în acvacultură și piscicultură; deversarea apelor uzate; utilizarea apei pentru generarea de energie hidro-electrică etc.).

Astfel, norma sus-citată exclude obligația de a prezenta documentul care atestă dreptul de proprietate sau de folosință asupra terenului pe care este situat corpul de apă (art.25 alin.(2) lit.a)) și regulamentul de exploatare a barajelor, iazurilor și a lacurilor de acumulare (art.25 alin.(2) lit.a)) tuturor solicitanților de autorizații de mediu pentru folosința specială a apei.

Acest fapt, implică riscul desfășurării unor activități de folosință specială a apei (activitate de profit) pe teritoriul unei terțe persoane, fără a avea dovada clară a acordului acesteia, precum și exploatarea corpurilor de apă în mod inadecvat sau fraudulos, care, ulterior, pot avea un impact negativ asupra apelor, inclusiv a celei subterane și a mediului în general.

Elaborarea și prezentarea Regulamentului de exploatare a barajelor, iazurilor și a lacurilor de acumulare, considerăm a fi necesară, din considerentul că acesta stabilește caracteristicile și regulile de exploatare a corpului de apă pentru care se solicită autorizația de mediu pentru folosința specială a apei. Astfel, acesta poate conține și prevederi speciale privind restricțiile/limitele pentru corpul de apă, în dependență de capacitatea acestuia, ceea ce este esențial în analiza cererii depuse de către solicitant și poate conține date esențiale pentru a elibera sau refuza eliberarea autorizației pentru o activitate anumită.

În altă ordine de idei, menționăm că odată cu excluderea acestor două litere, se va crea un conflict normativ intern cu prevederile stipulate la art.25 alin.(3¹) din Legea nr.272/2011, care fac trimitere la actele ce se propun a fi excluse prin prezentul proiect.

Prin urmare, se creează confuzie referitor la actele necesare pentru obținerea autorizației de mediu pentru folosința specială a apei. O asemenea circumstanță implică multiple riscuri de corupție, creându-se o vulnerabilitate între subiecții implicați (solicitant vis-a-vis de instituția competentă de eliberare a autorizațiilor).

Conflictul normativ reprezintă un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru aplicarea preferențială a normei.

Recomandări:

Excluderea Art.IV pct.1 din proiectul prenotat.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Lacună de drept ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) ● Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
--	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupției a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului în scopul eliminării impedimentelor pentru producătorii agricoli la irigarea terenurilor agricole.

Autorul a respectat cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional.

Totodată, a fost identificat riscul creării unei conflict de norme, în ceea ce privește lista actelor care trebuie anexate la cererea de solicitare a autorizației de mediu pentru folosința specială a apei.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

14.02.2018

Diacenco

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO, Inspector principal