

Pr. 232/08.09.21
CMD



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2-6356 din 28.09.2021
La nr. 232 din 08.09.2021

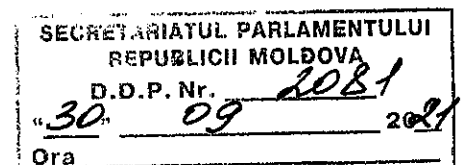
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1536/1998 cu privire la activitatea hidrometeorologică (art.1, 3, 4, ș.a.).

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

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7436 din 28.09.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1536/1998 cu privire la activitatea hidrometeorologică (art.1, 3, 4, ș.a.)

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un grup de deputați în Parlament, 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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Necesitatea elaborării proiectului de lege reiese din prevederile Art.CX alin. (3) al Legii nr.185/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care prevede că, „Guvernul și autoritățile publice centrale de reglementare, în termen de 6 luni de la data publicării legii, vor aduce actele lor normative în concordanță cu prezenta lege, vor elabora și aproba actele normative necesare pentru punerea în aplicare a prevederilor prezentei legi, precum și vor prezenta, după caz, Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în concordanță cu prezenta lege”.

Prin legea sus-menționată au fost introduse modificări și completări la circa 15 acte legislative în domeniul protecției mediului, inclusiv la Legea nr.1515/1993 privind protecția mediului înconjurător în care a fost inclus un articol nou – Art.29/1 cu privire la crearea și funcționarea Agenției de Mediu în subordinea autorității centrale pentru resurse naturale și mediu. Potrivit prevederilor acestui articol, una din funcțiile de bază ale Agenției de Mediu este „monitoringul calității factorilor de mediu și monitoringul poluării mediului.

[...] scopul constituirii și activitatea Serviciului, desfășurată în exclusivitate în interes public, întemeiază modificările ce se propun a fi operate la Legea nr. 1536/1998, prin acordarea Serviciului Hidrometeorologic de Stat a statutului de autoritate administrativă.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.1536/1998 cu privire la activitatea hidrometeorologică, fiind modificat statutul Serviciului Hidrometeorologic de Stat din instituție publică în care Ministerul Mediului are calitatea de fondator în autoritate administrativă subordonată Ministerului.

O altă modificare operată prin proiectul de lege constă în excluderea prevederilor privind gestionarea de Serviciul Hidrometeorologic de Stat a centrelor și laboratoarelor de observații asupra calității mediului, precum și a utilajului și aparaturii de control asupra poluării mediului – infrastructură de monitoring a calității mediului care a trecut în gestionarea Agenției de Mediu.

În acest sens, autorul a precizat că, „Urmarea a punerii în aplicare a acestor prevederi se vor elimina divergențele din cadrul normativ în vigoare care reglementează activitatea Agenției de Mediu și a Serviciului Hidrometeorologic de Stat la capitolul monitoringului stării, calității și poluării mediului. [...]

Articolele 8, și 9 din Lege se propune a fi excluse, deoarece aceste prevederi nu țin de reglementarea juridică a domeniului hidrometeorologic.

Articolul 19 va avea alt cuprins, care prevede că persoanele fizice și juridice pot desfășura activități meteorologice doar în baza unor autorizații eliberate de către Serviciu în condițiile Regulamentului privind activitatea sa, fapt ce va facilita accesul publicului la date veridice, privind condițiile hidrometeorologice.

În dispozițiile finale și tranzitorii sunt cuprinse normele legale ce reglementează modul de acordare a statutului de funcționar public persoanelor care la data intrării în vigoare a prezentei legi vor activa în cadrul Serviciului Hidrometeorologic de Stat în funcții atribuite la categoria funcțiilor publice, modul de numire în funcția publică a persoanelor/angajaților serviciului care vor împlini vârsta de 63 de ani la momentul intrării în vigoare a legii, precum și includerea perioadei de activitate a persoanelor vizate, anterioară intrării în vigoare a prezentei legi, în vechimea generală în serviciul public.”

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

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

Proiectul promovează interesul public privind ajustarea cadrului normativ ce reglementează activitatea Serviciului Hidrometeorologic de Stat la modificările operate prin Legea nr. 185/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în vederea eliminării unor divergențe din cadrul actual privind funcția de monitoring a calității mediului și de informare a populației cu privire la nivelul de poluare a mediului.

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”.*

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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”.*

Potrivit notei informative: „*În general, implementarea actului legislativ adoptat nu va implica cheltuieli financiare la nivel organizatoric. Totodată, punerea în executare a legii va genera cheltuieli financiare suplimentare de la bugetul de stat, necesare majorării fondului de salarizare a personalului Serviciului Hidrometeorologic de Stat, odată cu acordarea pentru unele categorii de angajați, atribuțiile funcționale ale căror implică exercitarea prerogativelor de putere publică, a statutului de funcționar public. În același timp, aceste cheltuieli vor fi unele neesențiale în raport cu actualul buget al Serviciului și va constitui cheltuieli suplimentare în valoare de cel mult 1 000 000 lei anual.”*

Prin urmare, proiectul va impune alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, iar ca urmare mijloacele financiare urmează să fie identificabile și disponibile pentru a putea fi alocate/relocate.

În acest sens, examinînd conținutul notei informative, se atestă o argumentare economico-financiară insuficientă, autorul nu a precizat disponibilitatea mijloacelor financiare necesare în bugetul de stat or va fi necesar alocarea mijloacelor financiare, deși proiectul de lege expertizat va avea un impact bugetar, fapt ce contravine exigențelor prevederilor legislative ce reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact financiar, stabilite în art.16-17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele legislative și Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, „(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.”, iar potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnală deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar”.

Totodată, avînd în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Or, potrivit art. 131 din Constituție “(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. [...] (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

În acest sens, se invocă Hotărârea Curții Constituționale nr.8/11.03.2021 privind controlul constituționalității Legii nr.236 din 16 decembrie 2020 privind modificarea unor acte normative și a Legii nr.240 din 16 decembrie 2020 pentru modificarea unor acte normative (activitatea farmaceutică), unde Curtea a reținut că: „76. [...] sarcina principală a Guvernului în procedura stabilită de articolul 131 alin.(4) din Constituție este să se pronunțe prin aviz dacă acceptă sau nu propunerea legislativă sau amendamentul legislativ din perspectiva impactului bugetar pe care acestea îl implică. 77. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că acceptul Guvernului trebuie să precedă adoptarea proiectelor de legi cu impact bugetar în lectură finală. Necesitatea obținerii acceptului prealabil din partea Guvernului pentru adoptarea unei propuneri legislative sau a unui amendament care implică majorarea sau reducerea veniturilor/cheltuielilor bugetare este determinată de complexitatea procesului bugetar în ansamblul său și, respectiv, de responsabilitatea Guvernului pentru executarea bugetului de stat [...]. 83.[...] Constituția obligă Parlamentul să solicite și să aștepte avizul Guvernului privind amendamentele depuse în procedura prevăzută de articolul 131 alin.(4) din Constituție. [...] Astfel, dacă un proiect de lege cu impact bugetar a fost avizat pozitiv de Guvern, dar în cadrul unei etape de procedură legislativă ulterioară avizării se propun amendamente, atunci, în spiritul articolului 131 alin.(4) din Constituție, și amendamentele trebuie să fie acceptate/avizate de Guvern.”

Astfel, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se atestă necesitatea completării notei informative cu fundamentarea economico-financiară în conformitate cu art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

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, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

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.

Însă, proiectul este lacunar în ceea ce privește definirea noțiunii de „*rețea de observații*” (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Serviciului Hidrometeorologic de Stat, care, potrivit proiectului, este o autoritate administrativă, subordonată Ministerului Mediului.

În acest sens, proiectul elimină divergențele din cadrul normativ în vigoare care reglementează activitatea Agenției de Mediu și a Serviciului Hidrometeorologic de Stat privind funcția de monitoring al stării, calității și poluării mediului.

Potrivit modificărilor operate prin Legea nr.185/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, funcția de monitoring al stării, calității și poluării mediului este asigurată de către Agenția de Mediu.

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 -	
Art.I pct.4 potrivit prproiectului de lege pentru modificarea Legii nr.1536/1998 cu privire la activitatea hidrometeorologică Art. I.- Legea nr. 1536/1998 cu privire la activitatea hidrometeorologică [...], se modifică după cum urmează: [...] 4. La articolul 5: [...] noțiunea „rețea de observații” se expune în redacție nouă după cum urmează: [...]	
Obiecții: Conform normei precitate, se propune într-o redacție nouă definirea noțiunii de „rețea de observații”. În acest sens, analizând norma precitată, cât și per ansamblu prevederile proiectului, acestea nu cuprind norme care definesc noțiunea enunțată, expresia utilizată de autor de genul „noțiunea de „rețea de observații” se expune în redacție nouă după cum urmează:” nu denotă faptul că această redă și sensul noțiunii. Acest fapt va crea incertitudine la aplicare cu referire la înțelesul noțiunii de „rețea de observații”, lăsând astfel la discreția responsabililor definirea acesteia pe înțelesul fiecărui. Conform DEX-ului, prin termenul de „definire” se înțelege „determinare printr-o formulare precisă a însușirilor proprii ale unui lucru, ale unei noțiuni sau ale unui concept”.	
Recomandări: Completarea noțiunii de „rețea de observații” cu prevederi care prezintă definirea acestei noțiuni.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Lacună de drept	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de un deputați în Parlamentul Republicii Moldova, al cărui necesitate reiese din prevederile Art.CX alin.(3) al Legii nr.185/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care prevede că, „Guvernul și autoritățile publice centrale de reglementare, în termen de 6 luni de la data publicării legii, vor aduce actele lor normative în concordanță cu prezenta lege, vor elabora și aproba actele normative necesare pentru punerea în aplicare a prevederilor prezentei legi, precum și vor prezenta, după caz, Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în concordanță cu prezenta lege”.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Nota informativă necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară privind disponibilitatea mijloacelor financiare. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Mai mult, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de către Guvern, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

De asemenea, în normele formulate prin proiectul supus expertizei anticorupție au fost identificați factori și riscuri de corupție, generați de caracterul lacunar al prevederilor în ceea ce privește definirea noțiunii de „rețea de observații”.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

28.09.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal

