

Pr. 31/15.02.17
SAM

**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2-1332 din 06.03.2017
La nr.31 din 15.02.2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului subsolului nr.3 din 02.02.2009.

Anexă:

Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

Ex: D. Galamaga
Tel:022 257-421

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>397</u>		
"07"	<u>03</u>	<u>2017</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr.ELO17/3962 din 06.03.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului subsolului nr.3-XVI din 02.02.2009

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 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 un grup de deputați în Parlament, 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.”*

Cu referire la proiect, autorii nu au respectat etapele asigurării transparenței decizionale. Astfel, proiectul a fost remis Centrului Național Anticorupție la data de 16.02.2017, însă a fost plasat

pentru consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la data de 15 februarie 2017.

De asemenea, autorii proiectului nu au asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată omiterea unei etape esențiale ale procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor, statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că autorii nu au asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării, precum și faptul că nu a respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, se constată nerespectarea rigorilor de transparență decizională.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop *„urgentarea implementării prevederilor Legii nr.150 din 29.06.2012 privind declararea utilității publice de interes național pentru lucrările de reabilitare și extindere a unor drumuri naționale și Legii nr.17 din 06.03.2014 privind declararea utilității publice de interes național pentru lucrările de reabilitare, modernizare și extindere a unor drumuri naționale.”*

În urma analizei prevederilor se constată că scopul real coincide cu scopul anunțat.

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

Proiectul promovează interesele entităților implicate la lucrările de reabilitare, modernizare și extindere a drumurilor naționale de a obține pârgșii legale și o procedură simplificată de acordare a permisiunii de excavare a pământului, în procesul construcției rambleurilor pentru reabilitarea drumurilor naționale.

În lipsa unei informații complete în nota informative despre impactul proiectului asupra mediului înconjurător și a sănătății cetățenilor, este dificil de a aprecia dacă proiectul este conform interesului public.

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.”*

Deși nota informativă include condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, acestea sunt expuse doar prin prisma eficientizării procedurilor de extragere a substanțelor minerale utile larg răspândite. Astfel, se stabilește că nota informativă relevă insuficient efectele sociale, economice și de altă natură a realizării proiectului.

Totodată, asupra proiectului urmează să fie efectuată expertiza ecologică în vederea adoptării unui act legislativ argumentat în scopul prevenirii sau minimizării eventualului impact atât direct, cât și indirect al activităților economice preconizate asupra mediului înconjurător, componentelor lui, ecosistemelor și sănătății populației.

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”*.

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat și autorul stabilește expres acest fapt în cadrul notei informative.

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. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.”*

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, *„(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”* Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006 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.

Se remarcă necesitatea efectuării analizei impactului de reglementare asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Codului subsolului, a necesității intervenției Parlamentului prin reglementare și, prin urmare, a adoptării actului legislativ, precum și evaluarea impactului acestuia asupra activității de întreprinzător, analiza modului de asigurare a respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, corespunderea actului cu scopurile politicii de reglementare și principiile de reglementare a activității de întreprinzător.

Nota informativă urmează a fi completată cu actul de analiză a impactului de reglementare cu avizul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

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; [...]

Proiectul este expus în limbă simplă, dar se recomandă revizuirea unor prevederi ale proiectului pentru redarea clară și concisă a acestora în conformitatea cu legislația în vigoare.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Proiectul conține prevederi ce contravin cadrului normativ în domeniu – Codului subsolului. Pentru detalii a se vedea compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție.

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

Deși nu reglementează direct activitatea agenților publici și a entităților publice, în procesul de traducere în practică a prevederilor proiectului, vor fi vizați reprezentanții entităților publice implicate în construcția, reparația capitală, rehabilitarea, modernizarea și extinderea drumurilor publice.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prin stabilirea unor reglementări generale și incerte cu privire la „groapa de împrumut” și din lipsa expertizei ecologice a proiectului se creează suspiciuni că proiectul poate să aducă atingere dreptului la un mediu înconjurător sănătos, stipulat de art.37 din Constituția Republicii Moldova.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

1.	Pct.1 La art.1 se completează cu o nouă noțiune cu următorul cuprins: <i>groapă de împrumut</i> – excavație minieră geometrizată în subsol sau la suprafață, cu hotarele delimitate în spațiu și limitele în adâncime, cu coordonatele geografice ale punctelor
----	--

	<p>unghiulare stabilite în sistemul de coordonare <u>Molref-99</u>.</p>	
	<p>Obiecții: Norma definește un termen nou în Codul subsolului făcând trimitere la sistemul de coordonare „Molref-99”. Analizând legislația națională, anume ordinul Agenției Relații Funciare și Cadastru nr.185/2001 cu privire la aprobarea actelor normative, precum <i>Regulamentul cu privire la trecerea la sistemul de coordonare global și de referință și la proiecțiile cartografice respective</i>, se remarcă denumirea noțiunii de „MOLDREF 99” care este „sistemul de coordonate cu parametri menționați în Regulament în proiecția TMM cu coordonatele punctelor Rețelei Geodezice Naționale determinate prin măsurări GPS în campania 1999”. Astfel, autorul utilizează un termen diferit decât actul normativ în vigoare.</p> <p>Acest termen redă normei un caracter ambiguu. Riscul constă în faptul că, la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare și aplicare a normei.</p>	
	<p>Recomandări: Substituirea sintagmei „Molref-99” cu „Moldref 99”.</p>	
	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale
<p>2.</p>	<p>Pct.3</p> <p>Art.64 se completează cu un alineat nou (5), cu următorul cuprins:</p> <p>„(5) Folosirea subsolului pentru realizarea și utilizarea gropilor de împrumut se efectuează în conformitate cu proiectele tehnice, <u>fără atribuirea perimetrului minier, în condițiile determinate de Ministerul Mediului.</u></p> <p>Obiecții: Au existat mai multe tentative de reglementare a „gropilor de împrumut”. Putem exemplifica cu Ordinul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor nr.86/56 din 18.04.2016 pentru aprobarea Instrucțiunii cu privire la modul de utilizare a gropilor de împrumut, care stabilea prevederi ce contravin Codului subsolului, ulterior fiind abrogat.</p> <p>Sintagma „fără atribuirea perimetrului minier, în condițiile determinate de Ministerul Mediului” relevă o incertitudine în ceea ce privește interpretarea și aplicarea acesteia. Din formularea ambiguă a normei rezultă două concluzii echivalente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - folosirea subsolului pentru realizarea și utilizarea gropilor de împrumut se <i>poate</i> efectua în conformitate cu proiectele tehnice în condițiile determinate de Ministerul Mediului (primul aspect), sau - realizarea și utilizarea acestora se <i>poate</i> efectua fără atribuirea perimetrului minier, în condițiile determinate de Ministerul Mediului (al doilea aspect). <p>Dacă analizăm norma prin prisma primului aspect incert, evidențiem că norma vine în conflict cu art.9 lit.i) din Codul subsolului care prevede că de competența Guvernului ține stabilirea modului de folosire și protecție a subsolului, de elaborare și aprobare a standardelor, normelor și regulilor corespunzătoare și nu de Ministerul Mediului.</p> <p>Al doilea aspect incert, expus mai sus, creează un conflict între art.13 alin.(2), art.22 alin. (5)-(11) și art.64 din Codul subsolului, care stipulează expres că dreptul de folosință asupra sectorului de subsol se realizează în limitele sectorului atribuit beneficiarului subsolului sub formă de perimetru minier, iar folosirea subsolului în scopuri nelegate de extragerea substanțelor minerale utile, se efectuează în limitele perimetrului minier conform proiectelor tehnice.</p> <p>Astfel, există pericolul ca proiectul să instituie atribuții excesive în favoarea Ministerului Mediului, care vin în contradicție cu legislația în vigoare.</p>	

Recomandări: Reformularea normei cu stabilirea expresă, clară și fără echivoc a condițiilor de realizare și utilizare a grupilor de împrumut.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Concurența normelor de drept • Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul nu respectă rigorile de transparență decizională, argumentele invocate în nota informativă nu justifică pe deplin soluțiile proiectului și urmează a fi completate cu rezultatele expertizei ecologice și analiza impactului de reglementare asupra activității de întreprinzător în Republica Moldova.

Proiectul necesită a fi revizuit prin prisma recomandărilor înaintate întru excluderea factorilor și riscurilor de corupție identificați.

06 martie 2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Dorina Galamaga, inspector *Galamaga*