



**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. 06/2/5055 din 28.03.2023
La nr. 70 din 20.03.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr.591/1999 și Legea nr.440/1995).

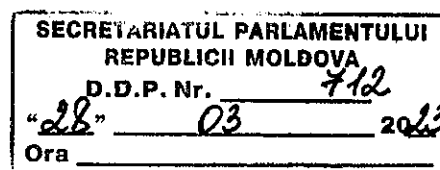
Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.03.28 11:30:18 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8615 din 24.03.2023

la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr. 591/1999 și Legea nr.440/1995)

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 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, însoțit de nota informativă a acestuia a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului și poate fi identificat la adresa electronică: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6392/language/ro-RO/Default.aspx>.

Prin urmare, se constată că rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate la art.8 lit.b) al Legii nr.239/2008 au fost respectate de către autor.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative *„Proiectul de lege este elaborat în scopul îmbunătățirii substanțiale a prevederilor existente ce reglementează relațiile în domeniul dezvoltării și protecției spațiilor verzi ale localităților urbane și rurale, modul de creare a zonelor de protecție a apelor și a fâșiilor riverane de protecție a apelor râurilor și bazinelor de apă, regimul de folosire și activitatea de ocrotire a zonelor respective, asigurarea dreptului fiecărui om la un mediu sănătos și estetic plăcut, la crearea cadrului adecvat practicării sportului, turismului și altor activități recreative.”*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art.20 din Legea nr. 591/1999 cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale, prin completarea aliniatului (2) al articolului cu prevederea ce stabilește derogarea de la interzicerea construcției și/sau amplasării, în spațiile verzi proprietate publică stabilite în anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.737/2002 (zonele de recreere aferente bazinelor acvatice de importanță națională), a altor obiective decât cele compatibile cu destinația spațiilor verzi (instalații pentru practicarea sportului, a jocurilor și pentru odihnă, obiective de menire social-culturală, unități comerciale mobile).

Suplimentar, se propune completarea art.12 din Legea nr.440/1995 cu privire la zonele și fâșiile de protecție a apelor râurilor și bazinelor de apă, unde se stabilește necesitatea de reglementare, prin hotărâre a Guvernului, a regimului juridic privind amplasarea și amenajarea în zonele și fâșiile de protecție a apelor râurilor și bazinelor de apă, în zonele de recreere aferente bazinelor acvatice de importanță națională, precum și controlul activității economice din zonele respective.

Prin urmare, se constată că prin intermediul amendamentelor înaintate se promovează construcția, în zonele de recreere aferente bazinelor acvatice de importanță națională, a obiectivelor pentru activități economice, construcțiilor capitale, în lipsa stabilirii în Legea nr.591/1999 a scopului și destinațiilor activităților economice permise pentru amplasare și amenajare în zonele de recreere aferente bazinelor acvatice de importanță națională prevăzute în Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 737/2002.

Astfel, constatăm că scopul declarat de către autor în nota informativă nu corespunde scopului real al proiectului, întrucât atât art.20 din Legea nr.591/1999, cât și potrivit prevederilor Hotărârii Guvernului nr.737/2002, în zonele de recreere aferente bazinelor acvatice de importanță națională se permite agenților economici amplasarea în spațiile verzi a obiectivelor pentru activități economico-sociale compatibile cu destinația spațiilor verzi (instalații pentru practicarea sportului, a jocurilor și pentru odihnă, obiective de menire social-culturală, unități comerciale mobile), astfel încât să fie asigurată protecția spațiilor verzi și a zonelor de recreere aferente bazinelor acvatice de importanță națională, dar și desfășurarea activităților culturale, sportive și de agrement.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesul agenților economici care potrivit amendamentelor stipulate în proiect, prin derogare de la prevederile art.20 alin.(2) din Legea nr.591/1999, vor avea posibilitatea desfășurării activităților economice în zonele de recreere aferente bazinelor acvatice de importanță națională stabilite la anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.737/2002.

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 a fost elaborată în corespundere cu cerințele stipulate la art.30 din Legea nr. 100/2017, însă argumentele invocate în notă nu justifică necesitatea modificării actelor normative menționate, întrucât prevederile stipulate la art.20 din Legea nr.591/1999 au scopul de a asigura protecția spațiilor verzi, incluziv a zonelor de recreere aferente bazinelor acvatice de importanță națională, cu oferirea posibilității agenților economici de a amplasa obiective pentru activități economico-sociale compatibile cu destinația spațiilor verzi (instalații pentru practicarea sportului, a jocurilor și pentru odihnă, obiective de menire social-culturală, unități comerciale mobile), astfel asigurând desfășurarea activităților economice, dar și promovarea practicării sportului, activităților recreative și turismului.

Prin urmare, în corespundere cu prevederile art.25 din Legea nr.100/2017, se constată necesitatea de completare a notei informative cu argumente concludente, date, analize, care să justifice necesitatea de modificare a actelor normative stipulate în proiect.

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”.*

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt menționat și de către autor în nota informativă.

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. Cu toate acestea, în conținutul normei stipulate la art.II din proiect a fost identificată utilizarea terminologiei distincte în raport cu cea utilizată în Legea nr.440/1995. Suplimentar, contrar rigorilor de tehnică legislativă, la art.I din proiect se fac trimiteri la un act normativ de nivel inferior. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului stabilesc sarcina Guvernului, care în termen de 30 de zile de la publicarea actului normativ, este responsabil să își ajusteze actele sale normative în concordanță cu dispozițiile legii.

Totodată, în proiect se stipulează sarcina autorităților publice cu competențe de adoptare, aprobare sau emitere a actelor normative inferioare actului normativ examinat, să opereze modificările prevăzute în conținutul prezentei legi.

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

<p style="text-align: center;">-1-</p>
<p>Art.I</p> <p>Art. I. - Legea nr. 591/1999 [...] Articolul 20. :</p> <p>alineatul (2) se completează cu textul: „Prevederile prezentului alineat nu se aplică zonelor de recreere aferente bazinelor acvatice de importanță națională prevăzute în Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 737 din 11 iunie 2002.”.</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Din conținutul normei prezentate la art. I din proiect se constată că autorul instituie norme derogatorii de la reglementările generale care prevăd că în spațiile verzi proprietate publică se interzice construcția și/sau amplasarea altor obiective decât cele compatibile cu destinația spațiilor verzi (instalații pentru practicarea sportului, a jocurilor și pentru odihnă, obiective de menire social-culturală, unități comerciale mobile). Normele derogatorii urmează a fi aplicate în zonele recreative aferente bazinelor acvatice de importanță națională prevăzute în Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 737/2002.</p> <p>Astfel, instituirea unor reglementări derogatorii trebuie să fie determinată de apariția unor situații care să justifice obiectiv soluția diferită de cea prevăzută de actul normativ în vigoare.</p> <p>În cazul dat, norma propusă de proiect este lacunară și confuză nu reglementează care alte activități</p>

economice vor fi permise în aceste zone, fapt ce reprezintă o oportunitate de interpretare și utilizare în mod abuziv și permisiv a normei, astfel generând posibilitatea apariției manifestărilor de corupție la implementarea în practică a prevederii.

Prin urmare, se constată că norma este permisivă, interpretabilă și poate fi utilizată în mod abuziv de către agenții economici cât și autoritățile/agenții publici responsabili de eliberarea autorizațiilor necesare pentru desfășurare activității economice.

Totodată, potrivit principiilor de elaborare a actelor normative se relevă că în actul normativ de nivel superior nu sunt permise trimiterile la un act normativ de nivel inferior. Respectiv, mențiunea cu privire la „anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.737 din 11 iunie 2002” nu corespunde normelor tehnicii legislative și urmează a fi exclusă din proiect.

Recomandări:

Se recomandă revizuirea normei prin stabilirea clară a scopului și destinației obiectivului economic ce urmează a fi construit, amplasat în zonele de recreere a aferente bazinelor acvatice. Totodată, în vederea evitării precizării actului normativ de nivel inferior în textul legii, se propune stabilirea expresă a zonei/locației pentru care se propune derogarea, astfel prevenind interpretarea abuzivă și exploatarea celorlalte zone de recreere aferente bazinelor acvatice, integrate în noțiunea generică de „zone de recreere aferente bazinelor acvatice de importanță națională”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - abuz de serviciu
 - influențare necorespunzătoare

- 2 -

Art.II

articolul 12 se completează cu alineatul (2) cu următorul cuprins:

(2) Regimul juridic privind amplasarea și amenajarea în zonele și fisiile de protecție a apelor râurilor și bazinelor de apă, în zonele de recreere aferente bazinelor acvatice de importanță națională, precum și controlul activității economice din zonele respective sunt reglementate prin Hotărâre de Guvern.”.

Obiecții:

Potrivit rigorilor de elaborare a actelor normative, la art.54 alin.(1) din Legea nr.100/2017, se stabilește că „c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative [...]”.

Respectiv, se constată că noțiunile utilizate în norma de modificare a Legii nr.440/1995 nu corespund terminologiei utilizate în legea supusă modificării. Astfel, se relevă că în conținutul legii se folosește denumirea de „fâșie riverană de protecție a apelor”.

Mai mult, la art.4 din legea prenotată se stabilește că activitatea economică este strict limitată în hotarele fâșiei riverane de protecție a apelor. Astfel, considerăm că utilizarea unei denumiri distincte de cele utilizate în Legea nr.440/1995, față de care sunt impuse restricții, poate fi utilizată pentru interpretarea normei în varianta convenabilă, ocolind restricțiile impuse de lege.

Recomandări:

Se recomandă revizuirea normei prin utilizarea terminologiei stabilite în actul normativ supus modificării, în speță utilizarea noțiunii de „fișie riverană de protecție a apelor”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în scopul modificării art.20 din Legea nr.591/1999 cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale și art.12 din Legea nr.440/1995 cu privire la zonele și fâșiile de protecție a apelor râurilor și bazinelor de apă, având drept obiectiv promovarea excepției ce stabilește posibilitatea agenților economici de a construi obiective pentru activități economice în zonele de recreere aferente bazinelor acvatice de importanță națională prevăzute în Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 737/2002.

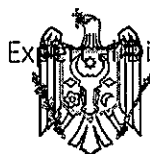
Necesitatea promovării amendamentelor incluse în proiect nu este expres argumentată în nota informativă, fiind indicat că prevederile art.20 din Legea nr.591/1999 limitează dreptul agenților economici și nu permite dezvoltarea zonelor de recreere din punct de vedere estetic, turistic etc. Cu toate acestea, reșind din prevederile stipulate la art.20 din Legea prenotată se constată că „Agenții economici care doresc să amplaseze în spațiile verzi proprietate publică obiective pentru activități economico-sociale compatibile cu destinația spațiilor verzi (instalații pentru practicarea sportului, a jocurilor și pentru odihnă, obiective de menire social-culturală, unități comerciale mobile) solicită autorizația administrației publice locale, prin care se stabilesc, în coordonare cu Agenția de Mediu, locul de amplasare și suprafața obiectivelor, precum și condițiile de desfășurare a activității.” Respectiv, se constată că norma promovează și susține intenția agenților economici de a desfășura activitate economică în spațiile verzi, inclusiv în zonele de recreere aferente bazinelor acvatice de importanță națională.

Totodată, subliniem că interdicția stipulată la art.20 alin.(2) din Legea nr.591/1999 are rolul asigurării protecției spațiilor verzi și reglementarea clară a obiectivelor și activităților economice permise în zonele de recreere. În ce privește norma de derogare prevăzută la art.I din proiect, se constată omisiunea stabilirii activităților economice permise pentru desfășurare în zonele de recreere, fapt ce reprezintă o oportunitate de interpretare și utilizare în mod abuziv și permisiv a normei, astfel generând posibilitatea apariției manifestărilor de corupție la implementarea în practică a prevederii.

Prin urmare, în scopul prevenirii apariției manifestărilor de corupție la implementarea în practică a proiectului, se constată necesitatea de revizuire a proiectului prin prisma obiecțiilor și propunerilor de modificare prezentate în prezentul raport de expertiză.

24.03.2023

Digitally signed by Carbuni Daniela
Date: 2023.03.28 09:39:15 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Expertiza Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Daniela Carbuni, Inspector principal