



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. 06/2-2612 din 25.04. 2018  
La nr.01/01-1793 din 06.04.2018

**Ministerul Agriculturii,  
Dezvoltării Regionale  
și Mediului**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

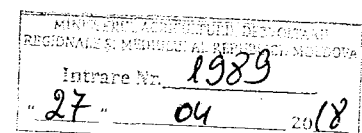
Anexă:

*Raportul de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file.*

**Director**

**Bogdan ZUMBREANU**

Ex: D. Galamaga  
Tel:022 257-421





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO18/4990 din 25.04.2018**

**la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.1515/1993 privind protecția mediului înconjurător; Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală; Codul subsolului; Legea apelor nr.272/2011 etc.)**

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."

Textul proiectului supus expertizei anticorupție și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina oficială web a Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului ([www.madrm.gov.md](http://www.madrm.gov.md)) la data de 16.02.2018, fiind respectat termenul minim de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, de către părțile interesate.

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

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

În nota informativă, autorul susține că: „*Scopul final al proiectului este asigurarea integrării reglementărilor ce țin de procesul de elaborare și aprobare/adoptare a planurilor și programelor cu posibil impact semnificativ asupra mediului, inclusiv asupra sănătății populației în legislația națională. De asemenea, proiectul va contribui la integrarea priorităților de protecție a mediului și sănătății populației în planurile și programele sectoriale și cele la nivel local.*

*Odată cu adoptarea Legii privind evaluarea strategică de mediu, au fost introduse principiile, procedurile, tipurile de planuri și programe supuse evaluării strategice de mediu în conformitatea cu normele juridice europene. Prin urmare, proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative stabilește o abordare comună pentru efectuarea evaluării strategice de mediu, indiferent în care sector al economiei este planificată această activitate și la ce nivel este aprobată.”*

Analizând normele elaborate ale proiectului se stabilește că acestea vin să aducă în concordanță prevederile unor acte legislative în concordanță cu Legea nr.11 din 02.03.2017 privind evaluarea strategică de mediu pentru eliminarea incoerențelor normative și punerea în aplicare a noului mecanism de evaluare strategică.

În urma expertizei efectuate se constată că prevederile proiectului servesc scopului declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul promovează interesele autorităților publice centrale și locale de a beneficia de un cadru normativ coerent și uniform în scopul asigurării reglementării procesului de planificare, inclusiv procesului de elaborare și aprobare/adoptare a planurilor și programelor cu posibil impact semnificativ asupra mediului, inclusiv asupra sănătății populației.

Astfel, se consemnează că interesele promovate sunt conforme interesului public. Proiectul legii

privind modificarea și completarea unor acte legislative vine să asigure protecția mediului și sănătatea populației, fapt ce va minimiza impactul unor proiecte și activități asupra mediului înconjurător și va contribui la reducerea cheltuielilor pentru restabilirea ecosistemelor.

## 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."

În nota informativă autorul relevă condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, evidențiază elementele noi ale proiectului, prezintă argumentele corespunzătoare și face referință la legislația comunitară din acest domeniu. Astfel, au fost respectate cerințele art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

### 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".

Potrivit notei informative autorul susține că: „Proiectul legii privind modificarea și completarea unor acte legislative va asigura luarea unor decizii echilibrate la nivel macroeconomic, asigurând protecția mediului și sănătății populației, va minimiza impactul unor proiecte și activități asupra mediului înconjurător și va contribui la reducerea cheltuielilor pentru restabilirea ecosistemelor. Cheltuielile pentru înlăturarea consecințelor negative sunt mult mai mari decât cheltuielile pentru prevenirea poluării.

Punerea în aplicare a proiectului de lege nu necesită resurse financiare suplimentare ale bugetului de stat și ale bugetelor locale. Costurile evaluării strategice de mediu sunt definite în Legea nr.11/2017 privind evaluarea strategică de mediu. Astfel, realizarea prevederilor propuse în modificările legilor identificate, cât și aplicarea prevederilor Legii cu privire la evaluarea strategică de mediu va necesita introducerea unor abilități suplimentare autorităților administrației publice ce țin de desfășurarea procedurilor evaluării strategice de mediu pentru planurile și programele elaborate de acestea. Abilitățile respective vor fi executate în limitele efectivului angajaților stabilit de legislație și în limitele alocațiilor bugetare, fără cheltuieli suplimentare.

Conform prevederilor Legii nr.11/2017 cheltuielile vor fi necesare pentru remunerarea specialiștilor angajați în baza de contract pentru elaborarea raportului de mediu. De asemenea, instituția responsabilă (inițiatorul) de elaborarea planului sau programului va suporta toate cheltuielile legate de informare și asigurarea participării publicului la evaluarea strategică de mediu. Finanțarea elaborării planului sau programului și raportului de mediu se efectuează din bugetul de stat sau din

*bugetul local, în funcție de nivelul de aprobare a actului. De menționat, că nu fiecare plan sau program urmează a fi supus procedurii evaluării strategice de mediu."*

Prin urmare, analizând nota informativă apare o incertitudine referitor la necesitatea alocării mijloacelor financiare la implementarea prevederilor proiectului. Autorul, inițial, menționează expres despre lipsa necesității resurselor financiare suplimentare din bugetul de stat și ale bugetelor locale. Ulterior, evidențiază competențe/abilități suplimentare angajaților autorităților fără a fi remunerați suplimentar. Există riscul reducerii sau lipsei calității efectuării asigurării evaluării strategice de mediu de către subiecții implicați, deoarece nu vor fi instruiți/pregătiți în acest, precum și motivați financiar. Astfel, competențele/abilitățile suplimentare prevăzute pentru entitățile publice centrale și locale în proiect, pot avea doar caracter declarativ în vederea asigurării aplicării Legii nr.11/2017 privind evaluarea strategică de mediu, deoarece nu este clar stabilit procesul/mecanismul de asigurare a evaluării strategice de mediu și care sunt cheltuielile reale și sursele financiare la implementarea prevederilor proiectului, inclusiv pentru autoritățile publice locale.

Propunem autorului, să completeze nota informativă cu argumente concludente și pertinente întru fundamentarea economico-financiară a proiectului, inclusiv a mecanismului privind asigurarea realizării evaluării strategice de mediu, astfel încât justificările să fie viabile și susținute și de către toate părțile interesate ( autoritățile publice locale).

## **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; [...]"*

Deși, textul proiectului corespunde tehnicii legislative, regulilor limbajului și expresiei juridice, unele prevederi ale proiectului (Art. I. pct.3; Art. II. și Art. VI. pct.2), denotă ambiguitate în ceea ce privește atribuirea unor competențe noi autorităților publice locale, necesitatea alocării mijloacelor financiare la exercitarea acestora și sursele de acoperire. Totodată, apare neclaritate referitor la neefectuarea expertizei ecologice asupra anumitor acte normative, în cazul în care au fost supuse evaluării strategice de mediu (a se vedea analiza în secțiunea III a raportului de expertiză anticorupție).

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

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

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

Proiectul reglementează activitatea autorităților publice centrale și locale de a asigura realizarea evaluării strategice de mediu pentru planurile și programele elaborate de aceste autorități, care stabilesc cadrul pentru acordarea autorizației de realizare a proiectelor și activităților prevăzute în anexele nr.1 și 2 la Legea nr.86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului, în cazul în care acestea pot produce efecte semnificative asupra mediului, inclusiv asupra sănătății populației.

### 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.I (pct.3) și Art. II. din proiect

Art. I. - Legea nr. 1515-XII din 16 iunie 1993 privind protecția mediului înconjurător (Monitorul Parlamentului Republicii Moldova, 1993, nr. 10, art. 283), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

[...]

3. Articolul 10 se completează cu litera l) cu următorul cuprins:

„l) asigură desfășurarea procedurii evaluării strategice de mediu a planurilor, programelor, care se aprobă de către autoritățile administrației publice locale, în conformitate cu Legea nr.11 din 02 martie 2017 privind evaluarea strategică de mediu”.

Art. II. - Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (Monitorul Oficial, 32-35/116) cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: 1. Articolul 14, alineatul (2) se completează cu literă o<sup>2</sup>) cu următorul conținut:

„(o<sup>2</sup>) asigură realizarea evaluării strategice de mediu pentru planurile urbanistice ale localităților de nivelurile întâi și doi, planurile de amenajare a teritoriului, care stabilesc cadrul pentru acordarea autorizației de realizare a proiectelor și activităților prevăzute în anexele nr.1 și 2 la Legea nr.86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului;”

2. Articolul 29, alineatul (1) se completează cu litera (s<sup>1</sup>) care va avea următorul conținut:

„(s<sup>1</sup>) asigură realizarea evaluării strategice de mediu pentru planul general de urbanism și documentația de urbanism și amenajare a teritoriului, care stabilesc cadrul pentru acordarea autorizației de realizare a proiectelor și activităților prevăzute în anexele nr.1 și 2 la Legea nr.86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului;”

3. Articolul 43, alineatul (1) se completează cu litera (j<sup>2</sup>) care va avea următorul conținut:

„(j<sup>2</sup>) asigură realizarea evaluării strategice de mediu pentru planurile și programe de dezvoltare a raionului, în cazul în care acestea pot produce efecte semnificative asupra mediului, inclusiv

asupra sănătății populației".

**Obiecții:**

Se semnalează o incertitudine în ceea ce privește atribuirea unei noi competențe autorităților publice locale/consiliilor locale/primarilor/consiliilor raionale, fără a explica clar conținutul și funcționarea mecanismului privind asigurarea realizării evaluării strategice de mediu pentru planurile și programele de dezvoltare, în cazul în care acestea pot produce efecte semnificative asupra mediului, inclusiv asupra sănătății populației.

Totodată, această neclaritate, generează confuzie referitor la mijloacele financiare, precum și sursele de acoperire necesare pentru implementarea prevederilor proiectului. Deși, autorul în nota informativă menționează despre fundamentarea economico-financiară a proiectului, aceasta nu este suficient argumentată.

În acest context, potrivit art.10 alin.(3) al Legii nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală: „(3) Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare.”.

Așadar, se instituie atribuiții improprii entităților publice locale, fapt ce creează incoerență în activitatea acestora, deoarece nu este stabilit clar mecanismul de desfășurare a evaluării strategice de mediu a planurilor și programelor care se aprobă de către autoritățile administrației publice locale, precum și necesitatea și mecanismul de acoperire a mijloacelor financiare pentru exercitarea acestor atribuții.

**Recomandări:**

Să fie revizuit proiectul și stabilit expres/aprobat mecanismul privind asigurarea desfășurării procedurii/realizării evaluării strategice de mediu a planurilor, programelor, care se aprobă de către autoritățile administrației publice locale, în cazul în care acestea pot produce efecte semnificative asupra mediului, inclusiv asupra sănătății populației, precum și sursele de alocare a mijloacelor financiare în acest scop.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 2 -

**Art. VI. (pct.2) din proiect**

Art. VI. - Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative (Monitorul Oficial Nr. 7-17, 2018, art. Nr: 34) se completează după cum urmează:

[...]

2. Articolul 34 se completează cu alineatul (7<sup>1</sup>) care va avea următorul cuprins:

„(7<sup>1</sup>) Expertiza ecologică nu se efectuează în cazul în care proiectele actelor normative (planuri, programe) au fost supuse evaluării strategice de mediu”.

**Obiecții:**

Se semnalează în conținutul normei o formulare ambiguă a sintagmei „proiectele actelor normative (planuri, programe)”, care poate genera interpretări și aplicări discreționare.

Pe de o parte, parantezele rotunde în limba româna cuprind o explicație, o precizare ori un amănunt, care îmbogățesc înțelesul propoziției sau al frazei. Pe de altă parte, noțiunea de „act normativ” conține un sens mult mai larg, potrivit art.2 al Legii nr.100/2017 această noțiune semnifică „act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sînt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice.”

Astfel, apare o ambiguitate la perceperea intenției reale a autorului, care vrea să excludă expertiza ecologică asupra documentelor de politici - programe și planuri, care sunt adoptate/aprobate de către Parlament, Guvern, autoritățile administrației publice centrale și locale și care au fost supuse evaluării strategice de mediu.

În altă ordine de idei, prevederile normei pot fi interpretate eronat și în sensul în care, ulterior, aprobării/adoptării programelor și planurilor supuse evaluării strategice, actele normative, care derivă din conținutul acestora, la fel, să nu fie supuse expertizei ecologice.

Considerăm relevant de a formula norma explicit, astfel încât să nu fie admise aplicările discreționare prin care să se evite impactul negativ asupra mediului și asupra sănătății populației.

Analizând cadrul normativ privind expertiza ecologică și evaluarea strategică de mediu evidențiem că „expertiza ecologică de stat” se efectuează în scopul adoptării unor decizii argumentate și aprobării actelor care prevăd utilizarea resurselor naturale și măsuri de protecție a mediului înconjurător și componentelor lui; prevenirii sau minimizării eventualului impact direct, indirect sau cumulativ al obiectelor și activităților economice preconizate asupra mediului înconjurător, componentelor lui, ecosistemelor și sănătății populației; menținerii echilibrului ecologic, fondului genetic și biodiversității, creării condițiilor optime de viață pentru oameni; corelării dezvoltării social-economice cu capacitățile ecosistemelor (art.3 al Legii privind expertiza ecologică nr.851/1996). Expertiza ecologică de stat asupra proiectelor de acte normative se efectuează de către comisii mixte de experți ecologi care includ experți ecologici de stat și savanți, specialiști de înaltă calificare, experți ai ministerelor și ai altor structuri statale interesate, cu consimțământul acestora și de comun acord cu instituțiile respective. Membrii Comisiei mixte de experți ecologi au aceleași obligații și răspunderi ca și experții ecologi de stat (art.7 al Legii nr.851/1996).

Prin „evaluare strategică de mediu” înțelegem evaluarea posibilelor efecte asupra mediului, inclusiv asupra sănătății populației, ce implică elaborarea unui raport privind evaluarea strategică de mediu, desfășurarea consultărilor cu autoritățile publice și cu publicul interesat de efectele implementării unui plan sau program, precum și efectuarea, după caz, a unor consultări transfrontaliere, luarea în considerare a concluziilor raportului privind evaluarea strategică de mediu și a rezultatelor consultărilor în procesul decizional (art.2 al Legii privind evaluarea strategică de mediu nr.11/2017). Evaluarea strategică de mediu se efectuează în procesul elaborării planului sau programului și se finalizează înainte de aprobarea acestuia de către autoritatea competentă de nivel național sau local (art.4 al Legii nr.11/2017).

În final, potrivit proiectului evaluarea strategică de mediu se va efectua asupra programelor și planurilor elaborate la nivel național și local, care pot avea impact semnificativ asupra mediului în Republica Moldova.

Prin urmare, se constată că, la moment, atât mecanismul efectuării expertizei ecologice, cât și cel al evaluării strategice de mediu este nefuncțional, fapt ce creează incertitudine în ceea ce privește diferențele, importanța și impactul acestora asupra mediului, sănătății populației, asupra florei, faunei, biodiversității, solului, climei, aerului, apei, peisajului, obiectelor naturale, bunurilor materiale, patrimoniului cultural de către autoritățile abilitate în acest sens.

<b>Recomandări:</b> Reformularea normei cu următorul cuprins: „ <u>Expertiza ecologică nu se efectuează în cazul în care proiectele planurilor și programelor au fost supuse evaluării strategice de mediu</u> ”.	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> <li>● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> </ul>

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupție este elaborat în conformitate cu prevederile art.20 alin.(1) din Legea nr.11 din 02.03.2017 privind evaluarea strategică de mediu, precum și realizarea prevederilor art.91 „*Guvernarea în domeniul mediului și integrarea politicii de mediu în celelalte politici*” din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2017-2019 (Hotărârea Guvernului nr.1472 din 30.12.2019) și a Strategiei de mediu pentru perioada 2014-2023 și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia (Hotărârea Guvernului nr.301 din 24.04.2014).

Scopul proiectului constă în ajustarea prevederilor unor acte legislative (Legea privind protecția mediului înconjurător nr.1515/1993; Legea privind administrația publică locală nr.436/2006; Codul subsolului nr.3/2009; Legea apelor nr.272/2011; Legea privind deșeurile nr.209/2016; Legea cu privire la actele normative nr.100/2017; Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr.835/1996) în concordanță cu Legea nr.11 din 02.03.2017 privind evaluarea strategică de mediu pentru eliminarea incoerențelor normative și punerea în aplicare a noului mecanism de evaluare strategică.

Proiectul respectă rigorile de transparență decizională. Nota informativă stabilește argumente pertinente și valabile pentru justificarea soluțiilor proiectului. Însă, propunem autorului să completeze fundamentarea economico-financiară a proiectului, inclusiv a mecanismului privind asigurarea realizării evaluării strategice de mediu cu argumente concludente, astfel încât justificările să fie viabile și susținute și de către toate părțile interesate (autoritățile publice locale).

Prevederile promovate asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și sunt conforme interesului public.

Unele norme ale proiectului necesită a fi revizuite prin prisma recomandărilor înaintate întru excluderea factorilor și riscurilor de corupție identificați. Lipsa mijloacelor financiare și a mecanismelor clare de aplicare a evaluării strategice de mediu, pot genera norme nefuncționale/irealizabile.

25.04.2018

*Galamaga*

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Dorina GALAMAGA , Inspector superior*