

14 Martie 2014, nr. 595

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii apelor nr.272 din 23.12.2011 (art.22, 23, 25, 27)

(înregistrat în Parlament cu numărul 516 din 12 Decembrie 2013)

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 pentru modificarea și completarea Legii apelor nr.272 din 23.12.2011 (art.22, 23, 25, 27).

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este deputat în Parlament, 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. Transparența decizională** Proiectul de lege a fost plasat pe site-ul Parlamentului. Toate persoanele interesate au avut posibilitatea să-și expună opinia vis-a-vis de acest proiect. Considerăm că, în acest fel, a fost respectată transparența decizională.
- 4. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative scopul elaborării și promovării proiectului de lege îl constituie corelarea prevederilor Legii apelor nr.272/2011 cu Legea nr.161/2011 privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător. Potrivit autorului Legea apelor nu prevede mecanismul ghișeului unic pentru obținerea autorizației de mediu de folosință specială a apei, instituirea ghișeului unic în acest sens este o exigență indispensabilă procesului de autorizare a folosinței speciale a apei. Cu atât mai mult că în conformitate cu prevederile art. 7, al.(1) lit.a) din Legea nr.161/2011 privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător, în cazul în care obținerea unui singur act permisiv necesită mai mult de două vizite, în afara vizitei finale de recepționare/confirmare a actului/acțiunii, instituirea ghișeului unic este obligatorie.

Fundamentarea proiectului

- 5. 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.

- 6. 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.

7. Suficiența argumentării. Nota informativă la proiectul actului normativ expertizat este una formală. Ea nu conține nici un argument în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului. Iar ideea creării ghișeului unic este folosită de autor drept paravan pentru promovarea unor modificări care sunt contrare interesului public general.

Fundamentarea proiectului de act legislativ nu a fost efectuată în conformitate cu articolul 20 al Legii nr. 780/2001, nu este descris efectul social, economic și de altă natură al realizării lui, nu se fac referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză; lipsesc informații privind efectuarea expertizei juridice, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen. În acest fel se încalcă dispozițiile art. 22 din Legea nr. 780/2001.

Mai mult ca atât, pentru promovarea unui astfel de proiect de act normativ, implementarea căruia, va avea consecințe directe și negative asupra mediului înconjurător expertiza ecologică este obligatorie, deoarece expertiza ecologică are menirea de a contribui la:

- a) coordonarea proiectului cu legislația ecologică în vigoare;
- b) asigurarea ocrotirii sănătății omului și protecția mediului înconjurător;
- c) prognozarea consecințelor ecologice.

Autorul nu a prezentat nici un argument în susținerea ideii creării ghișeului unic. Menționăm că art. 7, alin. (1) și (2) din Legea nr. 161/2011 stabilește că crearea ghișeului unic este obligatorie când sunt întrunite ambele condiții stipulate în art.7 alin. (1) lit.a) și lit.b):

- a) obținerea unui singur act permisiv necesită mai mult de două vizite, în afara vizitei finale de recepționare/ confirmare a actului/ acțiunii;
- b) costurile cumulative (pentru solicitant și pentru autoritate) și timpul de întocmire și de eliberare a actului în afara ghișeului unic ar fi mai mari decât prin intermediul acestuia.

În aceste condiții autorul urma să ofere o argumentare justificativă a creării ghișeului unic bazate pe date statistice, financiare etc.

Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare instituțiilor publice de specialitate, societății civile pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

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

Proiectul actului legislativ nu conține careva referiri la legislația comunitară și alte standarde internaționale. Lipsa referirii la legislația comunitară și alte standarde internaționale, nu poate fi explicată, deoarece se propune un proiect ce va modifica modul de folosire a sistemului acvatic care va avea consecințe directe și negative asupra mediului înconjurător.

În această ordine de idei, menționăm că la elaborarea proiectului urmau să fie luate în considerare: Directiva de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei 2000/60/CE, 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 din 23 octombrie 2000 privind stabilirea unui cadru de politică comunitară în domeniul resurselor de apă, Directiva 2006/7/CE din 15 februarie 2006 privind gestionarea calității apei pentru scăldat, Directiva 2007/60/CE din 23 octombrie 2007 privind evaluarea și gestionarea riscurilor de inundații, Directiva 2008/105/CE din 16 decembrie 2008 privind standardele de calitate a mediului în domeniul apei.

9. 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.

Nu este făcută fundamentarea financiar-economică, cu toate că implementarea proiectului în cauză

presupune suportarea anumitor cheltuieli financiare, în special cele legate de crearea ghișeului unic.

10. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Proiectul de lege nu a fost supus analizei impactului de reglementare, așa cum este prevăzut de art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, 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 de Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006.

Lipsa analizei impactului de reglementare, nu poate fi explicată, deoarece se propune un proiect ce va modifica modul de folosire a sistemului acvatic și care va avea consecințe directe și negative asupra mediului înconjurător. Prin urmare, analiza de impact al acestuia asupra asigurării respectării drepturilor și intereselor cetățenilor, întreprinzătorilor și ale statului este obligatorie.

Evaluarea de fond a coruptibilității

11. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Excluderea activităților de construire a pontoanelor, debarcadelor și altor structuri hidraulice pe terenul fondului de apă, precum și dezvoltarea și exploatarea comercială a plajelor și a zonelor de agrement de la categoria celor care pot fi desfășurate doar după obținerea autorizației de mediu pentru folosința specială a apei (art.23 din Legea 272/2011) și includerea acestora în categorii de activități pentru care nu este necesară obținerea de autorizație de mediu creează impresia că se încearcă promovarea intereselor unor persoane ce doresc să desfășoare astfel de activități fără a-și asuma careva obligații în domeniul protecției mediului înconjurător.

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Proiectul poate aduce prejudicii societății și anume mediului înconjurător, deoarece vizează în mod direct condițiile de viață și sănătatea populației, precum și capacitățile de dezvoltare durabilă a societății pe viitor.

Totodată, prin implementarea proiectului legii supus expertizei se va încălca dreptul fiecărui cetățean la un mediu înconjurător sănătos, astfel, fiind ignorate prevederile art. 37 din Constituția R. Moldova, care consacră dreptul fiecărui om la un mediu înconjurător nepriemnic, din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate.

13. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Considerăm că proiectul Legii este în contradicție directă și contravine în mod flagrant art. 37 al Constituției Republicii Moldova care garantează dreptul fiecărui om la un mediu înconjurător sănătos.

14. 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.

15. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi și alte chestiuni vizînd activitatea acestora. În acest sens art. 23 alin. (5) din Legea apelor nr. 272/2011 pune în sarcina autorității publice centrale coordonarea, prin procedura ghișeului unic, condițiile de folosință a apei cu autoritățile de specialitate. Însă, această activitate nu este reglementată suficient, lipsesc mecanismele de supraveghere și control. Textul proiectului stabilește doar că autoritățile publice centrale vor coordona condițiile de folosință a apei conform unui regulament aprobat de Guvern.

16. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I, pct.1 și pct.2	Articolul 22, alin. (1) se completează cu literile f) și g) cu următorul cuprins: f) construirea de	Excluderea activităților de construire de pontoane, debarcadere și de alte structuri hidraulice pe terenul fondului de apă, precum și dezvoltarea și exploatarea comercială a plajelor și a	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	Excluderea acestei modificări.

	<p>pontoane, debarcadere și de alte structuri hidraulice pe terenul fondului de apă; g) dezvoltarea și exploatarea comercială a plajelor și a zonelor de agrement. Articolul 23, alineatul (2): litera g) și h) se exclud</p>	<p>zonelor de agrement din categoria celor care pot fi desfășurate doar după obținerea autorizației de mediu pentru folosința specială a apei (art.23 din Legea 272/2011) și includerea acestora în categorii de activități pentru care nu este necesară obținerea de autorizație de mediu creează impresia că se încearcă promovarea intereselor unor persoane ce doresc să desfășoare astfel de activități fără a-și asuma careva obligații în domeniul protecției mediului înconjurător. Totodată, această prevedere ar avea un impact negativ asupra mediului înconjurător și în special a sistemului acvatic, deoarece desfășurarea acestor activități implică devărsări de ape uzate ce provin din activități sociale și economice, conținând poluanți sau reziduuri care îi alterează caracteristicile fizice, chimice și bacteriologice inițiale. Menționez că o astfel de prevedere contravine legislației naționale și anume art. 37 din Constituție, art.34 din Legea apelor nr.272/2011, Legii nr. 1515/1993 privind protecția mediului înconjurător, precum și Directivei de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei 2000/60/CE, Directivei Consiliului 91/271/CEE din 21 mai 1991 privind tratarea apelor urbane reziduale, Directivei 2006/7/CE din 15 februarie 2006 privind gestionarea calității apei pentru scăldat.</p>	<p>Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)</p>	
--	---	--	---	--

Concluzii

Considerăm că proiectul nu poate fi adoptat de către Parlament în redacția propusă și, în acest context, reiterăm constatările principale ale acestui raport de expertiză:

A. Promovarea unei astfel de legi, implementarea căreia, va avea consecințe directe și negative asupra mediului înconjurător, trebuia să fie făcută doar după efectuarea expertizei ecologice care are menirea de a contribui la:

- coordonarea proiectului cu legislația ecologică în vigoare;
- asigurarea ocrotirii sănătății omului și protecția mediului înconjurător;
- prognozarea consecințelor ecologice.

B. Excluderea activităților de construire de pontoane, debarcadere și de alte structuri hidraulice pe terenul fondului de apă, precum și dezvoltarea și exploatarea comercială a plajelor și a zonelor de agrement din categoria activităților care pot fi desfășurate doar după obținerea autorizației de mediu pentru folosința specială a apei (art.23 din Legea 272/2011) și includerea acestora în categorii de activități pentru care nu este necesară obținerea de autorizație de mediu creează impresia că se încearcă promovarea intereselor unor persoane ce doresc să desfășoare astfel de activități fără a-și asuma careva obligații în domeniul protecției mediului înconjurător.

C. Proiectul Legii este în contradicție directă și contravine în mod flagrant art. 37 al Constituției Republicii Moldova care garantează dreptul fiecărui om la un mediu înconjurător sănătos.

D. Constatările principale ale prezentului raport de expertiză, care prezintă un potențial coruptibil:

- argumentarea insuficientă pentru scopurile proiectului;
- proiectul de lege nu este fundamentat din punct de vedere economico-financiar;
- proiectul de lege nu a fost supus analizei impactului de reglementare;
- proiectul stabilește unele competențe ale autorității publice centrale, însă aceste norme au un caracter vag și imperfect;

- proiectul nu conține prevederi referitoare la răspunderea subiecților raporturilor juridice vizate. Lipsa acestor prevederi în textul legii care ar responsabiliza subiecții implicați, constituie o lacună și o posibilitate de a se eschiva de la anumite obligații sau de a aplica preferențial anumite norme ale proiectului de lege, reprezentînd, în acest sens, un factor de coruptibilitate cu potențial sporit.

Existența unor elemente de coruptibilitate crește riscul apariției dificultăților la aplicare și a divergențelor între subiecții vizați de acest proiect de lege.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției