

01 Iulie 2011, nr. 490

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii apelor

(înregistrat în Parlament cu numărul 1307 din 02 Iunie 2011)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii apelor.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Mediului, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul promovării proiectului. Din nota informativă rezidă faptul, că scopul elaborării proiectului de lege îl constituie crearea unui cadru legal pentru gestionarea, protecția și folosința eficientă a apelor de suprafață și subterane; stabilirea drepturilor de folosință a apei și promovarea investițiilor în domeniul apelor; stabilirea mecanismelor de protecție a stării apelor, prevenirea oricăror degradări ulterioare a apelor, protecția și restabilirea mediului acvatic, convergența treptată și sistematică a protecției și gestionării lor cu cerințele europene; prevenirea deteriorărilor ulterioare, conservarea și îmbunătățirea stării ecosistemelor acvatice și, în ceea ce privește necesitățile de apă ale acestora, a ecosistemelor terestre și a zonelor umede care depind în mod direct de ecosistemele acvatice; asigurarea unei aprovizionări suficiente cu apă de suprafață și subterană de calitate bună, aceasta fiind necesară pentru o utilizare durabilă, echilibrată și echitabilă a apei; stabilirea unei baze legale de cooperare internațională în domeniul gestionării și protecției în comun a resurselor de apă.

Obiectivul acesteia se axează pe reglementarea relațiilor din domeniul resurselor de apă, prevenirea oricăror degradări a apelor și restabilirea mediului acvatic, precum și conformarea acestora cu Directiva cadru privind apa 2000/60/CE a Parlamentului European și Consiliului din 23 octombrie 2000 (Jurnalul oficial al Uniunii Europene din 22.12.2000, numărul L 327).

Necesitatea elaborării proiectului de lege este condiționată de angajamentele internaționale asumate de Republica Moldova în domeniul apelor. Actualul Cod al Apelor fiind depășit, impune necesitatea adoptării unei noi Legi a apelor, care ar asigura o colaborare eficientă a actorilor interesați în domeniul utilizării durabile a resurselor de apă și a protecției ecosistemelor acvatice.

Proiectul Legii apelor instituie reglementări noi și abordări ce țin de managementul resurselor de apă pe bazine hidrografice. În același timp, introduce principii noi de gestionare, adaptate la cerințele directivelor europene în domeniu.

De asemenea, la elaborarea proiectului Legii apelor s-a ținut cont și de Concepția politicii naționale în domeniul resurselor de apă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr. 325-XV din 18.07.2003, care are drept obiectiv principal realizarea unui management stabil al apei.

Proiectul Legii apelor instituie principiile de bază ale gestionării resurselor de apă și anume: gestionarea

integrală, ca un sistem unic și planificat de acțiuni inter-conexe în domeniul apelor; accesul tuturor părților cointeresate la procesul de gestionare prin intermediul sistemului de consultări prealabile și de elaborare a unor decizii consensuale; suportarea de către poluator a costurilor prevenirii poluării sau depoluării resurselor de apă; folosirea durabilă a apei; recunoașterea valorii economice a resurselor de apă și a gestionării lor prin introducerea unor mecanisme de recuperare a costurilor de gestionare a resurselor de apă, etc.

Totodată, proiectul de lege prevede stabilirea de către stat a regimului juridic de gestionare a apelor, crearea structurii organizatorice a gestionării cu scopul de a asigura folosirea rațională a apelor, protecția acestora împotriva poluării, realizează măsuri de prevenire a poluării etc.

În concluzie, proiectul Legii apelor își propune să fie actul legislativ de bază în domeniul apelor, fiind complementat și prin alte acte legislative și normative speciale în domeniu. Aceasta se explică prin faptul, că domeniul apelor este unul complex și implică mai multe aspecte distincte.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul legislativului. Întrucât Parlamentul nu a procedat la examinarea proiectului înainte de termenul acordat pentru consultarea opiniei societății civile, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

6. Suficiența argumentării. Nota de fundamentare la proiectul legii supus expertizei conține o serie de argumente în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, dar nu conține informații privind efectuarea expertizei juridice, economice, financiare, ecologice. În acest fel se încalcă dispozițiile art. 22 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001.

Este dificilă realizarea unei expertize adecvate a proiectului legii în lipsa specificării în nota de fundamentare a informației privind evidențierea efectului social, economic și de altă natură în urma aplicării normelor prevăzute de proiect, prognozării consecințelor financiare ale proiectului, asigurării de către stat a protecției concurenței loiale și creării unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție etc.

Totuși, ajustarea legislației naționale la actele cu relevanță ale UE constituie o justificare suficientă pentru promovarea unui proiect de lege.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Nota informativă conține referințe la legislația comunitară relevantă și anume la Directiva cadru privind apa 2000/60/CE a Parlamentului European și Consiliului din 23 octombrie 2000 (Jurnalul oficial al Uniunii Europene din 22.12.2000, numărul L 327). Mai mult, în preambulul proiectului de lege se menționează armonizarea parțială a prevederilor acestuia cu cele ale cu Directivei Consiliului 91/271/CEE din 21 mai 1991 privind tratarea apelor urbane reziduale, Directivei Consiliului din 12 decembrie 1991 privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole, Directivei 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 privind stabilirea unui cadru de politică comunitară în domeniul resurselor de apă, publicată în Jurnalul Oficial al Comunității Europene (JOCE nr. L 327 din 22 decembrie 2000), Directivei 2006/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 februarie 2006 privind gestionarea calității apei pentru scăldat, Directivei 2007/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2007 privind evaluarea și gestionarea riscurilor de inundații, Directivei 2008/105/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind

standardele de calitate a mediului în domeniul apei.

Totuși, se creează impresia că proiectul conține doar referințe la normele comunitare, în proiect fiind transpuse doar câteva idei vagi din acestea, ceea ce, în opinia noastră, nu punctează elementele cheie (spre exemplu, normele Directivei Consiliului 91/271/CEE din 21 mai 1991 privind tratarea apelor urbane reziduale fiind reflectate în art. 18 din proiect).

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul, că ar fi fost făcută o evaluare economico-financiară a proiectului. De asemenea, nu rezultă nici ideea că ar fi fost făcută o estimare a veniturilor și cheltuielilor sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare, deși implementarea proiectului legislativ nominalizat va necesita cheltuieli financiare.

Lipsa argumentării economico-financiare detaliate privind implementarea proiectului, nu poate fi explicată, deoarece se propune un proiect de lege ce se referă și la activitatea de întreprinzător.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Mai mult, se încalcă prevederile art. 20 lit. d) și e) din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001 potrivit căruia, concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, se întocmește o notă informativă care include fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, precum și actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Astfel, nota informativă a proiectului nu conține informații potrivit cărora poate fi dedusă o eventuală analiză a impactului de reglementare, deși proiectul conține anumite prevederi care pot avea impact asupra mediului antreprenorial.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație, în acest sens fiind transpuse în practică prevederile art. 19 din Legii 780/2001 privind actele legislative. Totuși, din proiectul supus examinării urmează a fi înlăturate mai multe lacune ale acestuia, inclusiv formularea ambiguă.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi și alte chestiuni vizînd activitatea acestora. În acest sens, capitolul II din

proiect stabilește reglementarea și gestionarea de către stat a folosinței și protecției apei, fiind stipulate atribuțiile Guvernului, organului central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului - Ministerului Mediului, autorității administrative de gestionare a apelor - Agenției "Apele Moldovei", autorităților administrației publice locale în acest domeniu, etc. (a se vedea obiecțiile la acest capitol mai jos).

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	preambul	Prezenta lege este parțial armonizată cu Directiva Consiliului 91/271/CEE din 21 mai 1991 privind tratarea apelor urbane reziduale, Directiva Consiliului din 12 decembrie 1991 privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole, Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 privind stabilirea unui cadru de politică comunitară în domeniul resurselor de apă, publicată în Jurnalul Oficial al Comunității Europene (JOCE nr. L 327 din 22 decembrie 2000), Directiva 2006/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 februarie 2006 privind gestionarea calității apei pentru scăldat, Directiva 2007/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2007 privind evaluarea și gestionarea riscurilor de inundații, Directiva 2008/105/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele de calitate a mediului în domeniul apei. Parlamentul adoptă prezenta lege organică.	Deși nota informativă statuează că obiectivul legii se axează pe reglementarea relațiilor din domeniul resurselor de apă, prevenirea oricăror degradări a apelor și restabilirea mediului acvatic, precum și conformarea acestora la Directiva Cadru privind Apa 2000/60/CE a Parlamentului European și Consiliului din 23 octombrie 2000 (Jurnalul oficial al Uniunii Europene din 22.12.2000, numărul L 327), în preambul nu se regăsește acest act normativ cu relevanță comunitară.	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanșetă	Completarea preambulului cu acest act normativ comunitar.
2	Art. 2	Noțiuni principale În sensul prezentei legi, următoarele noțiuni principale se definesc după cum urmează:	Întrucât cap. II stabilește competențele autorităților publice în domeniul mediului, suntem de părere că acestea urmează a fi definite în acest articol pentru a introduce claritate și simplitate în lecturarea actului legislativ, fiind stipulat clar care este organul central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului, care este instituția competentă investită cu funcția de eliberare a autorizațiilor de	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Completarea normei în cauză, astfel încât să conțină majoritatea detaliilor necesare pentru a nu admite interpretări abuzive.

			mediu pentru folosința specială a apei și ținerea Registrului autorizațiilor de mediu pentru folosința specială a apei, care este autoritatea administrativă de gestionare a apelor.		
3	Articolul 3.	<p>(2) Următoarele activități sînt reglementate și prin legi speciale:</p> <p>b) <u>siguranța digurilor și altor structuri hidrotehnice;</u></p>	La 30 mai 2011, în Parlament a fost înregistrat cu nr. 1283 proiectul Legii privind siguranța construcțiilor hidrotehnice.	<p>Coruptibilitate</p> <p>Norme de trimitere</p> <p>Concurența normelor de drept</p> <p>Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite</p> <p>Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect</p>	Corelarea normelor respective pentru a fi utilizată aceeași terminologie.
4	<p>Articolul 4.</p> <p>(5) Terenul situat sub apa iazului poate face parte atît din domeniul public, cît și din domeniul privat. Orice persoană fizică sau juridică poate să construiască un iaz pe terenul care îi aparține cu drept de proprietate, <u>în condițiile legii.</u></p> <p>Articolul 8.</p> <p>h) <u>întreprinderea altor măsuri prevăzute de lege.</u></p> <p>Articolul 9.</p> <p>(1) Autoritatea administrativă de gestionare a apelor întreprinde măsuri de punere în aplicare a legislației în domeniul protecției și gestionării apelor, inclusiv în ceea ce privește:</p> <p>d) <u>exercitarea unor alte atribuții stabilite de legislație,</u> precum și a celor delegate de organul central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului.</p> <p>Articolul 11. De competența autorităților administrației publice locale sînt:</p> <p>e) <u>realizarea altor sarcini prevăzute de lege.</u></p> <p>Articolul 17. (1) Documentele de politici naționale în domeniul resurselor de apă se aprobă <u>conform prevederilor legislației în vigoare.</u></p> <p>Articolul 18. Documentele de politici naționale</p>	<p>Aceste amendamente conțin norme de blanșetă care contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru pentru realizarea unor drepturi, etc.</p>	<p>Coruptibilitate</p> <p>Norme de trimitere</p> <p>Norme de blanșetă</p> <p>Atribuții extensive de reglementare</p>	<p>Concretizarea normelor în cauză, astfel încît să conțină majoritatea detaliilor necesare și să reglementeze clar soluționarea conflictelor de norme cu aceeași putere juridică.</p>	

privind apele uzate se aprobă conform prevederilor legislației în vigoare și conține prevederi referitoare la:

Articolul 19. (2) Planul de gestionare a districtului bazinului hidrografic prevede măsuri de implementare a documentelor de politici naționale în domeniul resurselor de apă și include: f) alte aspecte relevante.

Articolul 22. (3) Folosința apei pentru scaldat și agrement poate fi limitată sau interzisă de: a) organul central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului sau alte organe ale administrației publice abilitate, în cazul în care există un pericol iminent pentru viața și sănătatea oamenilor sau într-o zonă de protecție stabilită în conformitate cu legislația;

Articolul 39. Cerințele pentru exploatarea sistemelor de colectare a apelor uzate în localitățile urbane și a stațiilor de epurare se stabilesc printr-un regulament aprobat de Guvern, care trebuie să conțină prevederi referitor la: f) alte prevederi relevante.

Articolul 45. (1) Folosința apelor subterane cu proprietăți potabile în alte scopuri decât cel al alimentării cu apă potabilă și apă menajeră este interzisă, cu excepția prevăzută în alin. (2).

(2) În zonele în care nu există surse necesare de apă de suprafață, dar există rezerve suficiente de ape subterane cu proprietăți potabile, Guvernul poate permite folosința acestora și în alte scopuri.

Articolul 47. Planificarea gestionării secetei este reglementată printr-un regulament aprobat de Guvern, care trebuie să conțină prevederi

referitoare la: g) alte măsuri necesare.

Articolul 49.
Gestionarea riscului de inundații

(1) Gestionarea riscului de inundații este reglementată printr-un regulament aprobat de Guvern, care trebuie să conțină prevederi referitor la: e) alte aspecte relevante.

Articolul 50. (2)
Întreținerea corpurilor de apă de suprafață, a zonelor și a fîșiiilor de protecție se bazează pe respectarea obiectivelor de mediu pentru ape stabilite în art. 38 și include: f) alte lucrări necesare.

Articolul 52. (2) În zonele de protecție a apelor, anumite activități sînt interzise sau sînt reglementate în anumite condiții conform legislației, iar posesorii terenurilor riverane sînt obligați să permită organelor competente realizarea măsurilor necesare, inclusiv a celor de monitorizare a apei și a solului.

(3) În cazul în care măsurile luate în conformitate cu alin. (2) echivalează cu o expropriere, se achită o despăgubire conform legii.

Articolul 55. (3) Plățile pentru poluarea apei sînt stabilite prin lege.

Articolul 56. (2) În scopul îndeplinirii atribuțiilor de control, inspectorii au dreptul: b) de a verifica instalațiile de măsurare a debitelor, de a recolta probe de apă și de a examina, în condițiile legii, orice date sau documente necesare controlului;

c) de a controla lucrările, construcțiile, instalațiile și folosințele care au legătură cu apa și de a verifica dacă acestea sînt realizate și exploatate în conformitate cu prevederile legale specifice și cu respectarea condițiilor autorizațiilor eliberate în conformitate cu prezenta lege;

		e) de a dispune eliminarea deșeurilor, altor substanțe ori bunuri depozitate sau evacuate <u>în contradicție cu legislația de mediu.</u>			
5	Capitolul II.	Articolul 7. Guvernul Articolul 8. Organul central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului Articolul 9. Autoritatea administrativă de gestionare a apelor Articolul 11. Autoritățile administrației publice locale	Capitolul II din proiect stabilește reglementarea și gestionarea de către stat a folosinței și protecției apei, fiind stipulate atribuțiile Guvernului, organului central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului - Ministerului Mediului, autorităților administrative de gestionare a apelor - Agenției "Apele Moldovei", instituția competentă - Inspectoratul Ecologic de Stat, autorităților administrației publice locale în acest domeniu. În opinia noastră, acesta nu stabilește exhaustiv competențele fiecărei autorități, lărgind atribuțiile discreționare prin norme de blanchetă și de trimitere, care contribuie la apariția unor elemente cu risc puternic de coruptibilitate. Mai mult, nu sunt reglementate clar care sunt atribuțiile Ministerului Sănătății în acest domeniu deși cunoaștem că și el exercită unele funcții în această materie. Adicional, trebuie să menționăm că nici atribuțiile Serviciului hidrometeorologic de stat nu sunt vizate în proiect (lit. g), h) art. 6 din Legea cu privire la activitatea hidrometeorologică nr. 1536-XIII din 25.02.1998).	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanchetă Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Concretizarea și enumerarea exhaustivă a competențelor fiecărei autorități publice în domeniul apelor.
6	Articolul 7.	Articolul 7. Guvernul (2) Guvernul coordonează activitățile care trebuie întreprinse conform prezentei legi și <u>poate delega anumite împuterniciri, stabilite în prezenta lege, autorităților publice centrale și altor autorități cu atribuții în domeniul apelor.</u>	Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor doar când formulează ca drepturi, obligațiile sau îndatoririle autorităților și funcționarilor publici. Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția funcționarilor care apare în rezultatul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor. Această discreție poate fi folosită în mod abuziv de către funcționar pentru a și executa obligațiile sale discreționare abuzive tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale. Riscul de coruptibilitate a acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile pentru a stabili în ce cazuri funcționarul "este în drept" sau "poate" și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele.	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	Concretizarea împuternicirilor care urmează a fi delegate și a autorităților cărora aceste împuterniciri urmează a delegate.
7	Articolul 8 și 15	Organul central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului este responsabil de implementarea politicii de stat în domeniul gestionării resurselor de apă, precum și de: c) <u>stabilirea instituției subordonate</u> (denumite în continuare instituția competentă) de competența căreia ține funcția de	Din câte ne putem da seama este vorba despre Inspectoratul Ecologic de Stat, care reprezintă autoritatea publică ce exercită controlul ecologic de stat privind respectarea legilor și actelor normative ecologice și se subordonează Ministerului Mediului (Hotărârea Guvernului nr. 77 din 30.01.2004). Mai mult, acesta este deja investit cu funcția de eliberare, în limitele competenței sale, a autorizațiilor de folosire a resurselor naturale, de deversare, degajare și emisie a substanțelor nocive în mediul ambiant (pct. 11). În acest sens, nu este clar cum se va realiza " <u>stabilirea instituției subordonate</u> ".	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Concretizarea sintagmei în cauză, astfel încât să conțină majoritatea detaliilor necesare pentru a nu putea fi interpretate abuziv.

		eliberare a autorizațiilor de mediu pentru folosința specială a apei și ținerea Registrului autorizațiilor de mediu pentru folosința specială a apei;			
8	Art. 13	<p>Articolul 13. Monitorizarea resurselor de apă</p> <p>(2) Regulamentul menționat în alin. (1) specifică parametrii supuși monitorizării, procedurile și măsurile tehnice necesare, <u>dar fără a se limita doar la acestea</u>, pentru prelevarea de probe și respectarea cerințelor de analiză pentru fiecare parametru, controlul calității, practicile de laborator și înregistrarea datelor respective.</p>	<p>Formularea ambiguă care admite interpretări abuzive constituie formularea conținută în reglementare care are sens neclar și echivoc și astfel permite interpretări abuzive. Formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.</p>	<p>Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	Excluderea sintagmei din proiect.
9	Art. 14	<p>Articolul 14. Cadastrul de stat al apelor</p> <p>(1) <u>Cadastrul de stat al apelor este ținut de organul central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului, prin autoritatea administrativă de gestionare a apei și conține date referitoare la rețeaua hidrografică, inclusiv la identificarea, delimitarea, clasificarea și la starea corpurilor de apă, la construcțiile și instalațiile hidrotehnice, la zonele și fșiile de protecție și la ariile protejate situate în aceste zone, precum și date referitoare la prelevările și la restituțiile de apă.</u></p> <p>(2) Structura și conținutul Cadastrului de stat al apelor sînt stabilite printr-un regulament aprobat de Guvern.</p>	<p>Potrivit lit. g) atr. 6 din Legea cu privire la activitatea hidrometeorologică una din sarcinile Serviciului hidrometeorologic de stat o constituie ținerea, în comun cu organele interesate ale ministerelor și departamentelor, a evidenței de stat a resurselor acvatice potrivit indicilor cantitativi și calitativi și utilizarea acestora conform unui sistem unic, <u>ținerea cadastrului apelor.</u></p> <p>Concurența normelor de drept constituie o incompatibilitate a prevederilor din proiect cu prevederi ale legislației naționale. Conflictul extern (între prevederile proiectului și dispozițiile altui act legislativ) al normelor de drept este 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.</p> <p>Mai mult, atribuțiile paralele crează riscul de apariție a conflictului de competență între autoritățile investite cu atribuții paralele sau a declinării competențelor de către ambele autorități responsabile. Nivelul de coruptibilitate a acestui element crește atunci cînd în temeiul unor norme legislative se admite dublarea competențelor funcționarilor publici din cadrul aceleiași autorități sau din autorități publice diferite.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții paralele</p>	Revizuirea prevederilor menționate prin atribuirea acestor funcții doar unei singure autorități publice.
10	Art. 17 și 20	<p>Articolul 17. Documentul de politici privind politica națională în domeniul resurselor de apă (2) Organul central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului promovează participarea activă a societății civile la elaborarea</p>	<p>În opinia noastră, aceste articole ar putea fi comasate în unul singur pentru a evita multitudinea de norme ce ar putea duce la "inflație legislativă".</p>		Comasarea cu art. 12 din proiect.

		<p>Documentelor de politici naționale în domeniul resurselor de apă prin publicarea documentelor și informarea tuturor părților interesate, oferind tuturor oportunitatea de a comenta și de a face recomandări cu privire la conținutul acestora. (3) Organul central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului asigură publicitatea Documentelor de politici naționale în domeniul resurselor de apă prin intermediul mass-media naționale. Articolul 20. Informarea și consultarea societății civile (1) Organul central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului, direct sau prin intermediul instituțiilor subordonate cu atribuții în domeniul apelor, încurajează participarea activă a tuturor părților interesate la elaborarea, la revizuirea și la actualizarea planului de gestionare a districtului bazinului hidrografic prin publicarea și supunerea la dezbateri publică:</p>			
11	Art. 22	<p>Articolul 22. Folosința generală a apei (3)</p> <p>Folosința apei pentru scaldat și agrement <u>poate fi limitată sau interzisă</u> de:</p> <p>a) organul central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului sau alte organe ale administrației publice abilitate, în cazul în care există un pericol iminent pentru viața și sănătatea oamenilor sau într-o zonă de protecție stabilită <u>în conformitate cu legislația</u>;</p> <p>b) titularul unei autorizații de mediu pentru folosința specială a apei, în conformitate cu condițiile autorizației.</p>	<p>Pericolul limitării neîntemeiate a drepturilor omului prin îngrădirea, prin efectul legii, a posibilităților de exercitare nestingherită a drepturilor, stabilite în legislația internă, constă în subminarea abuzivă de către legiuitor a garanțiilor de realizare a acestora. Adicional, tinem să menționăm, că formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării. Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor doar cînd formulează ca drepturi, obligațiile sau îndatoririle autorităților și funcționarilor publici. Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția funcționarilor care apare în rezultatul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită în mod abuziv de către funcționar pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale. Riscul de coruptibilitate a</p>	<p>Coruptibilitate Norme de blanchetă Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea amendamentelor propuse.</p>

			acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile pentru a stabili în ce cazuri funcționarul "este în drept" sau "poate" și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele. Totodată, aceste amendamente conțin norme de blanșetă care contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi, etc.		
12	Art. 25, 27	<p>Articolul 25. Cererea de eliberare a autorizației de mediu pentru folosința specială a apei</p> <p>(1) Cererea de eliberare a autorizației de mediu pentru folosința specială a apei se înaintează instituției competente.</p> <p>(2) La cererea menționată la alin. (1) se anexează:</p> <p>i) <u>dovada publicării anunțului prevăzut în alin. (3) cu privire la solicitarea eliberării autorizației de mediu pentru folosința specială a apei în presa locală.</u></p> <p>(3) <u>Solicitantul autorizației de mediu pentru folosința specială a apei este obligat să publice în presa locală un anunț cu privire la solicitarea eliberării autorizației de mediu pentru folosința specială a apei, precum și să-l afișeze la primăria din localitate. Orice persoană fizică sau juridică care are obiecții la cererea de eliberare a autorizației de mediu pentru folosința specială a apei poate notifica, în scris, instituției competente, în termen de 30 de zile de la publicarea anunțului.</u></p> <p>(6) <u>Instituția competentă</u> plasează pe site-ul său oficial cererile de eliberare (<i>probabil cererile de solicitare a eliberării</i>) a autorizației de mediu pentru folosința specială a apei și, după caz, <u>organizează audieri publice</u> cu privire la numitele cereri dacă acestea implică un impact semnificativ asupra mediului sau dacă au fost</p>	<p>Nu este clar ce se va întâmpla în cazul în care într-o anumită localitate nu există presă locală și solicitantul autorizației de mediu pentru folosința specială a apei nu va putea anexa la cerere dovada publicării anunțului în presa locală. Mai mult, creează dubii obiecțiile care ar putea fi înaintate de unele persoane fizice sau juridice la cererea de eliberare a autorizației de mediu pentru folosința specială a apei, precum și organizarea audierilor publice referitor la aceste cereri din moment ce aceste obiecții ar trebui să le cunoască și să le verifice instituția investită cu funcții de supraveghere și control în acest domeniu (nemijlocit Inspectoratul Ecologic de Stat). În opinia noastră, aceste norme ar putea fi calificate ca fiind niște norme irealizabile care, în virtutea circumstanțelor concrete și specifice ale domeniului reglementat, nu pot fi puse în aplicare, deoarece nu corespund relațiilor și realităților sociale. Pericolul coruptibilității acestui element constă în incertitudinea pe care o crează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de aplicare a legii etc., situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.</p>	<p>Coruptibilitate Norme irealizabile Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Redactarea prevederilor menționate.</p>

		<p>prezentate obiecții conform alin. (3).</p> <p>Articolul 27. Eliberarea autorizației de mediu pentru folosința specială a apei</p> <p>(2) La examinarea cererii de eliberare a autorizației de mediu pentru folosința specială a apei se va lua în considerare:</p> <p>f) <u>obiecțiile scrise, precum și concluziile audierilor publice referitoare la cerere.</u></p>			
13	Art. 32	<p>Articolul 32. Prelungirea autorizației de mediu pentru folosința specială a apei</p> <p>(2) Instituția competentă prelungeste autorizația de mediu pentru folosința specială a apei cu excepția cazurilor în care:</p> <p>b) există <u>alte motive de interes public</u> pentru respingerea cererii de prelungire.</p>	<p>Aceste amendamente conțin norme de blanșetă care contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi, etc. În același timp, formularea ambiguă care admite interpretări abuzive constituie formularea conținută în reglementare care are sens neclar și echivoc și astfel permite interpretări abuzive. Formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesele responsabililor de implementare și control al aplicării.</p>	<p>Coruptibilitate Norme de blanșetă Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea prevederilor nominalizate fie prin concretizarea motivelor de interes public care ar servi drept temei pentru respingerea cererii de prelungire, fie excluderea acestui alineat din proiect.</p>
14	Art. 38	<p>Articolul 38. Obiectivele de mediu pentru ape</p> <p>(2) În sensul prezentei legi:</p> <p>a) <u>starea apelor de suprafață</u> înseamnă starea unui corp de apă de suprafață determinată de cea mai proastă stare ecologică și chimică a sa;</p> <p>b) <u>starea apelor subterane</u> înseamnă starea unui corp de apă subterană determinată de cea mai proastă stare cantitativă sau chimică a sa;</p> <p>c) <u>starea chimică a apelor de suprafață</u> înseamnă concentrația de poluanți în apă;</p> <p>d) <u>starea chimică a apelor subterane</u> înseamnă starea chimică a unui corp de apă subterană;</p> <p>e) <u>starea ecologică</u> înseamnă calitatea structurii și a funcționării</p>	<p>În opinia noastră, aceste noțiuni ar putea fi compilate la art. 2 pentru a respecta rigorile tehnicii legislative.</p>		<p>Compilarea acestor prevederi la art.2.</p>

		ecosistemelor acvatice asociate apelor de suprafață; f) <u>starea cantitativă</u> reprezintă gradul de afectare a unui corp de apă subterană de către captările directe și indirecte.			
15	Art. 52	Articolul 52. Zonele de protecție a apelor (2) În zonele de protecție a apelor, <u>anumite activități sînt interzise sau sînt reglementate în anumite condiții conform legislației</u> , iar posesorii terenurilor riverane sînt obligați să permită organelor competente realizarea măsurilor necesare, inclusiv a celor de monitorizare a apei și a solului. (3) <u>În cazul în care măsurile luate în conformitate cu alin. (2) echivalează cu o expropriere, se achită o despăgubire conform legii.</u>	Pericolul limitării neîntemeiate a drepturilor omului prin îngrădirea, prin efectul legii, a posibilităților de exercitare nestingherită a drepturilor, stabilite în legislația internă, constă în subminarea abuzivă de către legiuitor a garanțiilor de realizare a acestora. Totodată, aceste amendamente conțin norme de blanșetă care contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru pentru realizarea unor drepturi, etc. Normele de trimitere care fac referire la prevederile altui articol din același act, la prevederi concrete din alt act/ acte sau la alt act/acte în întregime prin utilizarea expresiilor de genul: „în conformitate cu legislația în vigoare”, „în condițiile legii”, „în modul stabilit”, „conform reglementărilor legale/în domeniu” etc., fără trimitere la vreun act concret și dacă, la evaluare, e dificil de stabilit sau nu poate fi stabilit în genere. Adițional, este necesar să menționăm, că alin. (2) art. 316 și alin. (2) art. 327 din Codul civil statuează că dreptul de proprietate este garantat și nimeni nu poate fi silit de a ceda proprietatea sa, afară <u>numai pentru cauză de utilitate publică</u> pentru o dreaptă și prealabilă despăgubire.	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanșetă Concurența normelor de drept Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Revizuirea amendamentelor propuse.
16	Art. 55	Articolul 55. Taxa și plata pentru folosința și poluarea apei (2) <u>Taxele pentru folosința apei sînt stabilite de Codul fiscal.</u>	Conform lit. a) alin. (2) art. 300 din Codul fiscal, sistemul taxelor pentru resursele naturale include <u>taxa pentru apă</u> . Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen prin folosirea neuniformă sau necorespunzătoare a noțiunilor în textul reglementării, prin aplicarea aceleiași noțiuni la menționarea acelorași fenomene, constituie un element al coruptibilității, pericolul acestui element constînd în faptul, că la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei. În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenților sectoarelor și public, și privat.	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Utilizarea uneia și aceleiași terminologii, aliniindu-le rigorilor tehnicii legislative.
17	Art. 56, 57	Articolul 56. Controlul folosinței și protecției apelor (1) <u>Autoritatea din subordinea organului central de specialitate al administrației</u>	Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen/aceluiași termen pentru fenomene diferite prin folosirea neuniformă sau necorespunzătoare a noțiunilor în textul reglementării prin recurgerea la sinonime pentru a desemna același fenomen și/sau prin aplicarea	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Utilizarea uneia și aceleiași terminologii, potrivit tehnicii legislative.

<p><u>publice în domeniul mediului, abilitată cu funcții de control ecologic de stat</u>, coordonează și exercită activitatea de inspecție și de control în domeniul folosinței și protecției apelor.</p> <p>Articolul 57. Controlul poluării</p> <p>(1) În cazul în care anumiți poluanți sau deșeuri au fost ori sînt susceptibili de a fi deversați într-un corp de apă sau pe un teren în care există risc de poluare, <u>autoritatea din subordinea organului central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului, abilitată funcții de control ecologic de stat</u> emite o prescripție, cerînd ca, într-un termen rezonabil, să fie întreprinse măsuri specifice de protecție a apei împotriva poluării, de minimalizare sau de remediere a efectelor poluării în cauză.</p> <p>(2) În cazul în care măsurile specifice necesare nu sînt întreprinse în termenele prescrise, <u>autoritatea din subordinea organului central de specialitate al administrației publice în domeniul mediului, abilitată funcții de control ecologic de stat</u> realizează măsurile specifice menționate în alin. (1), avînd dreptul să recupereze costurile suportate.</p>	<p>aceleași noțiuni la menționarea fenomenelor distincte poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume, tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen, din cauza numirii diferite a lui sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte din motivul confundării a două noțiuni diferite în textul reglementării. În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenților sectoarelor și public, și privat. Concurența normelor de drept constituie o incompatibilitate a prevederilor din proiect cu prevederi ale legislației naționale. Conflictul intern (între prevederile proiectului) al normelor de drept este 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.</p>	
--	---	--

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- actualul Cod al apelor fiind depășit, se impune necesitatea adoptării unei noi Legi a apelor, care ar asigura o colaborare eficientă a actorilor interesați în domeniul utilizării durabile a resurselor de apă și a protecției ecosistemelor acvatice;

- scopul elaborării proiectului de lege îl constituie crearea unui cadru legal pentru gestionarea, protecția și folosința eficientă a apelor de suprafață și subterane; stabilirea drepturilor de folosință a apei și promovarea investițiilor în domeniul apelor; stabilirea mecanismelor de protecție a stării apelor, prevenirea oricăror degradări ulterioare a apelor, protecția și restabilirea mediului acvatic, convergența treptată și sistematică a protecției și gestionării lor cu cerințele europene; prevenirea deteriorărilor ulterioare, conservarea și îmbunătățirea stării ecosistemelor acvatice și, în ceea ce privește necesitățile de apă ale acestora, a ecosistemelor terestre și a zonelor umede care depind în mod direct de ecosistemele acvatice;

asigurarea unei aprovizionări suficiente cu apă de suprafață și subterană de calitate bună, aceasta fiind necesară pentru o utilizare durabilă, echilibrată și echitabilă a apei; stabilirea unei baze legale de cooperare internațională în domeniul gestionării și protecției în comun a resurselor de apă;

- necesitatea elaborării proiectului de lege este condiționată de angajamentele internaționale asumate de Republica Moldova în domeniul apelor, în special a celor cu relevanță comunitară;
- proiectul Legii apelor instituie reglementări noi și abordări ce țin de managementul resurselor de apă pe bazine hidrografice, introducând principii noi de gestionare, adaptate la cerințele directivelor europene în domeniu;
- proiectul Legii apelor își propune să fie actul legislativ de bază în domeniul apelor, fiind complementat și prin alte acte legislative și normative speciale în domeniu.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției