

САТ, САР, СМД, 37



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-73 din 06.01.2021
La nr. 528 din 22.12.2020

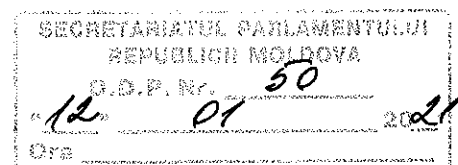
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.29/2018 privind delimitarea proprietății publice (art.9 și art.11).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7073 din 05.01.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.29/2018 privind delimitarea proprietății publice (art.9 și art.11)

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, iar autor nemijlocit este Deputatul 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."*

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat

accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Prin urmare, deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „*Scopul elaborării proiectului de lege este ajustarea cadrului normativ existent în vederea gestionării, protecției și folosirii eficiente a tuturor obiective acvatice de pe teritoriul Republicii Moldova*”. Totodată, se mai menționează că „*unii agenții economici cât și unele întreprinderi piscicole (societăți pe acțiuni) nu se conformează prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 977 din 16.08.2016 cu privire la aprobarea Regulamentului-tip de exploatare a lacurilor de acumulare/iazurilor, respectiv, obiectivele acvatice sunt folosite adesea până la înnămolire și desecare ulterioară, anume din motivele enunțate se propune modificarea și completarea Legii privind delimitarea proprietății publice nr. 29/2018, și anume ca corpurile de apă de suprafață și terenurile aferente acestora, terenurile fondului apelor situate în hotarele unităților administrativ-teritoriale urmează să aparțină în proprietatea exclusivă a APL-urilor*”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice prin inserarea unei excepții astfel încât corpurile de apă de suprafață, terenurile aferente acestora, precum și terenurile fondului apelor situate în hotarele unităților administrativ-teritoriale să nu facă parte din domeniul public al statului ci al unităților administrativ teritoriale de nivelul I.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă nu corespunde în totalitate scopului real al proiectului, deoarece nota informativă se referă la corpurile de apă de suprafață utilizate în piscicultură, însă proiectul se extinde asupra tuturor corpurilor de apă de suprafață.

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

Prin proiect se urmărește modificarea criteriilor de delimitare a proprietății publice a statului și a unităților administrativ teritoriale de nivelul I referitor la corpurile de apă de suprafață, terenurile aferente acestora și terenurile fondului apelor situate în hotarele unităților administrativ-teritoriale.

Deși la prima vedere se poate conchide că unităților administrativ-teritoriale le vor fi oferite mai multe bunuri în administrare și, respectiv, se vor majora posibilitățile de gestionare a treburilor publice locale, totuși se atestă că proiectul este formulat într-un mod ambiguu ce poate admite interpretări abuzive și comportamente arbitrare ale responsabililor de implementarea legii, precum și conflicte de competență dintre autoritățile publice centrale și cele locale. Proiectul oferă posibilitatea unei interpretări extinse care poate leza interesele publice, or corpurile de apă de suprafață de importanță strategică națională urmează să beneficieze de monitorizare la nivel național.

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".

Nota informativă este incompletă deoarece cuprinde doar compartimentul dedicat condițiilor ce au impus elaborarea proiectului și finalităților urmărite. Totodată, urmare a coroborării datelor din nota informativă cu prevederile proiectului se atestă că proiectul are o aplicabilitate mai extinsă decât ceea ce se relevă în notă. În nota informativă se invocă probleme de gestionare inefficientă și neglijentă a „obiectivelor acvatice” gestionate de întreprinderile piscicole, însă proiectul se extinde asupra tuturor corpurilor de apă de suprafață, terenurilor aferente acestora și terenurile fondului apelor situate în hotarele unităților administrativ-teritoriale. Respectiv, soluția pentru problemele ce se propun a fi soluționate, expusă în nota informativă, nu este în corespundere totală cu proiectul de lege.

Nota informativă conține o terminologie ce nu corespunde domeniului în care se intervine. Astfel, nota face referire la „bazine acvatice” și la „obiective acvatice”, însă Legea apelor nr. 272/2011 și nici Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice nu reglementează și nu utilizează asemenea termeni. Prin urmare, noțiunile în cauză trebuie înlocuite cu noțiuni analogice din Legea apelor.

În nota informativă se specifică faptul că „Pe teritoriul APL-urilor sunt situate mai multe bazine acvatice, care la moment sunt proprietatea Republicii Moldova, în baza Hotărârii Guvernului nr. 959 din 04.08.2003”. Cu toate acestea, relevăm că Hotărârea Guvernului nr. 959/2003 nu mai este în vigoare, deoarece a fost abrogată expres prin Hotărârea Guvernului nr. 1026/2005 cu privire la modificarea și abrogarea unor hotărâri ale Guvernului. Hotărârea Guvernului nr. 959/2003 a fost declarată neconstituțională prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 21.04.2005, iar unul din motivele neconstituționalității a fost următoarea constatare: „Prin hotărârile Guvernului nr. 959/2003 și nr. 1679 din 24.12.2002 statului i-au fost atribuite în proprietate publică un șir de terenuri din fondul apelor cu o suprafață nesemnificativă variind între 0,46 ha și 2-3 ha (Anenii Noi, Cahul, Călărași, Edineț, Florești, Leova, Glodeni Orhei ș.a.). Avizele Guvernului, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, Agenției de Stat Relații Funciare și Cadastru, prezentate la solicitarea Curții Constituționale, nu conțin date concludente care ar demonstra că, din punct de vedere economic, ecologic istorico-cultural sau al securității statului, terenurile respective au caracter strategic pentru Republica Moldova”. Așadar, datele din nota informativă urmează a fi ajustate la cadrul normativ în vigoare.

În concluzie, nota informativă este incompletă deoarece nu conține toate compartimentele necesare conform Legii nr. 100/2017, iar datele relevate nu reflectă integral aplicabilitatea și consecințele proiectului.

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”.

Nota informativă nu relevă date despre necesitatea sau lipsa necesității resurselor financiare pentru implementarea proiectului. Având în vedere natura raporturilor de drept reglementate de proiect, putem menționa că implementarea proiectului nu necesită cheltuieli suplimentare din bugetul de stat.

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, [...]".

Norma de la art. 1 pct. 1 din proiect este formulată într-un mod care admite mai multe interpretări. Modalitatea de formulare a acesteia este de natură să admită o interpretare extinsă a sensului normei ceea ce poate leza interesul public. Analiza detaliată a factorilor de risc identificați este expusă la compartimentul III din prezentul Raport.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Proiectul prevede că Agenția Proprietății Publice, în procesul de delimitare, va asigura transmiterea către administrația publică locală de nivelul I a corpurilor de apă de suprafață și terenurile aferente acestora, terenurile fondului apelor proprietate publică, care se află în hotarele ale unităților administrativ-teritoriale, inclusiv terenurile fâșiilor riverane de protecție a apelor, digurile de apărare împotriva inundațiilor, sistemele de irigare și desecare, terenurile aferente, precum și a construcțiile hidrotehnice care nu se află în proprietate privată.

Totodată, proiectul vizează activitatea autorităților publice centrale și celor locale referitor la administrarea corpurilor de apă de suprafață. În acest sens, este posibil un conflict de competențe dintre aceste autorități deoarece excepția care se propune a fi introdusă în Legea nr. 29/2018 are o formulare generală, iar fiecare dintre entitățile publice o poate interpreta în sensul preferat. Deși în nota informativă se invocă soluționarea problemei gestionării ineficiente și neglijente a corpurilor de apă de suprafață de către întreprinderile piscicole, proiectul nu se extinde doar asupra corpurilor de apă destinate pisciculturii, ci asupra tuturor corpurilor de apă, inclusiv a celor destinate protecției sistemului energetic, necesităților domeniului transporturilor și altor servicii de stat. Continuarea analizei este relevantă la compartimentul III din prezentul Raport.

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

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

- 1 -

Art. I pct. 1 din proiect

Art. I. – Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 04.05.2018, nr. 142-148, art. 279), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La Articolul 9 alin. (2) lit. (b) după sintagma "alte construcții hidrotehnice proprietate publică a statului" se completează cu sintagma "cu excepția corpurilor de apă de suprafață și terenurile aferente acestora, terenurile fondului apelor situate în hotarele unităților administrativ-teritoriale";

Obiecții:

În conformitate cu prevederile art. 9 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice, „De domeniul public al statului țin: b) corpuri de apă de suprafață, situate pe teritoriul a 2 sau mai multe raioane ori pe teritoriul unui singur raion și destinate protecției sistemului energetic, necesităților domeniului transporturilor și altor servicii de stat, terenurile corpurilor de apă de frontieră, terenurile fondului apelor proprietate publică a statului, inclusiv terenurile fîșiiilor riverane de protecție a apelor și zonelor sanitare, digurile de apărare împotriva inundațiilor, sistemele de irigare și desecare și alte construcții hidrotehnice proprietate publică a statului;”. Prin proiect se propune ca la finalul acestei prevederi să fie adăugate următoarele „cu excepția corpurilor de apă de suprafață și terenurile aferente acestora, terenurile fondului apelor situate în hotarele unităților administrativ-teritoriale”.

Articolul 9 din Legea nr. 29/2018 enumeră bunurile care țin de domeniul public al statului, iar nemijlocit alineatul (2) litera b) prevede bunurile domeniului acvatic. Prin proiect se intenționează reglementarea unei excepții astfel încât corpurile de apă de suprafață, terenurile aferente acestora și terenurile fondului apelor situate în hotarele unităților administrativ-teritoriale să nu facă parte din domeniul public al statului.

Problematika proiectului constă în expunerea ambiguă a normei, deoarece nu este clar hotarele căror unități administrativ-teritoriale se au în vedere, or toate corpurile de apă de suprafață, terenurile aferente și terenurile fondului apelor sunt situate în hotarele unităților administrativ-teritoriale. Fiind interpretată într-un sens larg, norma analizată presupune că toate corpurile de apă, terenurile aferente și terenurile fondului apelor se află în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I, deoarece oricare din bunurile enumerate aparțin unei sau mai multor unități administrativ-teritoriale. Excepția propusă este de așa natură că poate exclude din proprietatea publică a statului orice corp de apă de suprafață și terenul aferent. Spre exemplu, terenurile corpurilor de apă de frontieră se amplasează pe teritoriul mai multor unități administrativ-teritoriale de nivelul I, respectiv, conform excepției propuse, acestea nu vor ține de domeniul public al statului ci al fiecărei unități administrativ-teritorial vizate.

Un alt exemplu, este situația corpurilor de apă de suprafață destinate protecției sistemului energetic, necesităților domeniului transporturilor sau altor servicii de stat, care pe de o parte pot fi pretinse de către autoritățile publice centrale ca fiind parte a domeniului public a statului, iar pe de altă parte pot fi pretinse de către autoritățile publice locale ca fiind parte a domeniului public al unității administrativ teritoriale în temeiul proiectului. În asemenea, circumstanțe este posibil un conflict de competențe între autoritățile publice centrale și cele locale.

Cu toate acestea, analizând nota informativă, se observă că condiția ce a impus elaborarea proiectului este ineficiența și neglijența gestionării „obiectivelor acvatice” de către întreprinderile piscicole. Respectiv, analizată într-un sens îngust cu referire la nota informativă, norma analizată poate presupune că se extinde

doar asupra corpurilor de apă de suprafață care prin natura lor pot fi transmise în folosință pentru piscicultură. Însă o asemenea interpretare rezultă mai mult din nota informativă, decât din proiectul de lege.

Prin urmare, modalitatea de formulare a normei oferă posibilități de interpretare care pot dăuna sistemului de administrare de stat a corpurilor de apă de suprafață. Pericolul coruptibilității constă în crearea conflictelor de competență între autoritățile centrale și locale, precum și acordarea posibilității de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.

Recomandări:

Se recomandă completarea pct. 1 al art. I din proiect la final cu următoarele „care permit folosirea apei în acvacultură și piscicultură”, astfel încât excepția propusă în proiect să se extindă doar asupra acelor corpuri de apă de suprafață care prin natura lor pot fi transmise în folosință în scopuri piscicole. De asemenea, pot fi incluse și alte limitări care să excludă exceptarea totală a prevederilor art. 9 alin. (2) lit. (b) din Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea Legii nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice prin inserarea unei excepții astfel încât corpurile de apă de suprafață, terenurile aferente acestora, precum și terenurile fondului apelor situate în hotarele unităților administrativ-teritoriale să nu facă parte din domeniul public al statului ci al unităților administrativ teritoriale de nivelul I.

Deși la prima vedere se poate conchide că unităților administrativ-teritoriale le vor fi oferite mai multe bunuri în administrare și, respectiv, se vor majora posibilitățile de gestionare a treburilor publice locale, totuși se atestă că proiectul este formulat într-un mod ambiguu ce poate admite interpretări abuzive și comportamente arbitrare ale responsabililor de implementarea legii, precum și conflicte de competență dintre autoritățile publice centrale și cele locale. Proiectul oferă posibilitatea unei interpretări extinse care poate leza interesele publice, or corpurile de apă de suprafață de importanță strategică națională urmează să beneficieze de monitorizare la nivel național.

Nota informativă este incompletă deoarece nu conține toate compartimentele necesare conform Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, nu conține fundamentarea economico-financiară a proiectului, iar datele prezentate nu corespund cadrului normativ în vigoare și nu reflectă integral aplicabilitatea și consecințele proiectului.

În concluzie, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

05.01.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun , Inspector principal

