



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr.198
Tel.: (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2/10431 din 05.07.2023

La nr. 05-07/1147 din 07.06.2023

Ministerul Mediului

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la activitatea meteorologică și hidrologică (număr unic 214/MM/2023).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.07.05 16:35:41 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8859 din 05.07.2023

la proiectul de lege cu privire la activitatea meteorologică și hidrologică (număr unic 214/MM/2023)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Mediului, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

În contextul normei de la art.9 al Legii nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, potrivit căreia: *„După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]"*, menționăm că autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării

prezentului proiect de hotărâre. În acest sens, autorul a publicat un anunț pe pagina web oficială a ministerului, la 03 iunie 2022.

Totodată, proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a ministerului, care face trimitere la portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 24 mai 2023. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorul a menționat că proiectul are drept scop instituirea unui cadru juridic privind activitatea meteorologică și hidrologică, necesar dezvoltării social-economice durabile a țării, precum și prevenirii și minimizării impactului fenomenelor meteorologice și hidrologice periculoase asupra vieții umane, proprietății și securității statului.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune substituirea Legii nr.1536/1998 cu privire la activitatea hidrometeorologică prin aprobarea proiectului legii cu privire la activitatea meteorologică și hidrologică.

Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesele Guvernului, în ceea ce privește reglementarea raporturilor juridice ce apar în procesul de organizare și desfășurare al activităților meteorologice și hidrologice cu respectarea obligațiilor asumate de către Republica Moldova pe plan internațional.

Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".*

În nota informativă sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului.

Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă a necesității promovării

proiectului de act normativ.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

În nota informativă autorul a menționat că implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În textul proiectului au fost identificate formulări ambigue care la aplicare pot admite interpretări abuzive. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.&n

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prevederile proiectului reglementează activitatea:

-) Ministerului Mediului;
-) autorității naționale de meteorologie și hidrologie;
-) autorităților administrației publice locale, în domeniul meteorologic și hidrologic.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

La art.19 alin.(1) și (2) din proiect

„(1) Rețeaua națională de observații meteorologice și hidrologice, cuprinde stații și posturi meteorologice, hidrologice, aerologice, agrometeorologice, de bilanț hidric, aeronautice, gestionate de autoritatea națională de meteorologie și hidrologie.

(2) Stațiile și posturile de observații meteorologice și hidrologice includ platformele meteorologice și hidrologice, stații meteorologice și hidrologice, stații aerologice și stații de radiolocație, stații anemometrice, stații de detecție fulgere, precum și construcțiile și instalațiile hidrometrice.”

Obiecții:

Articolul 54 alin.(1) lit.a) și g) din Legea nr.100/2017, stabilește că la elaborarea textului proiectului de act normativ: „a) conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]; g) se evită tautologiile juridice”.

Normele examinate se suprapun, în esență fiind o dublare care are, mai mult, un efect de ducere în eroare, decât unul de asigurare a clarității sensului acestora. Acest fapt poate compromite înțelegerea și aplicarea lor corectă, inclusiv de către reprezentanții entităților responsabile de implementarea proiectului de lege.

Recomandări:

Redactarea celor două alineate prin unificarea și expunerea într-un singur alineat.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

La art.22 alin.(2) din proiect

„Proprietarii și deținătorii corpurilor de apă sau terenuri, pe care sunt amplasate stații și posturi meteorologice și hidrologice din cadrul rețelei naționale de observații meteorologice și hidrologice asigură inviolabilitatea acestora.”

Obiecții:

Mai întâi de toate, este neclar dacă prin asigurarea, de către proprietarii și deținătorii corpurilor de apă sau terenurilor, a inviolabilității stațiilor și posturilor meteorologice și hidrologice din cadrul rețelei naționale de observații meteorologice și hidrologice, se înțelege obligația păstrării intacte sau nemijlocit paza stațiilor și posturilor în cauză.

În cazul în care se are în vedere păstrarea integrității stațiilor și posturilor meteorologice și hidrologice, de către subiecții enunțați în cadrul activităților desfășurate lângă corpurile de apă sau pe terenurile pe care le administrează, acest fapt urmează a fi concretizat expres în proiect. Completarea este necesară pentru evitarea apariției eventualelor neclarități/dificultăți sau posibila sancționare a persoanelor respective pentru neexecutarea unei obligații formulate într-o manieră ambiguă.

Dacă, însă, se are în vedere asigurarea integrității stațiilor și posturilor meteorologice și hidrologice de acțiunile persoanelor terțe, ceea ce presupune inclusiv paza acestor instalații, atunci suntem în prezența unei obligații excesive și nejustificate. Sub acest aspect menționăm că, pe lângă lipsa unui beneficiu pentru proprietarii/deținătorii corpurilor de apă sau terenurilor, normele proiectului nu prevăd asigurarea financiară a unui atare tip de serviciu.

Prin urmare, întru evitarea interpretărilor unilaterale și discreționare, precum și aplicarea defectuoasă, prin acțiuni abuzive, a normelor proiectului, de către reprezentanții organelor responsabile de supravegherea respectării prevederilor acestuia, este necesară asigurarea unei mai bune clarități a reglementării examinate.

Recomandări:

Redactarea normei în vederea excluderii ambiguității legate de acțiunile pe care urmează să le întreprindă proprietarii/deținătorii corpurilor de apă sau terenurilor pe care sunt amplasate stațiile și posturile meteorologice și hidrologice din cadrul rețelei naționale de observații meteorologice și hidrologice, în contextul asigurării inviolabilității acestora.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - escrocherie

- 3 -

La art.23 alin.(4) din proiect

„(4) În zonele de protecție ale stațiilor și posturilor meteorologice și hidrologice se interzice:

a) desfășurarea activităților economice;

b) lucrările de plantare, construcția instalațiilor, clădirilor și a altor obiective la o distanță minimă de 10 înălțimi ale unor clădiri izolate și la o distanță mai mică de 20 înălțimi ale unor instalații care formează de-a lungul platformei meteorologice o fâșie continuă;

c) amplasarea surselor cu risc de denaturare a regimului de temperatură și umiditate a aerului atmosferic (rețea de încălzire, cazane, conducte, beton, asfalt și alte platforme artificiale, corpuri artificiale de apă, sisteme de irigare și drenaj);

d) efectuarea de lucrări miniere, de explorare geologică, precum și lucrări de terasament;

e) plasarea surselor de radiații electromagnetice și/sau de altă natură care creează interferențe pentru obținerea de informații fiabile despre starea mediului;

f) depozitarea produselor de uz fitosanitar și a fertilizanților, a deșeurilor de producție și de consum;

g) amplasarea stațiilor de alimentare cu combustibil; h) amenajarea locurilor de parcare a mijloacelor de transport;

i) executarea sistemelor de irigare și desecare;

j) executarea lucrărilor de construcție și montaj, de dinamitare.”

Obiecții:

Deși primele trei alineate prevăd: necesitatea stabilirii zonei de protecție în jurul stațiilor/posturilor meteorologice și hidrologice, entitatea responsabilă de marcarea acestora și necesitatea luării lor în considerare la elaborarea proiectelor de planificare urbană și de amenajare a teritoriului, din conținutul prevederilor prenotate, în mod elementar, nu pot fi deduse limitele zonei în cauză. Lacuna respectivă oferă autorității naționale de meteorologie și hidrologie posibilitatea interpretării subiective și stabilirii unilaterale și neuniforme a limitelor zonei de protecție în fiecare caz în parte, în dependență de situație și interese.

Aparent, alin.(4) prevede anumite distanțe care, eventual, ar permite determinarea depărtării la care pot fi întreprinse sau nu anumite activități. Însă, permisiunile și interdicțiile enumerate sunt condiționate de efectuarea/interzicerea efectuării lor „în limitele zonei de protecție”, ceea ce constituie un nou impediment pentru persoanele interesate și cele responsabile de aplicarea proiectului în calea stabilirii limitelor respective.

Mai mult ca atât, prevederile de la alin.(4) conțin reglementări excesive și nejustificate care pot aduce atingere dreptului de proprietate/administrare. Astfel, ne referim la cazul proprietarilor și deținătorilor corpurilor de apă sau terenurilor pe care sunt amplasate stații și posturi meteorologice și hidrologice din cadrul rețelei naționale de observații meteorologice și hidrologice, cărora li se interzice desfășurarea activităților economice (art.23 alin.(4) lit.a) din proiect).

În condițiile în care nu sunt clare limitele zonei de protecție, este justificată punerea la îndoială a legalității interdicției de desfășurare a lucrărilor agricole (inclusiv construcția frigiderele pentru păstrarea producției agricole), de agrement (inclusiv pescuitul), pe terenurile/în preajma corpurilor de apă pe care le posedă/administrează și pe care sunt amplasate stații/posturi meteorologice și hidrologice. Or, activitățile în cauză au ca scop obținerea profitului, iar dimensiunile terenurilor agricole sau pe care sunt amplasate corpurile de apă riscă să nu permită desfășurarea activităților economice, ridicarea construcțiilor preconizate, cu respectarea unei zone de protecție cu limite imprecise.

Cu referire la norma de la art.23 alin.(4) lit.b) din proiect, menționăm gradul înalt de ambiguitate care o lipsește de raționament. Formula de calcul a distanței exprimată în termeni de „înălțimi ale unor clădiri izolate” și „înălțimi ale unor instalații” este alogică, chiar dacă se dă numărul clădirilor izolate/instalațiilor.

Mai mult, dificultatea determinării distanței se datorează inclusiv faptului că nu este specificat reperul la care se raportează arborii care se intenționează a fi plantați, instalațiile/clădirile/obiectivele necesare a fi edificate. Cu alte cuvinte, nu este clar obiectul față de care trebuie să păstreze distanța arborii/construcțiile, așa cum este specificat în alin.(5), care prevede expres ca reper „clădirile stației”.

De un grad la fel de înalt de ambiguitate dispune și textul „care formează de-a lungul platformei meteorologice o fâșie continuă”, sensul căruia nu aduce plus valoare procesului de înțelegere a modalității de calculare a distanței de plantare și construcție, în cadrul unor limite confuze și în lipsa unui reper.

Concomitent, atragem atenția autorului asupra dublării normei de la alin.(4) lit.c) – textul între paranteze „sisteme de irigare și drenaj”, cu prevederea de la lit.i) al aceluiași alineat.

Reglementarea insuficientă sau ambiguă a procedurilor administrative poate avea ca efect discreția periculoasă a agentului public responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

Recomandări:

Redactarea normelor de la alin.(4) prin prisma:

-) stabilirii exprese a limitelor zonei de protecție ale stațiilor și posturilor meteorologice și hidrologice;
-) evaluării suplimentare a interdicției de desfășurare a activităților economice în limitele zonei de protecție a stațiilor și posturilor meteorologice și hidrologice din cadrul rețelei naționale de observații meteorologice și hidrologice, întru evitarea încălcării dreptului de proprietate/administrare a proprietarilor și deținătorilor corpurilor de apă sau terenurilor pe care sunt amplasate stațiile și posturile respective, și împiedicării utilizării acestora conform destinației;
-) asigurării înțelegerii clare a modalității de determinare, în limitele zonei de protecție, a: distanței care trebuie respectată în procesul de plantare a arborilor și construcție a edificiilor/instalațiilor; reperului față de care urmează să fie respectate aceste distanțe;
-) excluderii dublărilor normative.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lacună de drept ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - trafic de influență - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor - escrocherie
--	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii cu privire la activitatea meteorologică și hidrologică a fost elaborat de către Ministerul Mediului, în scopul instituirii cadrului juridic privind activitatea meteorologică și hidrologică, necesar dezvoltării social-economice durabile a țării, precum și prevenirii și minimizării impactului fenomenelor meteorologice și hidrologice periculoase asupra vieții umane, proprietății și securității statului.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la reglementarea raporturilor juridice ce apar în procesul de organizare și desfășurare al activităților meteorologice și hidrologice cu respectarea obligațiilor asumate de către Republica Moldova pe plan internațional.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- lacună de drept;
- cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive;
- lipsa ambiguitatea procedurilor administrative.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

05.07.2023

Digitally signed by Gheorghijă Vadim
Date: 2023.07.05 16:08:26 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghijă, Inspector principal