

17 Iulie 2008, nr. 317

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind constituirea Rezervației istorico-culturale și natural-peisagistice "Orheiul vechi"

(înregistrat în Parlament cu numărul 2150 din 30 Iunie 2008)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind constituirea Rezervației istorico-culturale și natural-peisagistice "Orheiul vechi".

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Președintele RM, 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. Potrivit notei informative obiectul noului proiect de lege este constituirea Rezervației istorico-culturale și natural-peisagistice "Orheiul Vechi". Constituirea rezervației are drept scop protecția, conservarea și salvarea Peisajului Cultural "Orheiul Vechi" - ansamblu integru și valoros al patrimoniului cultural și natural, cu elemente universale remarcabile și de unicitate, datorită cărora în 2005 acest sit a fost inclus de UNESCO în Lista indicativă a patrimoniului mondial, la categoria "peisaj cultural".

3.1 Conceptul proiectului. Proiectul de lege reprezintă o nouă abordare a modului de protecție a ansamblului de monumente istorico-culturale și natural-peisagistice, precum și al conservării frumuseții naturale constituite de-a lungul secolelor și a modului de viață și cultura tradițional specifică.

De menționat că în aspect conceptual proiectul nu are soluții durabile în ceea ce privește modalitatea de constituire a rezervației și regimul proprietății din cadrul acesteia. La constituirea rezervației se utilizează un șir de elemente mixte, care vizează interesele statului, ale autorităților publice locale și ale persoanelor fizice și juridice a căror terenuri și proprietăți se includ în patrimoniul rezervației.

Proiectul nu stabilește măsuri de coordonare, consultare și informare, pentru primirea consimțământului din partea celor vizați de proiectul de lege pentru a fi incluși în rezervație.

Conceptul proiectului trebuie să fie dominat de regulile de formare a rezervațiilor stabilite de Legea privind fondul ariilor protejate de stat, care determină în art.4 categoriile de obiecte și complexe naturale. Forma rezervației prezentată în proiect este mai degrabă una mixtă, care cuprinde:

- d) rezervație naturală;
- e) rezervație peisajeră (de peisaj geografic);
- b) monument de arhitectură peisajeră;
- c) monument al naturii.

Atribuirea unui statut mixt pentru o astfel de rezervație necesită reglementări legale mai detaliate, pentru a nu admite conflicte dintre normele valabile pentru fiecare categorie de obiect protejat.

3.2 Structura proiectului. Proiectul legii supus expertizei are o structură logică și corespunde cerințelor capitolului VI din Legea 780/2001 privind actele legislative. Totodată, unele prevederi ale art.6 din proiect nu ar trebui să-și găsească reglementarea în normele de fond ale legii și urmează a fi reflectate în dispozițiile tranzitorii. Administrarea rezervației este redată ambiguu fără determinarea unui statut clar, iar administrarea de către Ministerul Culturii și Turismului prin Complexul Muzeal "Orheiul Vechi", potrivit notei informative este o măsură provizorie.

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.

Nota informativă evidențiază următoarele elemente ale reglementării conținute în proiect:

- * constituirea Rezervației istorico-culturale și natural-peisagistice "Orheiul Vechi";
- * stabilirea cadrului juridic necesar pentru crearea premiselor de înscriere în Lista indicativă a patrimoniului mondial protejat sub egida UNESCO;
- * includerea în cadrul Rezervației a mai multor componente cultural-istorice și naturale;
- * asigurarea protecției, conservării și valorificării durabile a patrimoniului cultural și natural al rezervației și a zonei de protecție a acesteia;
- * finanțarea activității rezervației urmează să fie efectuată prin alocații de la bugetul de stat, din bugetele unităților administrativ-teritoriale, din mijloacele deținătorilor funciari etc.
- * administrarea Rezervației la etapa inițială va fi asigurată de Ministerul Culturii și Turismului, prin Complexul Muzeal "Orheiul Vechi" - instituție specializată cu personalitate juridică din subordinea ministerului, care urmează, "în bază de hotărâre de Guvern", să preia prin extindere și reorganizare aceste funcții de administrare a Rezervației;
- * justificarea atribuirii statutului de rezervație istorico-culturală și natural-peisagistică pentru ansamblul de monumente "Orheiul Vechi" este determinată de criteriile UNESCO de înscriere a peisajului cultural în Lista indicativă a patrimoniului mondial:

Criteriul (V): "Orheiul Vechi" este un exemplu excepțional al evoluției unor așezări umane caracteristice pentru mai multe culturi și civilizații și de interacțiune organică a mediului antropoc cu cel natural;
Criteriul (VII): "Orheiul Vechi" cuprinde arii de o frumusețe naturală deosebită și de o importanță estetică excepțională.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Nota informativă ce însoțește proiectul evidențiază o parte din elementele conținute în proiectul legii. Proiectul reglementează și argumentează insuficient următoarele aspecte: statutul administrației rezervației; forma juridică de organizare a unei asemenea administrații; regimul de circulație a proprietății; consultarea autorităților publice locale; oferirea de alternative locuitorilor rezervației privind statutul proprietății lor, etc. Toate aceste probleme urmau a fi soluționate la etapa elaborării proiectului, deoarece apariția acestora este inevitabilă în cazul adoptării proiectului în forma prezentată.

Totodată nota informativă nu scoate în evidență avantajele și dezavantajele formării rezervației, atât pentru locuitorii localităților rezervației, autoritățile administrației publice locale și pentru stat, nu se face nici o explicație asupra consecințelor includerii rezervației în Lista indicativă a patrimoniului mondial. De asemenea nu se explică de ce proiectul nu este înaintat la inițiativa Ministerului Ecologiei și Resurselor Naturale și Academiei de Științe a Moldovei așa cum o cere Legea privind fondul ariilor protejate de stat. Din aceste motive, considerăm reglementarea și argumentarea proiectului drept insuficientă și valabilă doar parțial.

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 corespunzătoare ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Nota informativă face referire doar la faptul că statutul de rezervație se determină în conformitate cu criteriile UNESCO de înscriere a peisajului cultural în Lista indicativă a patrimoniului mondial, însă fără să se facă trimitere la convențiile internaționale respective. Protejarea rezervației la nivel internațional, presupune și o implicație efectivă a structurilor UNESCO pentru asigurarea protecției, conservării și valorificării durabile a patrimoniului cultural și natural al rezervației și a zonei de protecție a acesteia sau cheltuielile suplimentare vor fi puse doar în seama locuitorilor din localitățile incluse în rezervație, fără ca ultimii să fie întrebați dacă doresc acest lucru.

8. Fundamentarea economico-financiară. Nota informativă a proiectului de lege nu face nici o argumentare financiară asupra implementării proiectului, dar care este necesară, deoarece se propune un proiect de lege integral a cărei fundamentare financiar-economică este strict necesară. Proiectul de lege prevede crearea unei rezervații, cu administrație și structuri instituționale proprii, cu regimuri de administrare a patrimoniului specifice, precum și cu alte elemente pentru funcționarea cărora sînt necesare cheltuieli considerabile.

Lipsa unor calcule economice necesare pentru implementarea proiectului va putea crea dificultăți la determinarea oportunității acestor norme. Astfel, considerăm că, proiectul urmează să fie adus în concordanță cu cerințele stabilite la art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului. De asemenea, potrivit art.20 din Legea nr.780-XV privind actele legislative "concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru întocmește o notă informativă care include: ... lit.d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură", iar potrivit art.22 alin.(5) din aceeași lege - pentru evaluarea proiectului de act legislativ, se efectuează expertiza financiară care are menirea de a contribui la:

- a) coordonarea proiectului cu legislația financiară în vigoare;
- b) evaluarea cheltuielilor financiare pentru realizarea noilor reglementări;
- c) semnalarea deficiențelor financiare și prognozarea consecințelor financiare negative ale proiectului.

Totodată, constatăm că proiectul abilitază un șir de autorități cu emiterea unor acte normative, menite să reglementeze activitatea specifică din rezervație, însă fără o analiză a impactului de reglementare. Astfel, considerăm că proiectul de lege nu a fost supus unei analize a impactului de reglementare, conform cerințelor art.4 și art.13 din Legea nr.235-XVI din 20.07.2006 privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr.1230 din 24.10.2006.

Din cele relatate constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea proiectului, care, în opina noastră, reprezintă un risc de coruptibilitate ce poate periclita viitorul proces de implementare a legii.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Proiectul promovează un șir de competențe discreționare de coordonare, de aprobare și de autorizare, pentru diverse autorități, (a se vedea art.6, art.8, art.9, etc.), ceea ce poate fi considerat drept promovare a intereselor acestor instituții (interese departamentale).

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din analiza textului proiectului de lege constatăm stabilirea de către Guvern a unor categorii de regimuri speciale pentru administrarea proprietății din această rezervație (art.4 alin.(4), art.7, art.8, art.10), fapt care poate prejudicia drepturile persoanelor fizice și juridice din localitățile respective. Potrivit art.54 din Constituție, restîngerea dreptului de proprietate poate fi impusă doar prin lege și în măsura în care se urmărește asigurarea protejării drepturilor, care urmează să fie proporțională cu situația care a determinat-o și această restrîngere nu poate aduce atingere existenței dreptului respectiv. Or, proiectul stabilește că limitarea drepturilor persoanelor va fi efectuată prin hotărîre de Guvern. Potrivit prevederilor art.58 și art.132 din Legea Supremă, impunerea cetățenilor la obligații financiare sau la orice alte prestații se stabilește prin lege organică și orice alte prestații sînt interzise. În acest context, este necesar de a menționa expres obligațiile cetățenilor, care vor fi impuse prin hotărîre de Guvern sau alte acte departamentale de reglementare, datorită specificului de administrare în Rezervație.

Aceasta vizează în principal, obligațiile pentru asigurarea protecției și conservării patrimoniului cultural și natural al rezervației, regimul special de gospodărire, soluționarea problemelor de amenajare a teritoriului și urbanistice, limitarea activităților economice și prevenirea efectelor negative ale acestora, precum și obligații financiare ale deținătorilor funciari etc. Toate aceste particularități de activitate și administrare în cadrul rezervației necesită cheltuieli suplimentare care vor fi suportate de locuitorii din localitățile incluse în Rezervație.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Raportînd prevederile proiectului la legislația în vigoare, constatăm că prevederile unui șir de legi nu au fost luate în considerare la elaborarea acestuia. Proiectul de lege nu este corelat cu unele prevederi constituționale și legale și nici în nota informativă nu se conține cel puțin lista legilor conexe care urmează a fi modificate în legătură cu adoptarea proiectului așa cum prevede art. 47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului

în această ordine de idei, menționăm că analiza reglementărilor proiectului a relevat un șir de incompatibilități dintre prevederile acestuia cu cele ale actelor legislative în vigoare, printre care menționăm:

- * Legea privind fondul ariilor protejate de stat;
- * Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător;
- * Legea privind administrația publică locală;
- * Legea privind descentralizarea administrativă;
- * Legea privind actele legislative;
- * Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului;
- * alte acte legislative și normative.

Pentru a include terenurile comunelor în rezervație este necesar ca populația și autoritățile administrației publice locale să fie consultate în prealabil. O astfel de cerință este determinată de prevederile Cartei Europene pentru Autoadministrare Locală, de Legea privind administrația publică locală și Legea privind descentralizarea administrativă.

Potrivit prevederilor art.4 alin.(5) din Carta Europeană pentru Autoadministrare Locală, "Autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, pe cît e posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct". În dezvoltarea acestor prevederi art.8 alin.(1) din Lege privind descentralizarea administrativă, stabilește că, "Autoritățile administrației publice locale sînt consultate în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale", iar potrivit art.8 alin.(1) din Legea privind administrația publică locală "în problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral".

Totodată trebuie menționate prevederile art.7 alin.(3) din Legea privind fondul ariilor naturale protejate de stat, care prevăd că: "în fondul ariilor protejate pot fi incluse și terenuri private, luate sub protecția statului la inițiativa titularilor, ele rămînînd în continuare proprietatea lor. Delimitarea drepturilor și obligațiilor fiecărei părți se stabilește conform unui regulament special". , iar art. 20 alin.(2) al aceleiași legi stabilește că "în cazul cînd în componența rezervației științifice, parcului național și a rezervației biosferei se includ terenuri private, titularilor funciari li se propun terenuri similare sau o compensație bănească. Cheltuielile aferente reorientării gospodăririi terenurilor private, precum și veniturile ratate vor fi reparate de stat".

Din analiza celor menționate atestăm că prevederile proiectului încalcă dispozițiile constituționale de la art.4, art.46, art.54 și art.109.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În general, prevederile proiectului corespund normelor lingvistice de redactare juridică. Cu toate acestea, se atestă unele greșeli gramaticale și utilizarea anumitor formulări lingvistice ambigui, utilizarea anumitor termeni care au o altă definiție decît cele utilizate în legislație și utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen (detalii - în tabelul de analiza detaliată a prevederilor proiectului). Prin urmare se impune o redactare complexă a textului proiectului.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul legii prevede conferirea unor atribuții noi Ministerului Culturii și Turismului pentru administrarea rezervației și subordonarea ministerului a structurilor de gestionare a acesteia. De asemenea proiectul de lege abilitează Ministerul Ecologiei și

Resurselor Naturale și Academia de Științe cu atribuții de coordonare și autorizare a anumitor activități în cadrul Rezervației.

De menționat că atribuțiile autorităților publice de coordonare, de aprobare, de autorizare sînt formulate la general, fapt ce permite interpretarea lor extinctivă și au un grad sporit de coruptibilitate.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.1 alin.(1)	(1)Prezenta lege reglementează constituirea "Rezervației istorico-culturale și natural-eisagistice "Orheiul Vechi", <i>denumită în continuare rezervație</i> , cu personalitate juridică, aflată în subordonarea autorității administrației publice centrale responsabile de protecția patrimoniului cultural-istoric.	Prevederile art.1 trebuie să determine în principal constituirea rezervației și să reglementeze funcționarea acesteia. La constituirea rezervației urmează să se specifice care este forma organizatorică juridică de activitate a acesteia. Analiza obiectivelor de activitate și scopul urmărit de proiectul de lege ne permit să admitem că instituția publică ar fi cea mai potrivită formă de organizare juridică a rezervației. Prevederile alin.(1) urmează să fie divizate în două alineate.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Reformularea prevederilor alin.(1) și expunerea în următoarea redacție (1) Prezenta lege determină modul de constituire și reglementează funcționarea Rezervației istorico-culturale și (2) Rezervația are statut de instituție publică și este subordonată autorității administrației publice centrale responsabile de protecția patrimoniului cultural-istoric.
2	Art.1 alin.(2)	(2)Prezenta lege reglementează raporturile juridice ce apar în procesul ocrotirii de către stat, păstrării, conservării, folosirii și punerii în valoare a <u>Peisajului Cultural "Orheiul Vechi", care constituie Rezervația istorico-culturală și natural-peisagistică "Orheiul Vechi".</u>	Prevederile alin.(2) stabilesc că rezervația este constituită doar din Peisajul Cultural "Orheiul Vechi", fapt ce este în contradicție cu prevederile art.3 care determină componentele rezervației.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune comasarea acestui alineat cu prevederile art.2 care determină reglementarea juridică
3	Art.2 alin.(1)	(1)Raporturile privind ocrotirea, păstrarea, utilizarea și punerea în valoare a patrimoniului cultural-istoric și natural al rezervației sînt reglementate în baza <u>Constitutiei Republicii Moldova, legislației privind protecția patrimoniului cultural și natural național, convențiilor UNESCO și altor tratate internaționale privind protecția patrimoniului cultural și natural la care Republica Moldova este parte.</u>	Pentru a exclude repetări și reglementări paralele se propune comasarea cu alin.(2) din art.1	Alte riscuri Reglementări paralele	Se propune expunerea alin.(1) în următoarea redacție: (1)Raporturile privind ocrotirea, păstrarea, conservarea, utilizarea și punerea în valoare a patrimoniului rezervației sînt reglementate în baza Constitutiei Republicii Moldova, de prezenta lege, de legea privind fondul ariilor naturale protejate de stat, de alte acte legislative și normative privind protecția mediului și a patrimoniului cultural și natural național, de convențiile UNESCO și altor tratate internaționale privind protecția patrimoniului cultural și natural la

					care Republica Moldova este parte.
4	Art.3 alin.(1) lit.a) - h)	<p>Componentele rezervației</p> <p>a) <u>Complexul Muzeal"Orheiul Vechi". care ocupă sectorul central al peisajului cultural și are statut de rezervatie istorico-arheologică constituită în conformitate cu Hotărîrea nr. 77 a Sovietului Miniștrilor al RSS Moldovenești din 15 martie 1968;</u></p> <p>b) <u>Rezervația Peisajistică "Trebujeni". care ocupă sectorul de Vest al peisajului cultural. constituită ca parte integrantă a Fondului ariilor naturale protejate de stat prin legea nr. 1538-XIII din 25 februarie 1998 privind Fondul ariilor naturale protejate de stat;</u></p> <p>c) masivele de pădure administrate de Agenția pentru</p> <p>d) terenurile intravilane ocupate de satele Trebujeni, Butuceni și Morovaia;</p> <p>e) terenurile agricole și de pășunare, drumurile proprietate ale comunei Trebujeni;</p> <p>f) sectoare adiacente cu terenuri agricole și de pășunare, drumuri proprietate ale comunelor Ivancea, Susleni (raionul Orhei), Holercani (raionul Dubăsari), Mașcăuți (raionul Criuleni);</p> <p>g) terenurile agricole și gospodăriile țărănești private;</p> <p>h) pensiunile agroturistice și casele de vacanță private.</p>	<p>În componentele rezervației se indică Complexul Muzeal"Orheiul Vechi" și Rezervația Peisajistică"Trebujeni", care au un statut stabilit de actele de înființare. Proiectul de lege prevede constituirea rezervației, care va include și aceste obiective, prin urmare reorganizarea lor va fi inevitabilă, astfel încît acestea își vor pierde statutul reglementat de actele de constituire conferindu-le o nouă dimensiune și protecție juridică conform statutului care va fi atribuit de lege.</p> <p>La lit. c) sînt arătate masivele de pădure administrat de MOLDSILVA, dar ar putea exista și masive de pădure ale comunelor sau ale persoanelor fizice și juridice.</p> <p>La lit. d) se arată terenurile intravilane și nu se spune nimic despre cele din extravilan</p> <p>La lit. e) și lit. f) se specifică proprietarul, dar acesta poate fi schimbat sau aceste terenuri astăzi pot fi proprietatea altor persoane în continuare se specifică și terenurile private, fapt ce face confuză înțelegerea categoriilor de terenuri ce urmează a fi incluse în rezervație.</p>	<p>Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p> <p>Alte riscuri Reglementări paralele</p>	<p>De expus alin.(1) în următoarea redacție: a) Complexul Muzeal"Orheiul Vechi"; b) Rezervația</p> <p>c) terenurile din intravilanul și extravilanul localităților Trebujeni, Butuceni și Morovaia indiferent de tipul de proprietate; d) sectoare adiacente cu terenuri agricole, pășuni și drumuri din comunele Ivancea, Susleni (raionul Orhei), Holercani (raionul Dubăsari), Mașcăuți (raionul Criuleni); e) masivele de pădure; f) casele localităților și gospodăriile țărănești; g) pensiunile agroturistice și casele de vacanță.</p>
5	Art. 3 alin.(2)	<p>(2) Limitele geografice și suprafața rezervației sînt stabilite și aprobate de Guvern, în corespundere cu legislația</p>	<p>Pentru a asigura respectarea legislației, la constituirea rezervației considerăm necesar de a respecta drepturile autorităților publice locale și ale cetățenilor</p>	<p>Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Propunem expunerea alin.(2) în următoarea redacție: (2) Limitele geografice și suprafața rezervației sînt stabilite și aprobate de Guvern, după consultarea autorităților administrației publice locale și a cetățenilor.</p>

6	Art.4 alin.(2)	(2) Pentru asigurarea protecției și conservării patrimoniului cultural și natural al rezervației, se instituie zonarea internă cu regim diferențiat de protecție, de conservare și punere în valoare a componentelor patrimoniului cultural și natural al rezervației, delimitînd strict zonele protejate și zonele tampon, cu rol de protecție, <u>elaborate în conformitate cu legislația și aprobate prin hotărîre de Guvern.</u>	În alin.(2) considerăm necesar de concretizat sfîrșitul alineatului. Ce va elabora și aproba Guvernul conform legislației. Această normă de blanchetă pare a fi destul de riscantă în ceea ce privește efectele coruptibilității ei. Categoriile de zone de protecție în cadrul rezervațiilor sînt determinate de Legea 1538/1998	Coruptibilitate Norme de blanchetă Atribuții extensive de reglementare	Se propune omiterea textului"elaborate în conformitate cu legislația și aprobate prin hotărîre de Guvern."
7	Art.4 alin.(3) și alin.(4)	(3) ... <u>în baza regulamentului aprobat de Guvern.</u> (4) ... <u>mecanismul de gestionare al acestora fiind stabilit de Guvern.</u>	Alineatele (3) și (4) abundă în norme de blanchetă ca și multe alte prevederi din proiect. Trimiterile la regulamentele aprobate de Guvern nu sînt reușite deoarece vizează statutul rezervației, proprietatea, valorile naturale și culturale etc.	Coruptibilitate Norme de blanchetă Atribuții extensive de reglementare Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune ca normele primare care urmează a fi incluse în regulamente să fie desfășurate în prezenta lege și detaliate în legi ordinare.
8	Art.5 alin.(2)	... <u>terenurilor agricole, drumurilor</u>	Prevederile alin.(2) nu sînt suficient de clare și urmează a fi concretizate.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune ca cuvintele terenurilor agricole, drumurilor, să fie excluse
9	Art.6 alin. (1)	Adminstrarea rezervației	Prevederile acestui articol trebuie să determine cine administrează rezervația, modul de numire a conducătorului rezervației, care este forma de organizare juridică a rezervației și dacă aceasta este constituită dintr-o singură instituție sau mai multe etc.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Alte riscuri Reglementare insuficientă	Se propune reformularea prevederilor art.6 astfel încît să asigure o claritate referitoare la structurile și organele de administrare a rezervației
10	Art.6 alin.(2)	(2) <u>Complexul Muzeal"Orheiul Vechi" - instituție specializată cu personalitate juridică din subordinea Ministerului Culturii și Turismului, este parte integrantă a rezervației.</u>	Prevederile prezentului alineat urmează a fi coroborate cu prevederile alin.(3) din acest articol, care stabilește că rezervația este condusă de administrația Complexului Muzeal"Orheiul Vechi" și luîndu-se în considerație normele art.3 care stabilesc că în componența rezervației intră Complexul Muzeal"Orheiul Vechi".	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Statut indefinit	Se propune de omis prevederile alin.(2).
11	Art.6 alin.(3)	(3)Adminstrarea	Prevederile alin.(3) conțin norme	Coruptibilitate	Se propune

		rezervației este asigurată de Ministerul Culturii și Turismului prin Complexul Muzeal "Orheiul Vechi" care, în bază de hotărâre de Guvern, va prelua, prin extindere și reorganizare, funcțiile de administrare a rezervației.	tranzitorii și nu pot fi incluse în art.6	Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Statut indefinit	reamplasarea la Capitolul Dispoziții tranzitorii
12	Art.8 alin.(1)	...planului de urbanism și dezvoltare a teritoriului rezervației, <u>aprobat de Guvern.</u>	Prevederile alin.(1) abilitază Guvernul cu dreptul de a aproba planul de urbanism și dezvoltare a teritoriului. Această de fapt este o atribuție a consiliilor locale.	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului	Propunem concretizarea prevederilor ținându-se cont de atribuțiile consiliilor locale stabilite de lege.
13	Art.9	<u>Organizarea turismului pe teritoriul rezervației</u>	Articolul conține un șir de norme cu risc de coruptibilitate. Organizarea turismului se va face în conformitate cu strategia de dezvoltare a turismului în rezervație, care trebuie să fie un document de planificare, da nu unul de limitare a activității turistice.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Se propune redactarea conținutului art.9
14	Art.10 alin.(1)	(1) Activitatea rezervației se desfășoară în baza regulamentului de organizare și funcționare a rezervației, a strategiei de dezvoltare și a planului de management al rezervației, <u>aprobrate prin hotărâre de Guvern, la propunerea autorității publice centrale cu responsabilitate în domeniu.</u>	Abundența de regulamente, strategii și planuri care substituie prevederile legilor nu este cea mai bună soluție aleasă de autori pentru a asigura activitatea economică în rezervație. Considerăm că un act de planificare nu poate să substituie legea, se stabilesc din start norme care vor genera conflicte juridice și au un grad sporit de coruptibilitate.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Se propune redactarea prevederilor art.10 alin.(1)
15	Art.10 alin.(2)	(2) <u>Respectarea regulamentului, a strategiei de dezvoltare și a planului de management al rezervației este obligatorie</u> pentru persoanele fizice și juridice care dețin sau administrează terenuri sau alte bunuri și/sau desfășoară activități în perimetrul rezervației.	Prevederile alin.(2) permit ca prin hotărâre de Guvern să se limiteze drepturile persoanelor fizice și juridice deținători de teren, lucru inadmisibil. Regimul special de administrare urmează să fie instituit numai prin lege și nu poate fi obiect de reglementare a Guvernului.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții excesive / contrare statutului Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Se propune redactarea prevederilor alin.(2) în scopul excluderii contradicțiilor cu prevederile art.46 și art. 54 din Constituție.
16	Art.10 alin.(4)	(4) Pe teritoriul rezervației, activitățile economice tradiționale - pășunat, cultivarea terenurilor, albinărit, recoltarea florei și a faunei naturale terestre și acvatice, precum și prestarea serviciilor de turism și agrement, practicarea pescuitului și vânătorii sportive, prestarea serviciilor de <u>transport se desfășoară în bază de regulament aprobat de Guvern.</u>	Toate activitățile economice sînt condiționate de norme de blanșetă, care vor fi stabilite de Guvern. În acest context, trebuie să se țină cont de faptul că Hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor, nu pot conține norme primare de drept și nu pot contraveni legilor.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Atribuții extensive de reglementare Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Propunem concretizarea acestui alineat.

17	Art.11	Exercitarea <u>dreptului de proprietate asupra componentelor rezervației</u>	În art.11 urmează să se precizeze dacă terenurile nu vor fi administrate de administrația rezervației, dacă terenurile proprietate a statului nu se vor transmite rezervației, dacă toate categoriile de proprietăți (construcții terenuri pentru construcții etc.) nenumărate vor fi incluse în rezervație sau nu. Articolul utilizează noțiunea de proprietate a comunelor, însă corectă este noțiunea de proprietate a unităților administrativ teritoriale.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Se propune de a revizui prevederile art.11.
18	Art. 12	<u>Finanțarea</u>	Prevederile art.12 permit stabilirea unui impozit funciar suplimentar care se va vărsa în bugetul rezervației. Considerăm inadmisibil sporirea sarcinii fiscale pentru țărani din rezervație. Dacă se presupune că acesta este impozitul pe bunurile imobile, atunci trebuie să se țină cont de faptul că această categorie de impozit aparține autorităților administrației publice locale și nicidecum administrației rezervației.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Se propune concretizarea prevederilor art.12.
19	Art.14	Restricții la folosirea indicației geografice "Orheiul Vechi"	Art. 14 nu stabilește cu claritate cine este deținătorul indicației geografice "Orheiul Vechi", ce se va întâmpla cu deținătorii de mărci comerciale cu denumirea "Orheiul Vechi", deoarece aceasta pînă acum nu este o indicație geografică și putea fi înregistrată de oricine. Vor fi despăgubite aceste persoane sau nu etc.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune concretizarea prevederilor art.14.

Concluzii

Concluzionînd asupra proiectului Legii privind constituirea Rezervației istorico-culturale și natural-peisagistice "Orheiul Vechi", expunem următoarele:

14.1. Deși proiectul de lege reprezintă o nouă abordare a modului de protecție a ansamblului de monumente istorico-culturale și natural-peisagistice, precum și al conservării frumuseții naturale constituite de-a lungul secolelor și a modului de viață și cultură tradițional specifică, totuși acesta abordează limitativ și necorespunzător modul de organizare și funcționare a rezervației:

- * este înaintat în calitate de inițiativă legislativă cu încălcarea prevederilor legislației, fără consimțămîntul Guvernului și în absența voinței organelor pentru mediu și Academiei de Științe;
- * conține reglementări contrare normelor constituționale și legilor existente;
- * limitează nejustificat dreptul de proprietate;
- * nu se propune modificarea legislației conexe;
- * promovează lipsă de transparență;
- * neclaritatea procedurilor etc.

14.2. Proiectul este afectat de un număr considerabil de elemente de coruptibilitate, cele mai importante fiind legate de:

- * lărgirea atribuțiilor autorităților centrale;
- * abundența normelor de trimitere și blanchetă la actele Guvernului;
- * multitudinea de norme ambigui;
- * multitudinea normelor contrare prevederilor legislației în vigoare și chiar contrare propriilor prevederi.

