



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

PR. 26/12.11.19
CEB

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2 - 4575 din 03.12. 2019
La nr.261 din 12 noiembrie 2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, reitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.835/1996; Legea nr.721/1996; Legea nr.436/2006; Legea nr.436/2003; Legea nr.435/2006; Legea nr.163/2010; legea nr.136/2016).

Anexă: conform textului – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2708</u>
"06" / 12	20 <u>19</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6178 din 03.12.2019

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.835/1996, Legea nr.721/1996, Legea nr.436/2006, Legea nr.436/2003, Legea nr.435/2006, Legea nr.163/2010, Legea nr.136/2016)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, 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 proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un deputat 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.6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, scopul proiectului este "*[...] necesitatea de a gestiona localitățile în conformitate cu documentația de urbanism, în baza principiilor de descentralizare și responsabilităților directe ale autorităților publice locale privind dezvoltarea durabilă a localităților.*"

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unor acte legislative, ce reglementează planificarea localităților și modul de autorizare și executare a construcțiilor în Republica Moldova. În acest sens, autorul a precizat că, "*Propunerile prezentate în proiectul de Lege privind modificarea și completarea unor acte legislative toate sunt noi și au fost generate din faptul lipsei normelor și responsabilităților clare privind modul și procedurile legale de inițiere, elaborare, avizare și aprobare a documentației de urbanism, precum și a reglementărilor uniforme de obținerea actelor permissive pentru realizarea unei construcții. Acest fapt a generat și generează creșterea numărului de conflicte și favorizează construcții neautorizate.*"

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesul public privind promovarea localităților sigure, cu o abordare inclusivă, prosperă, inovatoare și cu o buna administrare.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințe art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară".

Potrivit notei informative: "Asigurarea unificării legislației în domeniile: amenajarea teritoriului și urbanismului, proiectarea lucrărilor de construcții; autorizarea executării lucrărilor de construcții; executarea lucrărilor de construcții va duce la întărirea disciplinei urbane și în construcții concomitent cu asigurarea următoarelor deziderate: protejarea investițiilor, protejarea lucrătorilor și descurajarea fenomenului infracțional în domeniul construcțiilor.

Simplificarea, concretizarea a unor norme și excluderea altor din procesul de planificare a teritoriului localităților și obținerii actelor permissive pentru executarea unei construcții va duce la ameliorarea situației economico-financiare din ramură și ca urmare din țară. Propunerile expuse în proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative reprezintă un pas spre realizarea Republicii Moldova principiilor Națiunilor Unite și celor comunitare privind dezvoltare durabilă a localităților."

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative "textului proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

- a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]
- c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]
- e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]
- f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

În mare parte, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind parțial cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

Analizând per ansamblu prevederile formulate prin proiect, se atestă utilizarea neuniformă a termenilor din proiect cu cele prevăzute în Hotărârea Parlamentului nr.189/21.07.2017 pentru aprobarea listei ministerelor, referitor la denumirea autorității publice centrale de specialitate, la caz Ministerul Economiei și Infrastructurii, și cu cele prevăzute în Legea nr.218/2010 privind protejarea patrimoniului arheologic și a Hotărârii Guvernului nr.230/2012 privind crearea Agenției Naționale Arheologice, referitor la denumirea instituției publice care are drept misiune implementarea politicii statului în domeniul protejării și valorificării patrimoniului arheologic, la caz Agenția Națională Arheologică.

Pericolul coruptibil constă în faptul că, la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen din cauza confuziei provocate de numirea în moduri diferite a entității publice vizate în proiect.

Prin urmare, se recomandă la art.VI pct.5 (modificarea propusă la art.12 alin.(10)), de substituit cuvintele "*Agenției Arheologice*" cu cuvintele "*Agenției Naționale Arheologice*", iar la art.VI pct.3, cuvântul "*Construcțiilor*" de substituit cu cuvântul "*Infrastructurii*".

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 conține reglementări privind activitatea autorităților administrației publice locale, care, potrivit proiectului, are competențe de elaborare, finanțare și aprobare a proiectelor de planificare a teritoriului.

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.9 potrivit proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative

Art.I Legea nr.835 din 17.05.1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului. [...]

9. La art.32:

Din alin.(1) textul "se aduce la cunoștință publică, cu excepția documentației care, potrivit legii, constituie secret" se substituie cu textul: "sunt publice și se plasează pe pagina web oficială a autorității care a aprobat documentațiile de urbanism și de amenajare a teritoriului".

Obiecții:

În formula propusă prin proiect, norma analizată stabilește caracterul public al documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului, excluzând din aria de ipoteze documentațiile ce cuprind informațiile atribuite la secret de stat, precum sunt construcțiile din cadrul obiectivelor cu caracter secret și a obiectivelor apărării naționale, stabilite prin ordine ale conducătorilor instituțiilor cu responsabilități în domeniul apărării și securității naționale.

Potrivit art.4 alin.(1) al Legii nr.245/2008 „Sistemul național de protecție a secretului de stat include totalitatea organelor de protecție a secretului de stat, a metodelor și mijloacelor de protejare a informațiilor și a purtătorilor materiali de informații atribuite la secret de stat, precum și totalitatea măsurilor întreprinse în acest domeniu.", iar conform art.7 alin.(1) al Legii precitate, "În modul stabilit de prezenta lege sunt atribuite la secret de stat informațiile: 1) din domeniul apărării naționale privind: d) dislocarea, destinația, gradul de pregătire și de securitate a obiectivelor cu regim special, proiectarea, construirea și exploatarea acestora, repartizarea terenului, subsolului și acvatoriului pentru asemenea obiective."

Astfel, prin prisma normelor precitate supra, accesul sau transmiterea informației secrete altor subiecți, reprezintă de fapt periclitarea activității și securității entităților publice enunțate supra, cât și a statului.

Mai mult, redacția în vigoare a art.32 alin.(1) al Legii nr.835/1996 stabilește excepția de la regula generală privind caracterul public al documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului, pentru documentațiile care conțin informații atribuite la secret de stat.

Lipsa unor reglementări clare în acest sens poate admite abuzuri din partea persoanelor interesate de a cere accesul la informații cu accesibilitate limitată.

Recomandări:

Completarea cu textul "cu excepția documentației care, potrivit legii, conține informații cu caracter secret".

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - scurgere a informațiilor cu accesibilitate limitată

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un deputat în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop armonizarea normelor naționale cu cerințele UE, astfel încât de a dezvolta necesitatea de a gestiona localitățile în conformitate cu documentația de urbanism, în baza principiilor de descentralizare și responsabilităților directe ale autorităților publice locale privind dezvoltarea durabilă a localităților.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă și acesta este în conformitate cu interesul public.

Analizând per ansamblu prevederile formulate prin proiect, se atestă utilizarea neuniformă a termenilor din proiect cu cele prevăzute în Hotărârea Parlamentului nr.189/21.07.2017 pentru aprobarea listei ministerelor, referitor la denumirea autorității publice centrale de specialitate, la caz Ministerul Economiei și Infrastructurii, și cu cele prevăzute în Legea nr.218/2010 privind protejarea patrimoniului arheologic și a Hotărârii Guvernului nr.230/2012 privind crearea Agenției Naționale Arheologice, referitor la denumirea instituției publice care are drept misiune implementarea politicii statului în domeniul protejării și valorificării patrimoniului arheologic, la caz Agenția Națională Arheologică.

De asemenea, în cadrul expertizei anticorupție au fost identificați factori de risc și riscuri de corupție, precum lacună de drept, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, privind caracterul public al documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului care conțin informații atribuite la secret de stat.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

03.12.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal