



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



PR. 448  
12.11.2020  
CMR

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

Nr. 06/2-7669 din 02.12. 2020

La nr. 448 din 12.11.2020

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative (nr.272/2011, nr.436/2006, nr.1308/1997, nr.149/2006).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	2709	
"04"	12	2020
Ora		





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/6980 din 02.12.2020**

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative (nr.272/2011, nr.436/2006, nr.1308/1997, nr.149/2006)**

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 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. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la 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 oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

### **1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

În nota informativă autorul menționează că „scopul elaborării proiectului de lege este ajustarea cadrului normativ existent în vederea gestionării, protecției și folosirii eficiente a tuturor obiectivelor acvatice”.

La fel, în notă se menționează că „obiectivul legii se axează pe reglementarea cadrului normativ în domeniul apelor pentru administrația publică centrală cât și locală cu întreprinderile piscicole, agenții economici în scopul prevenirii degradărilor obiectivelor acvatice, restabilirea mediului acvatic (...)”.

Prin proiect se propune atribuirea unor obligații titularului autorizației de mediu, atribuirea competenței autorităților publice locale de a decide modul de transmitere în folosință și a modului de plată a arendei pentru bunurilor imobile, precum și de acordare a dreptului de a schimba destinația terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale în cazul obiectivelor acvatice desecate ori în cazul formării noilor obiective acvatice.

La fel, se propune o normă care să prevadă că construcțiile hidrotehnice ale obiectivelor acvatice, terenurile din fondul apelor pentru piscicultură nu vor putea fi divizate, acestea constituind un bun indivizibil.

### **1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect**

Proiectul promovează interesul public manifestat prin gestionarea mai eficientă a obiectivelor acvatice, a terenurilor din fondul apelor, precum și administrarea acestora de către autoritățile competente.

Deși scopul proiectului este unul bine stabilit, în proiect au fost atestate unele ambiguități administrative, ceea ce riscă să pericliteze eficacitatea aplicabilității uniforme a prevederilor.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

### **1.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

#### **1.5.1. 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”.

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei anticorupție se constată că

aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Domeniul folosirii apei, a terenurilor din fondul apelor, precum și a construcțiilor hidrotehnice ale obiectivelor acvatice rămâne vulnerabil și în prezent la manifestări de corupție.

În acest sens, orice intervenție legislativă urmează a fi analizată minuțios în vederea constatării viabilității, eficacității normelor propuse pentru asigurarea respectării interesului public.

Astfel, se impune ca normele propuse să fie analizate de către toți subiecții cu atribuții în domeniu pentru a asigura promovarea unor norme eficiente care să excludă ambiguitățile constatate de autor în prezent.

#### **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*”.

În nota informativă nu se face referință expresă la fundamentarea financiar-economică a proiectului.

Analiza normelor din proiect, însă, denotă ca nefiind necesară alocarea de mijloace financiare din bugetul public național.

## **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 „*textul 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, [...]*”.

Textul proiectului nu corespunde întru totul tehnicii legislative și normative.

În conținutul proiectului au fost identificate unele neconcordanțe în utilizarea conformă a termenului „autorizație de mediu pentru folosirea apei și a terenurilor din fondul apelor”, precum și a termenului „cadastrul specializat”.

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

În textul proiectului a fost atestată o incoerență în privința modalității de instituire a răspunderii.

Astfel, prin proiect se propune instituirea răspunderii titularului autorizației de mediu în cazul nerespectării prevederilor actelor normative relevante protecției mediului, or art.58 din Legea nr. 272/2011 reglementează Răspunderea pentru încălcarea legislației în domeniul apelor și care prevede că „încălcarea sau neexecutarea legislației în domeniul apelor atrage răspunderea civilă, contravențională sau penală, în condițiile legii”.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor proiectului.

În proiect au fost atestate unele norme care induc confuzie în exercitarea atribuțiilor acestor entități, în special la procedura de reglementare a modalității de stabilire a cuantumului arendeii.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

### 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 -	
<b>Art.1, alin.(1) - completarea Legii nr.272/2011 cu art.29/1 -</b> Articolul 29/1 Titularul autorizației de mediu pentru folosirea apei și a terenurilor din fondul apelor	
<b>Obiecții:</b> Titlul articolului face referință la autorizația de mediu pentru folosirea apei și a terenurilor din fondul apelor.  Articolul 2 din lege conține noțiunile principale utilizate în sensul legii prenotate.  Astfel, identificăm noțiunea „autorizație de mediu pentru folosința specială a apei” care este definită ca fiind document eliberat de instituția subordonată organului central al administrației publice în domeniul mediului, al cărei titular are dreptul la folosința specială a apei în anumite condiții, conform dispozițiilor prezentei legi.  În acest sens, considerăm că autorul utilizează o noțiune distinctă în raport cu noțiunea utilizată în lege.  În aceste condiții, se instituie o autorizație nouă care poate crea confuzii la aplicarea uniformă a normelor Legii apelor.	
<b>Recomandări:</b> Propunem autorului excluderea ambiguității și conformarea noțiunii din proiect la noțiunea inclusă în Legea apelor - „autorizația de mediu pentru folosința specială a apei”.	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Utilizarea neuniformă a termenilor</li><li>● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li></ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Generale</li></ul>

**Art.I, alin.(1) - completarea Legii nr.272/2011 cu art.29/1 -**

Articolul 29/1 Titularul Autorizației de mediu pentru folosirea apei și a terenului din fondul apelor (...)

2) În cazul nerespectării prevederilor actelor normative relevante protecției mediului, titularul autorizației de mediu este pasibil de răspundere contravențională ori penală, după caz.

**Obiecții:**

Prin normă se propune instituirea răspunderii titularului autorizației de mediu în cazul nerespectării prevederilor actelor normative relevante protecției mediului.

În opinia noastră, norma atribuie răspundere generală pentru încălcarea prevederilor actelor normative relevante protecției mediului.

Totodată, în redacția propusă, norma nu face referință la răspunderea civilă care poate surveni la încălcarea prevederilor legii relevante protecției mediului.

Nu negăm necesitatea instituirii răspunderii eficiente în cazul încălcării prevederilor legale relevante protecției mediului, însă, atragem atenția că formularea propusă este una generală ținând cont de domeniul reglementat de prevederile Legii apelor nr.272/2011.

Astfel, Legea apelor nr.272/2011 reglementează gestionarea și protecția apelor de suprafață și a celor subterane, inclusiv măsurile de prevenire și de combatere a inundațiilor, a eroziunii și măsurile de contracarare a secetei și a deșertificării, precum și activitățile care au impact asupra apelor de suprafață și a celor subterane, inclusiv captarea și folosința apei, deversarea apelor uzate și a poluanților, alte activități care ar putea dăuna calității apelor.

Mai mult decât atât, Legea nr.272/2011 conține articolul 58 care reglementează Răspunderea pentru încălcarea legislației în domeniul apelor și care prevede că „încălcarea sau neexecutarea legislației în domeniul apelor atrage răspunderea civilă, contravențională sau penală, în condițiile legii”.

În acest sens, considerăm că există riscul aplicării confuze a normei propuse din proiect cu referință la aplicarea răspunderii în cazul nerespectării prevederilor actelor normative relevante protecției mediului.

**Recomandări:**

Norma urmează să fie reanalizată în vederea corelării acesteia cu art.58 din lege care reglementează răspunderea pentru încălcarea legislației în domeniul apelor.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Art.II -completarea Legii nr.436/2006 cu art.14 alin.(2) lit.a/1) -**

Art.14 alin.(2) se completează cu lit.a/1 -

a/1) decide modul de transmitere în folosință și modul de plată a arendei pentru bunurile imobile, inclusiv pentru bunurile din cadastrul specializat.

**Obiecții:**

Textul normei utilizează termenul „cadastrul specializat”.

În textul legii apelor se utilizează termenul „Cadastrul de stat al apelor”.

Sintagma „cadastrul specializat” nu este definit în textul legii și va crea premise de interpretare confuză a sensului normei legale.

În acest sens, ambiguitatea normei va permite aplicarea diferită a normei în dependență de interes și scop.

**Recomandări:**

Propunem autorului modificarea sintagmei „cadastrul specializat” cu substituirea acesteia ținând cont de termenul utilizat în lege - cadastrul de stat al apelor sau cu definirea termenului respectiv.

**Factori de risc:**

● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect

**Riscuri de corupție:**

● Generale

**Art.III din proiect - completarea Legii nr.1308/1997 cu articolul 10/2 -**

Art.10/2 Plata pentru folosire a terenurilor publice din care fac parte și terenurile din fondul apelor

(1) În cazul în care proprietarii construcțiilor hidraulice nu au arendat terenurile din fondul apelor și terenurile aferente terenurilor din fondul apelor, în modul și termenele fixate în conformitate cu legislația, se va încasa anual plata pentru folosirea terenului din fondul apelor, stabilită în mod unilateral de consiliile locale, nu mai mică decât plata anuală de arendă, calculată conform art.10 alin.(11) și nu mai mare de 10% din prețul normativ al pământului, calculat pentru destinația respectivă

**Obiecții:**

Prin normă se propune ca în cazul în care proprietarii construcțiilor hidraulice nu au arendat terenurile din fondul apelor și terenurile aferente terenurilor din fondul apelor, în modul și termenele fixate în conformitate cu legislația, se va încasa anual plata pentru folosirea terenului din fondul apelor, stabilită în mod unilateral de consiliile locale, nu mai mică decât plata anuală de arendă, calculată conform art.10 alin. (11) și nu mai mare de 10% din prețul normativ al pământului, calculat pentru destinația respectivă.

Considerăm că norma în mod confuz stabilește obligația proprietarilor construcțiilor hidraulice de a achita arendă pentru anumite bunuri, care nu sunt arendate în conformitate cu cadrul legal.

În acest sens, menționăm că autorul urmează să identifice lacunele de drept și/sau impedimentele care stau la baza refuzului încheierii contractelor de arendă.

Proiectul urmează să reglementeze obligativitatea încheierii contractelor de arendă și nu doar stabilirea plății pentru folosirea terenurilor aferente fondului apelor, terenuri care nu sunt arendate în conformitate cu cadrul legal.

În acest sens, norma confuză va crea posibilități de aplicare discreționară a acesteia cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Centrul nu neagă necesitatea instituirii de norme care să reglementeze modalitatea de stabilire a cuantumului arendei, însă, arenda poate fi percepută doar în cazul existenței actului juridic întocmit în acest scop.

**Recomandări:**

Propunem autorului completarea proiectului cu norme care ar institui obligația proprietarilor construcțiilor hidraulice de a arenda terenurile din fondul apelor și terenurile aferente terenurilor din fondul apelor în modul stabilit de legislație.

Totodată, neconformarea la această cerință urmează să fie sancționată corespunzător.

**Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lacună de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private
- Norme irealizabile
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune atribuirea unor obligații titularului autorizației de mediu, atribuirea competenței autorităților publice locale de a decide modul de transmitere în folosință și a modului de plată a arendei pentru bunurilor imobile, precum și de acordare a dreptului de a schimba destinația terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale în cazul obiectivelor acvatice desecate ori în cazul formării noilor obiective acvatice. La fel, se propune o normă care să prevadă că construcțiile hidrotehnice ale obiectivelor acvatice, terenurile din fondul apelor pentru piscicultură nu vor putea fi divizate, acestea constituind un bun indivizibil.

În nota informativă autorul menționează că „scopul elaborării proiectului de lege este ajustarea cadrului normativ existent în vederea gestionării, protecției și folosirii eficiente a tuturor obiectivelor acvatice”.

În conținutul proiectului au fost identificate unele neconcordanțe în utilizarea conformă a termenului „autorizație de mediu pentru folosirea apei și a terenurilor din fondul apelor”, precum și a termenului „cadastrul specializat”, precum și a modalității de atragere la răspundere.

În final reiterăm ideea expusă anterior în prezentul raport de expertiză anticorupție, precum că datorită faptului că domeniul folosirii apei, a terenurilor din fondul apelor, precum și a construcțiilor hidrotehnice ale obiectivelor acvatice rămâne vulnerabil și în prezent la manifestări de corupție, se impune ca orice intervenție legislativă să fie analizată minuțios în vederea constatării viabilității, eficacității normelor propuse pentru asigurarea respectării interesului public.

Astfel, proiectul urmează să fie analizat și susținut de toți subiecții cu atribuții în domeniu pentru a asigura promovarea unor norme eficiente care să excludă ambiguitățile constatate de autor în prezent.

02.12.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Vadim CURMEI , Inspector principal*

*V. Curmei*