

Pr. 236/22
CEB



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2-3749 din 29.06.2022

La nr. 236 din 14.06.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 28/2016 și Legea nr. 163/2010).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA
D.D.P. Nr. <u>1592</u>
" <u>30</u> " <u>06</u> 20 <u>22</u>
Ora _____

2

3

4

5

6

7



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8052 din 28.06.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 28/2016 - art.25 și Legea nr.163/2010 - art.3,11 ș.a.)

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 autori nemijlociți sunt Deputații 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, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop evitarea unor deficiențe constatate, facilitarea și accelerarea dezvoltării rețelelor de comunicații electronice și a rețelelor ingineresti, cât și extinderea accesului publicului la serviciile prestate prin intermediul respectivelor rețele. Totodată, în notă se mai indică următoarele: „*Reglementările propuse prin proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative sunt orientate spre optimizarea procedurii de autorizare a lucrărilor de construcție a rețelelor de comunicații electronice și a rețelelor ingineresti*”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 2 legi: Legea nr. 28/2016 privind accesul pe proprietăți și utilizarea partajată a infrastructurii asociate rețelelor publice de comunicații electronice și Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție. În acest context, prin intermediul proiectului se propune ca lucrările de instalare, întreținere, reparație, înlocuire și rețehnologizare a rețelelor ingineresti și de comunicație și a elementelor de infrastructură asociată acestor rețele, precum și conectarea abonaților la rețelele ingineresti și de comunicații electronice, să poată fi executate fără certificat de urbanism pentru proiectare și fără autorizație de construire, cu excepția intervențiilor la monumentele înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat. Pentru lucrările nominalizate, în cazul necesității certificatului de urbanism pentru proiectare și autorizației de construire, acestea vor putea fi solicitate și de către furnizorul de rețele publice de comunicații electronice, de beneficiar și de investitor, nu doar de proprietarul imobilului cum este la moment.

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

Prin proiect se urmărește satisfacerea interesului furnizorilor de rețele publice de comunicații electronice și a consumatorilor de servicii ai acestor furnizori, prin simplificarea procedurilor administrative de permisiune a executării lucrărilor de instalare, întreținere, reparație, înlocuire și rețehnologizare a rețelelor ingineresti și de comunicație și a elementelor de infrastructură asociată acestor rețele, precum și conectarea abonaților la rețelele ingineresti și de comunicații electronice.

Cu toate acestea, în proiect au fost identificate două norme divergente în privința actelor necesare pentru executarea lucrărilor de instalare a rețelelor ingineresti și de comunicații electronice și a elementelor de infrastructură asociată acestor rețele. Din această prismă, proiectul nu conferă predictibilitate procedurilor administrative în care sunt implicați, pe de o parte agenții publici, iar pe de altă parte, furnizorii de rețele publice de comunicații electronice, referitor la necesitatea sau lipsa necesității certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației pentru construire.

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 descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

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 acest context, în nota informativă se menționează următoarele: „Implementarea prevederilor proiectului nu presupune cheltuieli suplimentare din bugetul de stat”.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ”. Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019.

Având în vedere că reglementările din proiect urmează să genereze consecințe juridice pentru furnizorii de rețele publice de comunicații electronice, se recomandă complinirea notei informative cu analiza impactului de reglementare.

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

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii în ceea ce privește necesitatea sau lipsa necesității certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației pentru construire în cazul demarării unor lucrări aferente comunicațiilor electronice. Astfel, pe de o parte, proiectul prevede că pentru instalarea rețelelor ingineresti și de comunicații electronice și a elementelor de infrastructură prin intervenție asupra monumentelor de istorie, artă și arhitectură înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat sunt necesare certificatul de urbanism de proiectare și autorizația de construire, iar pe de altă parte, stabilește că pentru realizarea acestor lucrări prin intervenție asupra monumentelor menționate nu se admite solicitarea certificatului de urbanism de proiectare și a autorizației de construire. Analiza acestui factor de risc este relevantă la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Proiectul nu reglementează în mod direct activitatea agenților publici și nici a entităților publice, însă activitatea acestora ar putea fi compromisă de conflictul de norme identificat în proiect. În acest caz, agenții publici vor avea discreția de a alege norma aplicabilă convenabilă propriilor interese, fiind iminentă o contradicție dintre interesul public și interesul privat al agentului public.

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. II pct. 4 din proiect (art. 14 alin. (4) din Legea nr. 163/2010)

Art. II. - Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție [...], se modifică după cum urmează:

4. Articolul 14:

se completează cu alineatele (3) - (4) cu următorul cuprins:

(4) Pentru realizarea lucrărilor prevăzute la alin. (1) lit. m) nu se admite solicitarea altor documente decât cele prevăzute la alin. (3).

Obiecții:

Problematika normei citate constă în aceea că este de natură să creeze confuzie referitor la documentele necesare pentru instalarea rețelelor ingineresti și de comunicații electronice și a elementelor de infrastructură asociată acestor rețele.

Articolul 14 alin. (1) din Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție expune lista lucrărilor de construcție care se pot executa fără certificat de urbanism pentru proiectare și fără

autorizație de construire. Prin proiect se propune completarea acestei liste cu 4 poziții noi, numerotate de la lit. m) până la lit. p). Ulterior, la art. 14 alin. (2) din aceeași lege sunt specificate excepțiile de la prevederile alineatului (1), și anume în cazul intervențiilor la monumentele de istorie, artă și arhitectură înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat anumite lucrări, printre care și cele noi propuse de autor, se vor executa în baza certificatelor de urbanism pentru proiectare și a autorizațiilor de construire.

Așadar, lucrările de construcție referitoare la instalarea rețelelor ingineresti și de comunicații electronice, incluse de autor în Legea nr. 163/2010, numerotate cu litera m) în cadrul alin. (1) din art. 14, se efectuează doar cu condiția obținerii certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire în cazul în care se intervine la monumentele de istorie, artă și arhitectură înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat.

Prin urmare, norma analizată, care prevede că pentru realizarea lucrărilor prevăzute la art. 14 alin. (1) lit. m) nu se admite solicitarea altor documente decât cele prevăzute la alineatul (3) este defectuoasă, deoarece adăugător actelor specificate la alineatul (3) pot fi necesare încă 2 acte: certificatul de urbanism pentru proiectare și autorizația de construire.

Respectiv, în cadrul aceluiași articol se atestă 2 norme divergente, pe de o parte, alineatul (2) va prevedea că pentru instalarea rețelelor ingineresti și de comunicații electronice și a elementelor de infrastructură prin intervenție asupra monumentelor de istorie, artă și arhitectură înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat sunt necesare certificatul de urbanism de proiectare și autorizația de construire, iar pe de altă parte, alineatul (4) va stabili că pentru realizarea acestor lucrări prin intervenție asupra monumentelor menționate nu se admite solicitarea certificatului de urbanism de proiectare și a autorizației de construire.

Conflictul de norme identificat constituie un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru aplicarea normei „convenabile” într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.

Recomandări:

Se recomandă completarea alineatului (4) din cadrul articolului 14 al Legii nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție cu prevederi ce ar indica existența unei excepții de la regula generală, și anume cu situațiile când se admite solicitarea certificatului de urbanism pentru proiectare și autorizația de construire. În acest context, se propune complinirea normei de referință la sfârșit cu trimiterea la alineatul (2): „Pentru realizarea lucrărilor prevăzute la alin. (1) lit. m) nu se admite solicitarea altor documente decât cele prevăzute la alin. (2) și alin. (3)”.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea a 2 legi: Legea nr. 28/2016 privind accesul pe proprietăți și utilizarea partajată a infrastructurii asociate rețelelor publice de comunicații electronice și Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție. În acest context, prin intermediul proiectului se propune ca lucrările de instalare, întreținere, reparație, înlocuire și re tehnologizare a rețelelor ingineresti și de comunicație și a elementelor de infrastructură asociată acestor rețele, precum și conectarea abonaților la rețelele ingineresti și de comunicații electronice, să poată fi executate fără certificat de urbanism pentru proiectare și fără autorizație de construire, cu excepția intervențiilor la monumentele înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat. Pentru lucrările nominalizate, în cazul necesității certificatului de urbanism pentru proiectare și autorizației de construire, acestea vor putea fi solicitate și de către furnizorul de rețele publice de comunicații electronice, de beneficiar și de investitor, nu doar de proprietarul imobilului cum este la moment.

În proiect au fost identificate două norme divergente în privința actelor necesare pentru executarea lucrărilor de instalare a rețelelor ingineresti și de comunicații electronice și a elementelor de infrastructură asociată acestor rețele. Din această prisma, proiectul nu conferă predictibilitate procedurilor administrative în care sunt implicați, pe de o parte agenții publici, iar pe de altă parte, furnizorii de rețele publice de comunicații electronice, referitor la necesitatea sau lipsa necesității certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației pentru construire.

Nota informativă nu conține analiza impactului de reglementare, deși proiectul urmează să genereze consecințe juridice pentru furnizorii de rețele publice de comunicații electronice.

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

28.06.2022



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