

**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. 06/4445 din 11.11. 2015
La nr. 36/01-08/1716 din 21 octombrie 2015

Agencia Relatii Funciare și Cadastru

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege cu privire la Infrastructura Națională de Date Spațiale.

Anexă:

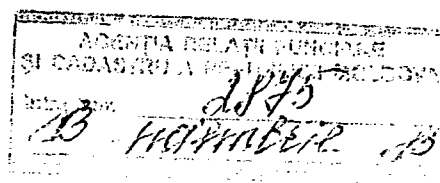
Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file;

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 2 (două) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

Ex.: Vadim Curmei
Tel.: 022/257-421





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE
asupra nivelului coruptibilității proiectului
de lege cu privire la Infrastructura Națională de Date Spațiale

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Agenția Relații Funciare și Cadastru, 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 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul legii cu privire la infrastructura națională de date spațiale are drept obiectiv constituirea și dezvoltarea datelor spațiale printr-un geo-portal național, astfel încât autoritățile publice și publicul larg să beneficieze de acces îmbunătățit la aceste date. Datele spațiale urmează să fie stocate și păstrate în baze de date. Astfel, proiectul conține norme care să asigure procesul de schimb, de partajare, compatibilitate, colectare și actualizare a datelor spațiale, accesul și utilizare a acestora. Potrivit notei informative, proiectul legii prenotat reglementează seturile de date, care sunt parte a infrastructurii naționale de date spațiale, modul de asigurare a accesului și partajare a seturilor de date spațiale, serviciile de rețea necesare partajării, precum și responsabilitatea autorităților publice pentru seturile și serviciile de date spațiale și interoperabilitatea lor. În conținutul proiectului sunt specificate seturile de date spațiale reglementate, precum și autoritățile publice responsabil de fiecare set de date.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului.

Prin realizarea infrastructurii naționale de date spațiale se va asigura publicului un număr mare de servicii de identificare a datelor spațiale, va permite utilizarea lor, accesarea mai multor baze de date, precum și obținerea informațiilor actualizate.

Cu toate acestea, în proiect au fost atestate aspecte de incoerență legislativă prin faptul că unele norme creează diferențe de tratare a sensului acestora inducând confuzie la aplicare. Asupra acestor aspecte ne vom expune în compartimentul „Evaluarea în fond a proiectului”.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare suplimentare și sunt identificate sursele de acoperire a acestora.

Implementarea proiectului legii cu privire la infrastructura națională de date spațiale necesită alocări de mijloace financiare din bugetul de stat.

Mai mult decât atât, autorități publice responsabile de implementarea proiectului legii sunt și autoritățile ale administrației publice locale. În acest sens, urmează să se analizeze impactul prevederilor prenotate asupra bugetelor unităților administrativ-teritoriale, prin prisma principiului corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora. Totodată, urmează să fie garantat și principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct.

Deși nota informativă anexată la proiect conține referințe asupra fundamentării economico-financiare, totuși, autorul nu a estimat exemplificativ de ce surse financiare va necesita o autoritate publică pentru implementarea prevederilor.

Totodată, nici nu se menționează dacă aceste surse vor fi sau nu disponibile odată cu intrarea în vigoare a legii.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare, cerință obligatorie stabilită de prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235/20.07.2006.

În rezultatul analizei efectuate asupra proiectului constatăm că acesta conține norme care ar reglementa inițierea, desfășurarea și lichidarea activității de întreprinzător.

În opinia noastră, ținând cont de acest aspect, propunem ca proiectul legii să fie expediat pentru studiere și expunere de opinie în adresa Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător. Examinarea va releva în ce măsură normele sunt conforme cu principiile de activitate a activității de întreprinzător, precum și se va menționa dacă acestea nu pot fi calificate ca o restrângere a activității economice a unor agenți economici.

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

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în lipsa justificării interesului public.

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

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

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

Articolul 9 – sintagma „prevăzute în Planul de activitate” și sintagma „planului de activitate privind implementarea infrastructurii naționale de date spațiale” –

Norma face referință la un „plan de activitate”. Însă, analizînd conținutului proiectului este dificil de a sesiza organul responsabil de elaborarea acestuia, termenul de acțiuni al Planului, precum și conținutul acestuia.

La implementare, norma va fi implementată dificil, deoarece există riscul interpretării confuze a sensului acesteia.

Recomandarea: Norma urmează să facă referință concretă asupra autorității publice responsabilă de elaborarea și adoptarea Planului de activitate. Totodată, proiectul urmează să fie completat cu prevederi care să reglementeze conținutul „planului de activitate”.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art.4 alin.(3) din proiectul legii –

Se menționează că Guvernul sau autoritatea publică desemnată de acesta, decide dacă terțul, care nu este responsabil pentru date spațiale, în conformitate cu prezenta lege, poate participa la infrastructura națională de date spațiale.

Din start menționăm că nu este cunoscut organul responsabil de emiterea deciziei în acest sens. Pe de altă parte, nu sunt cunoscute acțiunile organului responsabil și criteriile pe care

se va baza acesta în emiterea deciziei date.

În altă ordine de idei, proiectul nu conține prevederi care ar asigura în continuare exercițiul dreptului de a participa la infrastructura națională de date spațiale.

Recomandarea: Propunem autorului a analiza aspectele sus-menționate prin completarea proiectului cu prevederi în acest sens.

Art.11 alin.(3) din proiectul legii –

Se prevede că autoritățile publice cu atribuții în domeniile enunțate în alin.(2) interzic publicarea informațiilor care ar putea pune în pericol securitatea națională și ar facilita desfășurarea unor acțiuni de terorism, sabotaj sau crimă organizată.

În opinia noastră, norma nu denotă o claritate în ceea ce privește exercitarea atribuțiilor autorităților publice. Astfel, există riscul instituirii unor atribuții paralele autorităților publice. Mai mult decât atât, nu este clar cum va fi posibilă delimitarea competențelor autorităților, din considerentul că norma la alin.(2) nu reflectă domenii strict identificabile.

În altă ordine de idei, utilizarea sintagmei „autoritățile publice interzic publicarea informațiilor” duce în eroare momentul exercitării dreptului de interzicere – înainte de plasarea informațiilor pe portal sau, ulterior, după ce informația a fost plasată deja.

Recomandarea: Recomandăm autorului a institui norme și proceduri clare în privința exercitării dreptului autorității publice de a interzice publicarea informațiilor care ar putea pune în pericol securitatea națională și ar facilita desfășurarea unor acțiuni de terorism, sabotaj sau crimă organizată.

Totodată, autorul urmează să identifice și să enumere strict autoritățile publice responsabile cu exercitarea acestui drept, reieșind din domeniile reglementate în vederea eliminării caracterului coruptibil al normei de instituire a atribuțiilor paralele.

Art.15 și art.16 din proiectul legii – sintagma „alte atribuții conform prevederilor prezentei legi” –

Utilizarea sintagmei prenotate în contextul normelor date este inoportună.

Considerăm că atribuțiile autorității coordonatoare, cât și atribuțiile autorităților publice urmează să fie strict enumerate fără a lăsa loc interpretărilor ambigui și discreționare. Astfel, nu găsim relevant ca unele atribuții ale autorităților respective să poată fi identificate și prin alte norme din proiect. Norma statuată la articolul 15 și 16 urmează să conțină atribuțiile exhaustive ale autorităților publice prenotate.

Recomandarea: Litera j) din conținutul articolului 15, precum și lit.e) al articolului 16 propunem a fi excluse. Totodată, normele prenotate urmează să fie completate cu atribuțiile exhaustive ale autorităților publice direct responsabile de implementarea prevederilor proiectului.

Norma articolului 17 din proiectul legii – sintagma „pot îndeplini” –

Utilizarea sintagmei „pot îndeplini” exclude caracterul prescriptiv al normei.

Astfel, norma nu impune o anumită conduită. În aceste condiții, interpretarea normei poate duce la exces de zel din partea unor subiecți cointeresați în aplicarea arbitrară a prevederilor proiectului.

După o analiză a conținutului punctelor a)-c) considerăm că drepturile inserate în aceste norme, de fapt, ar constitui obligații ale terților în vederea realizării cu succes a infrastructurii naționale a datelor spațiale. Atribuirea selectivă a implementării unui drept sau al altui drept va duce la o implementare neuniformă a prevederilor proiectului, ceea ce poate să se răsfrângă negativ asupra însuși conceptului de „infrastructură națională de date spațiale”.

Recomandarea: Propunem autorului substituirea sintagmei „pot îndeplini” cu sintagma „îndeplinesc” sau „sunt obligați să exercite”. Astfel, norma va comporta un caracter concret evitând interpretarea discreționară a prevederilor legale.

Articolul 19 din proiectul legii – sintagmele „principalele atribuții” și „alte atribuții conform...” –

În opinia noastră, odată ce norma face referință la atribuțiile Consiliului Infrastructurii Naționale de Date Spațiale (atribuții instituite de către legiuitor la nivel de lege) considerăm că acordarea dreptului Guvernului de a institui alte noi atribuții în Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Consiliului este inadecvată.

În această situație există riscul ca organul executiv să instituie atribuții discreționare Consiliului, atribuții care nu vor fi corelate cu poziția legislativului.

Considerăm că Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Consiliului urmează să conțină drepturile și obligațiile acestuia, reieșind din atribuțiile funcționale expres prevăzute de norma legală a articolului 19 din lege.

La fel, utilizarea sintagmei „principalele atribuții” denotă un caracter atât ambiguu, cât și discreționar normei, din considerentul că se va putea interpreta că Consiliul va putea institui și alte atribuții în conformitate cu Regulamentul său de activitate, adoptat de executiv.

Recomandarea: Propunem autorului a substitui sintagma „principalele atribuții ale” cu cuvântul „Atribuțiile”, iar ulterior să fie redat conținutul după textul normei din proiect. Totodată, lit.i) urmează să fie exclusă.

În acest fel, norma legală va fi protejată prin excluderea ingerinței organului executiv de a institui alte atribuții Consiliului prenotat.

Atribuțiile Consiliului urmează să fie exhaustiv stabilite în textul normei articolului 19 din proiectul legii, iar Regulamentul de activitate al acestuia trebuie să facă referință la atribuțiile exprese din norma legală, fără dreptul de a completa cu unele noi, misiunea, drepturile și obligațiile Consiliului și alte aspecte relevante ce țin de funcționarea eficientă a Consiliului.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

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

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 responsabilități 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 Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către


Vadim Curmei
Șef al Secției expertiză anticorupție în sectorul privat
09 Noiembrie 2015

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului
de lege cu privire la Infrastructura Națională de Date Spațiale**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Articolul 9 – sintagma „prevăzute în Planul de activitate” și sintagma „planului de activitate privind implementarea infrastructurii naționale de date spațiale” –	Norme în alb	Norma face referință la un „plan de activitate”. Însă, analizând conținutului proiectului este dificil de a sesiza organul responsabil de elaborarea acestuia, termenul de acțiuni al Planului, precum și conținutul acestuia. La implementare, norma va fi implementată dificil, deoarece există riscul interpretării confuze a sensului acesteia.	Norma urmează să facă referință concretă asupra autorității publice responsabilă de elaborarea și adoptarea Planului de activitate. Totodată, proiectul urmează să fie completat cu prevederi care să reglementeze conținutul „planului de activitate”.
2	Art.4 alin.(3) din proiectul legii –	Temeiuri neexhaustive/subiective pentru refuzul autorității	Se menționează că Guvernul sau autoritatea publică desemnată de acesta, decide dacă terțul, care nu este responsabil pentru date spațiale, în conformitate cu prezenta lege, poate participa la infrastructura națională de date spațiale. Din start menționăm că nu este cunoscut organul responsabil de emiterea deciziei în acest sens. Pe de altă parte, nu sunt cunoscute acțiunile organului responsabil și criteriile pe care se va	Propunem autorului a analiza aspectele sus-menționate prin completarea proiectului cu prevederi în acest sens.

			<p>baza acesta în emiterea deciziei date.</p> <p>În altă ordine de idei, proiectul nu conține prevederi care ar asigura în continuare exercițiul dreptului de a participa la infrastructura națională de date spațiale.</p>	
3	Art.11 alin.(3) din proiectul legii —	<p>Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</p> <p>Instituirea atribuțiilor paralele</p>	<p>Se prevede că autoritățile publice cu atribuții în domeniile enunțate în alin.(2) interzic publicarea informațiilor care ar putea pune în pericol securitatea națională și ar facilita desfășurarea unor acțiuni de terorism, sabotaj sau crimă organizată.</p> <p>În opinia noastră, norma nu denotă o claritate în ceea ce privește exercitarea atribuțiilor autorităților publice. Astfel, există riscul instituirii unor atribuții paralele autorităților publice. Mai mult decât atât, nu este clar cum va fi posibilă delimitarea competențelor autorităților, din considerentul că norma la alin.(2) nu reflectă domenii strict identificabile.</p> <p>În altă ordine de idei, utilizarea sintagmei „autoritățile publice interzic publicarea informațiilor” duce în eroare momentul exercitării dreptului de interzicere – înainte de plasarea informațiilor pe portal sau, ulterior, după ce informația a fost plasată deja.</p>	<p>Recomandăm autorului a institui norme și proceduri clare în privința exercitării dreptului autorității publice de a interzice publicarea informațiilor care ar putea pune în pericol securitatea națională și ar facilita desfășurarea unor acțiuni de terorism, sabotaj sau crimă organizată.</p> <p>Totodată, autorul urmează să identifice și să enumere strict autoritățile publice responsabile cu exercitarea acestui drept, reieșind din domeniile reglementate în vederea eliminării caracterului coruptibil al normei de instituire a atribuțiilor paralele.</p>
4	Art.15 și art.16 din proiectul	Instituirea atribuțiilor	Utilizarea sintagmei prenotate în contextul	Litera j) din conținutul

	legii – sintagma „alte atribuții conform prevederilor prezentei legi” –	paralele	normelor date este inoportună. Considerăm că atribuțiile autorității coordonatoare, cât și atribuțiile autorităților publice urmează să fie strict enumerate fără a lăsa loc interpretărilor ambigui și discreționare. Astfel, nu găsim relevant ca unele atribuții ale autorităților respective să poată fi identificate și prin alte norme din proiect. Norma statuată la articolul 15 și 16 urmează să conțină atribuțiile exhaustive ale autorităților publice prenotate.	articolului 15, precum și lit.e) al articolului 16 propunem a fi excluse. Totodată, normele prenotate urmează să fie completate cu atribuțiile exhaustive ale autorităților publice direct responsabile de implementarea prevederilor proiectului.
5	Norma articolului 17 din proiectul legii – sintagma „pot îndeplini” –	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Utilizarea sintagmei „pot îndeplini” exclude caracterul prescriptiv al normei. Astfel, norma nu impune o anumită conduită. În aceste condiții, interpretarea normei poate duce la exces de zel din partea unor subiecți cointeresați în aplicarea arbitrară a prevederilor proiectului. După o analiză a conținutului punctelor a)-c) considerăm că drepturile inserate în aceste norme, de fapt, ar constitui obligații ale terților în vederea realizării cu succes a infrastructurii naționale a datelor spațiale. Atribuirea selectivă a implementării unui drept sau al altui drept va duce la o implementare neuniformă a prevederilor proiectului, ceea ce poate să se răsfrângă negativ asupra însuși conceptului de „infrastructură națională de date spațiale”.	Propunem autorului substituirea sintagmei „pot îndeplini” cu sintagma „îndeplinesc” sau „sunt obligați să exercite”. Astfel, norma va comporta un caracter concret evitînd interpretarea discreționară a prevederilor legale.
6	Articolul 19 din proiectul legii – sintagmele „principalele atribuții” și „alte atribuții”	Instituirea atribuțiilor paralele	În opinia noastră, odată ce norma face referință la atribuțiile Consiliului Infrastructurii Naționale de Date Spațiale (atribuții instituite de către legiuitor	Propunem autorului a substitui sintagma „principalele atribuții ale”

conform..." –

la nivel de lege) considerăm că acordarea dreptului Guvernului de a institui alte noi atribuții în Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Consiliului este inadecvată.

În această situație există riscul ca organul executiv să instituie atribuții discreționare Consiliului, atribuții care nu vor fi corelate cu poziția legislativului.

Considerăm că Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Consiliului urmează să conțină drepturile și obligațiile acestuia, reieșind din atribuțiile funcționale expres prevăzute de norma legală a articolului 19 din lege.

La fel, utilizarea sintagmei „principalele atribuții” denotă un caracter atât ambiguu, cât și discreționar normei, din considerentul că se va putea interpreta că Consiliul va putea institui și alte atribuții în conformitate cu Regulamentul său de activitate, adoptat de executiv.

cu cuvîntul „Atribuțiile”, iar ulterior să fie redat conținutul după textul normei din proiect.

Totodată, lit.i) urmează să fie exclusă.

În acest fel, norma legală va fi protejată prin excluderea ingerinței organului executiv de a institui alte atribuții Consiliului prenotat.

Atribuțiile Consiliului urmează să fie exhaustiv stabilite în textul normei articolului 19 din proiectul legii, iar Regulamentul de activitate al acestuia trebuie să facă referință la atribuțiile exprese din norma legală, fără dreptul de a completa cu unele noi, misiunea, drepturile și obligațiile Consiliului și alte aspecte relevante ce țin de funcționarea eficientă a Consiliului.