



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

Nr. 06/1509 din 30.04 2013

La nr. 160 din 11 aprilie 2013

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: potrivit textului – 6 (șase) file.

Director

Viorel CHETRARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1072</u>		
" <u>02</u> "	<u>05</u>	20 <u>13</u>
Ora _____		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 851 din 29.05.96, Legea nr. 163 din 09.07.2010, Legea nr. 160 din 22.07.11)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Necesitatea modificării și completării unor acte legislative în domeniul protecției mediului (Legea nr. 851 din 29.05.96 privind expertiza ecologică și evaluarea impactului asupra mediului înconjurător, Legea nr. 163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, Legea nr. 160 din 22.07.11 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător) are drept scop, potrivit autorului, înlăturarea curenților și a impedimentelor din procedura de efectuare a expertizei ecologice de stat.

Astfel, autorul propune de a reveni la normele cu privire la „avizul expertizei ecologice de stat” care au fost în vigoare până în 2011, iar avizul expertizei ecologice de stat de acordare/respingere a documentației de proiect pentru construcții să fie inclus în Nomenclatorul actelor permissive eliberate de autoritățile emitente persoanelor fizice și juridice pentru practicarea activității de întreprinzător, aprobat prin Legea nr. 160 din 20.07.11.

Finalitățile urmărite prin aprobarea proiectului (potrivit notei informative) sunt prevenirea și minimalizarea eventualului impact direct, indirect sau cumulativ al obiectelor și activităților economice preconizate asupra mediului și componentelor lui, ecosistemelor și sănătății populației.

d. Suficiența argumentării. Deși proiectul este oportun spre promovare, autorul în nota informativă nu a identificat factorii care au impus amendarea legislației și domeniu. Considerăm că era necesar să se facă o analiză minuțioasă a cadrului legal în vigoare pentru a aduce argumente necesare care au impus elaborarea proiectului, precum și conflictele normelor de drept care există la etapa actuală în sistemul dat.

Fiindcă autorul nu a făcut această analiză pentru a aprecia oportunitatea înaintării proiectului, în urma unei evaluări am constatat următoarele:

- completarea propusă la Legea 851/96 (Art. I, din proiect) este necesară din considerentul că în varianta actuală avizul pozitiv al expertizei ecologice este obligatoriu. Această cerință se regăsește și în alte acte normative cum ar fi, în Secțiunii 2 al Legii privind mediul înconjurător nr. 1515-XII din 16.06.93, potrivit căruia expertiza ecologică de stat este o activitate de protecție a mediului care se aplică față de documentația de proiect și planificare pentru obiectele și activitățile economice preconizate (proiectele de acte legislative și de alte acte normative, proiectele convențiilor internaționale, programe, planuri, scheme, strategii din domeniul mediului etc.). Aprobarea programelor și proiectelor prevăzute la art. 6 al Legii nr. 851 din 29.05.96, finanțarea și realizarea lor este admisă numai în cazul „avizului pozitiv” al expertizei ecologice;
- avizul pozitiv al expertizei ecologice de stat este o condiție obligatorie prevăzută și în art. 40 al Legii nr. 1515-XII din 16.06.93, care stipulează că în cazuri excepționale, pentru construcția obiectelor cu destinație specială, a drumurilor de importanță republicană, a liniilor electrice de tensiune înaltă, a magistralelor de petrol și gaze, reducerea suprafeței terenurilor fondului forestier se permite în baza deciziei Guvernului doar cu „avizul pozitiv al expertizei ecologice de stat”;
- cerință obligatorie prevăzută și la art. 4 al Legii nr. 163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție. Astfel, în lipsa documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului, emitentul este obligat să elaboreze, prin intermediul serviciilor sale abilitate, o schemă de amplasare a imobilului/terenului și a rețelelor edilitare, care, fiind avizată de centrul de medicină preventivă, inspectoratul ecologic etc, va servi drept temei pentru elaborarea și emiterea certificatului de urbanism pentru proiectare. Iar art. 6 alin. (2) lit. c) al Legii enunțate mai sus, se prevede că la certificatul de urbanism pentru proiectare se v-a anexa avizul serviciului pompieri și salvatori, avizul ecologic etc. Prin urmare, existența avizului în cazul dat este o cerință obligatorie, fapt care confirmă oportunitatea reglementării acesteia în legea specială în domeniul mediului.

Un alt aspect important identificat ca urmare a analizei cadrului legal, în vederea oportunității proiectului este completarea art. 11 alin. (1) cu lit. c) al Legii 163/10 (Art. II, potrivit proiectului), și anume cu norma care să prevadă că documentația de proiect elaborată în baza certificatului de urbanism pentru proiectare să fie supusă în mod obligatoriu „expertizei ecologice de stat”. Autorul nu a justificat necesitatea completării date.

Astfel, completarea în cauză este necesară, întrucât alin. (1) art. 6 al Legii nr. 851/96 prevede că expertiza ecologică de stat este obligatorie pentru documentația de proiect și planificare privind obiectele și activitățile economice preconizate care influențează sau pot influența asupra stării mediului înconjurător și/sau prevăd folosirea resurselor naturale, indiferent de destinație, amplasare, tipul de proprietate și subordonarea acestor obiecte, volumul investițiilor capitale, sursa de finanțare și modul de execuție a lucrărilor de construcții. În noțiunea de activități economice preconizate care influențează sau pot influența asupra stării mediului înconjurător se includ activitățile a căror desfășurare necesită aplicarea tehnologiilor nou-elaborate, folosirea resurselor naturale, care pot duce la degradarea mediului înconjurător. În acest sens, este oportun de a ajusta normele la prevederile legale, pentru a nu admite conflicte de norme de drept și oportunități de corupție. Mai mult decât atât, una din sarcinile de bază ale sistemului expertizei ecologice de stat este asigurarea expertizării ecologice a proiectelor de acte legislative, a documentației de proiect și planificare și a altor materiale în termenele prevăzute de prezenta lege și întocmirea „avizelor” respective conform prescripțiilor documentelor normative.

În această ordine de idei, menționăm că urmare a evaluării cadrului legal în domeniu, este necesar și oportun de a exclude lacunele și neconcordanțele prezente în sistemul dat, pentru a nu admite careva abuzuri de procedură din partea subiecților implicați în proces. În acest sens vine inițiativa legislativă propusă spre efectuarea expertizei anticorupție. Însă pentru o abordare mai largă care să includă analiza întregului cadru legal în domeniu, propunem ca în comun cu autoritățile responsabile de elaborarea politicilor din domeniu (Ministerul Mediului, Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale etc.), să fie creat un grup de lucru care să elaboreze un proiect ce să corespundă atât standardelor naționale în domeniu, cât și celor internaționale (Directiva 2001/42/CE din 27.06.01 cu privire la efectuarea unor planuri și programe de mediu, Directiva 85/337/CCE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului etc.).

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Fundamentarea economică-financiară a proiectului lipsește, deși este o condiție obligatorie ce trebuie

să o conțină nota informativă. În opinia noastră, implementarea proiectului dat va implica cheltuieli suplimentare, care trebuiau să fie estimate și prevăzute.

În acest sens, propunem ca nota informativă la proiect să fie completată cu prevederi referitoare la fundamentarea-economică a proiectului, condiție prevăzută în art. 20 lit. d) din Legea nr. 780-XV din 27.12.01 privind actele legislative.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Proiectul de lege nu a fost supus analizei impactului de reglementare, cerință obligatorie stabilită de prevederile Legii cu privire la principiile de bază a activității de întreprinzător nr. 235/20.07.2006. Ținând cont că se propune amendarea Legii nr. 160 din 22.07.11 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, propunem de efectuat în baza condițiilor prevăzute de Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare nr. 1230 din 24.12.06.

1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative este purtător de interes general, întrucât reglementează raporturile juridice ce țin de protecția mediului și folosirea rațională a resurselor naturale. Prin urmare, reglementarea acestui domeniu nu trebuie să promoveze sau prejudicieze careva interese de grup sau individuale. Proiectul în cauză nu este unul care ar promova careva interese nejustificate în detrimentul interesului public, acesta vine în scopul de a exclude conflictele de norme de drept și lacunele din domeniu dat (concluzii generale la capitolul „Suficiența argumentării”).

Nu excludem că aceste conflicte și lacune în reglementare, în prezent generează oportunități de corupție, întrucât lasă loc de interpretare discreționară din partea responsabililor.

Totodată, reținem că domeniul în cauză este afectat de un anumit potențial de coruptibilitate din punct de vedere al funcțiilor deținute (factor de decizie: avizarea expertizei ecologice, eliberarea actului permisiv etc.), de aceea este oportun de a institui un cadru legal eficient și funcțional care să asigure protecția mediului și să prevină sau minimalizeze eventualul impact direct, indirect sau cumulativ al obiectelor și activităților economice preconizate asupra mediului înconjurător. Ca rezultat, vom răspunde cerințelor ce țin de asigurarea controlului asupra aplicării corecte de către beneficiarii și executanții documentației de proiect și planificare a dispozițiilor actelor legislative și ale actelor normative în vigoare.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Art. I, potrivit proiectului – art. 20 al Legii nr. 851 –XIII din 29.05.96 privind expertiza ecologică și evaluarea impactului asupra mediului înconjurător ,, art. 20 Avizul expertizei ecologice de stat

(1) După examinarea complexă a documentației prezentate pentru efectuarea expertizei ecologice de stat, experții ecologi de stat întocmesc un aviz care conține decizia cu privire la acceptarea

sau respingerea documentației. Concluziile și propunerile din avizul trebuie să fie formulate clar și să constate:

a) oportunitatea și condițiile de realizare a documentației de proiect, a proiectelor documentelor de politici, acte legislative și normative, contracte de concesiune, convenții internaționale sau necesitatea refacerii acestora și prezentării repetate pentru efectuarea expertizei ecologice de stat;

Articolul în cauză este unul oportun, însă necesită a fi ajustat la reglementările alin. (4) art. 17 al Legii 851 –XIII din 29.05.96 care prevede noțiunea de „aviz pozitiv” al expertizei ecologice de stat ce servește drept bază pentru elaborarea compartimentului „ Protecția mediului înconjurător” în documentația de proiect și planificare. De asemenea, art. 8 alin. (2) al aceluiași act stipulează că obstrucționarea organizării și efectuării expertizei ecologice de stat, precum și realizarea activităților economice preconizate ce nu corespund documentației „avizate pozitiv” de organul respectiv al sistemului expertizei ecologice de stat, se sancționează conform legislației în vigoare. În acest sens, este oportun de ajustat noțiunea de „aviz” din proiect, cu noțiunea legală „aviz pozitiv”, pentru a nu admite discreții din partea persoanelor care sunt obligate de efectua expertiza ecologică de stat. Mai mult decât atât, potrivit alin. (7) al articolului propus prin proiect, se prevede că aprobarea noilor documentații de proiect specificate la art. 6 din Legea 851/96, cu excepția proiectelor de acte legislative și de alte acte normative și autorizarea realizării lor se fac numai în cazul în care beneficiarul dispune de „avizul pozitiv” al expertizei ecologice de stat și respectă întocmai recomandările acesteia. În cazul dat constatăm că există conflicte de norme de drept în cadrul proiectului. Această contradicție trebuie de exclus, întrucât existența unor norme cu un potențial de conflict oferă responsabililor posibilitatea alegerii abuzive a normei aplicate.

Recomandarea: Pentru nuanțarea adecvată a prevederilor, propunem de completat tot conținutul art. 20 din proiect în cazul sintagmei „aviz” cu sintagma „pozitiv”. Astfel, vom exclude careva acțiuni discreționare și soluții contradictorii din partea responsabililor.

Art. II, potrivit proiectului – Legea 163 din 09.07.10 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, art. 11 alin. (1) se completează cu lit. c) „expertizei ecologice de stat”

Autorul propune de completat art. 11 cu privire modul de verificare și aprobare a documentației de proiect, cu un o nouă cerință, și anume „expertiza ecologică de stat”. Norma în cauză este oportună în procesul verificării și aprobării documentației de proiect, condiție impusă prin art. 6 alin. (1) al Legii nr. 851 –XIII din 29.05.96, care prevede că expertiza ecologică de stat este obligatorie pentru documentația de proiect și planificare privind obiectele și activitățile economice preconizate care influențează sau pot influența asupra stării mediului înconjurător și/sau prevăd folosirea resurselor naturale, indiferent de destinație, amplasare, tipul de proprietate și subordonarea acestor obiecte, volumul investițiilor capitale, sursa de finanțare și modul de execuție a lucrărilor de construcții. Considerăm că necesitatea imperativă a efectuării expertizei ecologice de stat a documentației de proiect este obligatorie din punct de vedere a precauției și al acțiunii preventive asupra mediului

înconjurător. În acest sens, propunem de ajustat noțiune din proiect cu cea legală.

Recomandarea: Propunem se substituie sintagma „expertizei ecologice de stat” cu sintagma „avizării pozitive a expertizei ecologice de stat”.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art. I, potrivit proiectului – alin. (2) art. 20 al Legii nr. 851 –XIII din 29.05.96 privind expertiza ecologică și evaluarea impactului asupra mediului înconjurător „în funcție de complexitatea și importanța obiectului preconizat pentru economia națională, avizul expertizei ecologice de stat poate fi examinat, în caz de necesitate, la ședința colegiului autorității centrale pentru mediu, care adoptă decizia respectivă”

Instituirea normei date este una justificată din punct de vedere a interesului statului față de obiectul preconizat pentru economia națională, dar utilizarea sintagmelor „poate” și „în caz de necesitate”, creează un câmp discreționar din partea colegiului autorității centrale pentru mediu în ce ceea privește efectuarea expertizei ecologice de stat, întrucât li se acordă posibilitatea de a decide dacă pot sau nu efectua expertiza dată. Asemenea decizii, și anume raportându-le la relațiile socio-economice existente, ar putea fi aplicate discreționar din partea colegiului, în temeiul unor atitudini subiective, eventual ca urmare a unor acte de protecționism. De asemenea, norma „în caz de necesitate” nu relevă nici într-un fel care sunt cazurile ce vor include în această categorie (în funcție de complexitatea și importanța obiectului preconizat pentru economia națională), determinarea acestui fapt aparent fiind lăsată la absoluta discreție a persoanelor responsabile. Considerăm că odată ce norma prevede importanța și complexitatea obiectului preconizat pentru economia țării, aceasta confirmă necesitatea și oportunitatea efectuării expertizei ecologice de stat.

Recomandarea: Pentru a nu admite interpretări discreționare din partea membrilor colegiului, propunem de exclus sintagmele „poate” și „în caz de necesitate”. Astfel, vom respecta și principiul echității față de participanții la acest proces.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizati.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva reponsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de către

Natalia Cheptea
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
29 Aprilie 2013

