

15 August 2014, nr. 608

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind protecția mediului înconjurător – art.16, 22, 23, 28; Legea privind apărarea împotriva incendiilor etc.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 21.2014 din 24 Ianuarie 2014)

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 unor acte legislative (Legea privind protecția mediului înconjurător – art.16, 22, 23, 28; Legea privind apărarea împotriva incendiilor etc.).

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei , 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. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultărilor publice, nu cunoaștem dacă societatea civilă, pînă la momentul de față a participat sau nu la elaborarea și examinarea acestuia.
- 4. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative, scopul proiectului este reducerea cheltuielilor financiare și de timp impuse sectorului privat prin procedurile de reglementare în domeniul construcțiilor, precum și întru îmbunătățirea considerabilă a poziției Republicii Moldova la indicatorul „Autorizarea în construcții” în clasamentul internațional „Doing Bussines”, efectuat de către Banca Mondială. Modificările propuse în actele legislative prevăd stabilirea unui concept, de principiu, nou referitor la recepția construcțiilor și instalațiilor aferente finanțate din sursele private, care notifică obligativitatea participării autorităților centrale pentru mediu și de supraveghere de stat a măsurilor contra incendiilor doar la recepțiile construcțiilor finanțate de la bugetul de stat sau bugetele locale.

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** Proiectul, însoțit de nota informativă, a

fost plasat și menținut pe site-ul Parlamentului o perioadă suficientă de timp ceea ce a permis persoanelor interesate să-și expună opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

7. Suficiența argumentării. Nota informativă la proiect conține doar o serie de argumente generale în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, conține referințe la clasamentul „Doing Business”, efectuat de către Banca Mondială, însă nu conține nici o referire la cauzele care au servit în calitate de catalizator al elaborării acestuia și care vor fi efectele scontate de la aplicarea prevederilor promovate.

În conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale, precum și coordonarea lui cu legislația în vigoare.

Considerăm că modificările propuse la art.23 din Legea nr.1515/16.06.1993 privind protecția mediului, la art.6 din Legea nr.851 din 29.05.1996 privind expertiza ecologică și evaluarea impactului asupra mediului înconjurător, și anume, excluderea efectuării obligatorii a expertizei ecologice de stat, va avea consecințe directe și negative asupra mediului înconjurător. Or, expertiza ecologică este genul de activitate în domeniul protecției mediului înconjurător care constă în aprecierea prealabilă a influenței activităților economice preconizate asupra mediului, a corespunderii parametrilor acestor activități actelor legislative și altor acte normative.

Scopul de bază al expertizei ecologice este prevenirea sau minimizarea eventualului impact direct, indirect sau cumulativ al obiectelor și activităților economice preconizate asupra mediului și componentelor lui, ecosistemelor și sănătății populației.

Necesitatea imperativă a expertizei ecologice ca gen de activitate este accentuată de Consiliul Uniunii Europene. A se vedea în acest sens: Directiva 85/337/CEE din 27.06.1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului și Directiva 97/11/CE din 03.03.1997 de modificare a Directivei 85/337/CEE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului.

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. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, nu cunoaștem dacă societatea civilă, pînă la momentul de față a participat sau nu la elaborarea și examinarea acestuia.

Mai mult, ținînd cont de faptul că proiectul are incidență asupra activității de întreprinzător, fundamentarea proiectului trebuia să conțină actul de analiză a impactului de reglementare, care, însă, lipsește.

Remarcăm dificultatea realizării 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 prevederilor prevăzute de proiect, prognozării consecințelor financiare ale proiectului etc.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Nota informativă nu conține referințe la legislația comunitară relevantă.

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.

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară, deși realizarea noilor reglementări ar putea să necesite cheltuieli financiare și de altă natură.

10. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Potrivit 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 Hotărîrea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006, nota informativă trebuie să conțină actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Nota informativă la proiectul de lege face referire la ședințele grupului de lucru privind reglementarea

activității de întreprinzător din 31 iulie 2013 la care au fost propuse excluderea unor prevederi, însă nu se specifică cu claritate care anume prevederi au fost discutate, care au fost argumentele invocate și care a fost poziția participanților.

Evaluarea de fond a coruptibilității

11. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Nu a fost depistată promovarea directă a intereselor/beneficiilor unor categorii de persoane atât fizice, cât și juridice, cu toate că unele prevederi creează impresia că se încearcă promovarea intereselor unor grupuri de persoane (agenți economici) care desfășoară sau vor să desfășoare activități economice în domeniul construcțiilor.

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Proiectul poate aduce prejudicii societății, și anume, protecției mediului înconjurător, ocrotirii sănătății și calității serviciilor în construcții, care constituie o prioritate și o preocupare națională și care vizează în mod direct condițiile de viață și sănătatea populației, precum și capacităților de dezvoltare durabilă a societății pe viitor.

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

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 conține norme care reglementează activități ale autorităților publice. Astfel, sunt stabilite reguli de instituire a ghișeului unic, transmiterea unor împuterniciri de la autoritatea publică locală la cea centrală etc., dar aceste reglementări sunt vagi și nu fac o distincție clară a competențelor acestora, fapt care afectează principiul general al previzibilității normei juridice.

16. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I, pct. 1	La articolul 16, litera b) va avea următorul cuprins: "b) activează în cadrul comisiilor de recepție finală a obiectivelor de producție, administrative, locative și de altă destinație finanțate din bugetul de stat sau bugetele locale;"	Limitarea activității autorității centrale pentru resursele naturale și mediu doar în cadrul comisiilor de recepție finală a obiectivelor finanțate din bugetul de stat sau bugetele locale poate avea impact negativ asupra calității construcțiilor, cât și poate afecta mediul înconjurător, implicit condițiile de viață și sănătate ale populației, precum și capacitățile de dezvoltare durabilă a societății pe viitor. La fel, necesitatea instituirii unui monitoring ecologic complex a tuturor activităților în construcții este dictat și de obligația Republicii Moldova de armonizare a legislației naționale cu cea a Comunității Europene, or, expertiza ecologică ca gen de activitate este accentuată de Consiliul Uniunii Europene prin Directiva 85/337/CEE din 27.06.1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului și Directiva 97/11/CE din 03.03.1997 de modificare a Directivei 85/337/CEE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului. Această obiecție este valabilă și pentru pct.4 din prezentul articol	Coruptibilitate Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Excluderea prevederilor de limitare a atribuțiilor autorității publice centrale pentru resursele naturale și mediu.

2	Art. II	„f) să participe la activitatea comisiilor de recepție finală a construcțiilor și instalațiilor aferente finanțate din bugetul de stat sau bugetele locale;”.	Limitarea activității organelor de supraveghere de stat a măsurilor contra incendiilor doar în cadrul comisiilor de recepție finală a obiectivelor finanțate din bugetul de stat sau bugetele locale poate avea impact negativ asupra calității construcțiilor, cât și poate afecta condițiile de viață și sănătate a populației.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Excluderea prevederilor de limitare a atribuțiilor organelor de supraveghere de stat a măsurilor contra incendiilor.
3	Art. III	„e) să participe la activitatea comisiilor de recepție finală a construcțiilor și instalațiilor aferente finanțate din bugetul de stat sau bugetele locale;”.	Limitarea activității organelor de supraveghere de stat în domeniul protecției civile doar în cadrul comisiilor de recepție finală a obiectivelor finanțate din bugetul de stat sau bugetele locale poate avea impact negativ asupra calității construcțiilor, cât și poate afecta condițiile de viață și sănătate a populației.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Excluderea prevederilor de limitare a atribuțiilor organelor de supraveghere de stat în domeniul protecției civile
4	Art. VII	„i) să participe la activitatea comisiilor de recepție a construcțiilor și instalațiilor aferente finanțate din bugetul de stat sau bugetele locale;”.	Limitarea activității Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale doar în cadrul comisiilor de recepție finală a obiectivelor finanțate din bugetul de stat sau bugetele locale poate avea impact negativ asupra calității construcțiilor și poate afecta condițiile de viață și sănătate a populației. Or, Sistemul Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale reprezintă un complex de instituții specializate ale statului, ce intră în componența Ministerului Afacerilor Interne, care execută, în condițiile legii, sarcini în domeniul protecției populației, teritoriului, mediului înconjurător și proprietății în caz de pericol sau declanșare a situațiilor excepționale.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Excluderea prevederilor de limitare a atribuțiilor Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale.
5	Art. IV, pct. 2 al. 1)	Articolul 13: la alineatul (1), cuvintele „Serviciul de stat pentru verificarea și expertizarea proiectelor și construcțiilor” se substituie cu cuvintele „către verificatorii de proiecte atestați sau instituțiile autorizate în verificarea proiectelor”;	Legea nr. 721/02.02.1996 privind calitatea în construcții utilizează noțiunea de „verificatori de proiect”. Modificările propuse utilizează noțiunea de „verificatorii de proiecte atestați sau instituțiile autorizate în verificarea proiectelor” Potrivit prevederilor art. 19 la elaborarea textului proiectului de act legislativ terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare. ; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia. Aceeași obiecție este valabilă și pentru pct. 4 din prezentul articol.	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite	Este necesară concordarea termenilor utilizați.

Concluzii

Proiectul are scopul reducerii cheltuielilor financiare și de timp impuse sectorului privat prin procedurile de reglementare în domeniul construcțiilor.

Prin implementarea proiectului scopul propus poate fi realizat or, proiectul concretizează prevederile referitoare la expertiza documentației de proiect și planificare, fiind stabilite exhaustiv programele și proiectele supuse expertizării, precum și etapele efectuării acestora, termenul de eliberare a actelor etc. La fel, se propune instituirea ghișeului unic pentru proiectare, eliberarea avizelor ecologice și certificatului de urbanism etc., fără implicarea solicitantului ceea ce, evident, va duce la reducerea timpului necesar pentru obținerea actelor solicitate.

Cu toate acestea, unele prevederi necesită a fi revăzute în contextul asigurării protecției mediului înconjurător, ocrotirea sănătății și calitatea serviciilor în construcții, care constituie o prioritate și o

preocupare națională, care vizează în mod direct condițiile de viață și sănătatea populației, precum și capacitățile de dezvoltare durabilă a societății pe viitor.

În condițiile art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative (Legea nr. 780/2001), concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru urmează să întocmească o notă informativă care trebuie să includă: a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui; c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză; d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură; e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. În speță, nota informativă nu conține o analiză a condițiilor ce au impus elaborarea proiectului. Totodată, proiectul nu este însoțit de actul de analiză a impactului de reglementare.

Nu a fost depistată promovarea directă a intereselor/beneficiilor unor categorii de persoane atât fizice cât și juridice, cu toate că unele prevederi creează impresia că se încearcă promovarea intereselor unor grupuri de persoane (agenți economici) care tind să desfășoare activități economice în domeniul construcțiilor. Astfel, nu este explicabilă limitarea activității autorității centrale pentru resursele naturale și mediu, a organelor de supraveghere de stat a măsurilor contra incendiilor, a organelor de supraveghere de stat în domeniul protecției civile etc. doar în cadrul comisiilor de recepție finală a obiectivelor finanțate din bugetul de stat sau bugetele locale. Or, activitățile în domeniu a instituțiilor private sau finanțate din sectorul privat nu vor fi supuse unui control riguros, ceea ce presupune un impact negativ asupra calității construcțiilor și poate afecta mediul înconjurător, implicând condițiile de viață și sănătate a populației, precum și capacitățile de dezvoltare durabilă a societății pe viitor.

Necesitatea instituirii unui monitoring ecologic complex a tuturor activităților în construcții este dictată și de obligația Republicii Moldova de armonizare a legislației naționale cu cea a Comunității Europene, or, expertiza ecologică ca gen de activitate este accentuată de Consiliul Uniunii Europene prin Directiva 85/337/CEE din 27.06.1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului și Directiva 97/11/CE din 03.03.1997 de modificare a Directivei 85/337/CEE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului.

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. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, nu cunoaștem dacă societatea civilă, pînă la momentul de față a participat sau nu la elaborarea și examinarea acestuia.

În contextul în care prevederile proiectului, ce pot avea un impact negativ, vor fi omise sau revizuite de către autor, considerăm oportun de a examina acest proiect de lege în ședința plenară a Parlamentului, care urmează să se pronunțe asupra oportunității adoptării acestuia.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției