

Raport de expertiză anticorupție

asupra proiectului Codului subsolului

1. Evaluarea generală a proiectului

1.1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1.1. Fundamentarea generală a proiectului

Potrivit autorului, fundamentarea proiectului este motivată de necesitatea elaborării unui mecanism în vederea cercetării, folosirii și protecției subsolului, soluționării problemelor ce țin de achitarea taxei pentru folosirea subsolului în condițiile social-economice noi, cu respectarea intereselor statului și a cetățenilor Republicii Moldova în domeniul folosirii subsolului.

Potrivit autorului, principalul scop al noii redacții a Codului subsolului constă în elaborarea legii, ce ar corespunde cerințelor economice de piață din republică și ar crea condițiile necesare pentru reproducerea bazei de materie primă minerală. De asemenea, proiectul prenotat include și bazele de drept și economice de folosire complexă și rațională a subsolului, care vor asigura realizarea sarcinilor de bază și anume:

- perfecționarea relațiilor miniere în baza Constituției Republicii Moldova, care stabilește dreptul de proprietate asupra subsolului;
- asigurarea protecției intereselor sociale, economice, ecologice, alte interese ale populației din Republica Moldova în domeniul folosirii subsolului;
- asigurarea posibilităților egale pentru toate persoanele fizice și juridice atât din Republica Moldova, cât și din alte țări, precum și protecția drepturilor subiecților în domeniul folosirii subsolului;
- ajustarea legislației privind folosirea subsolului cu legislația altor state în domeniul folosirii subsolului.

Proiectul presupune crearea fondului de lichidare cu scopul de a preîntâmpina practica negativă existentă de neexecutarea recultivării terenurilor degradate și conservarea excavațiilor miniere la sistarea extragerii substanțelor minerale utile de către beneficiari. Tot odată în proiect este prevăzută posibilitatea includerii încasării accizelor la primirea de către beneficiar a profitului supranormativ în urma monopolizării situației de pe piața de materie primă sau în condițiile miniere și geologice.

Proiectul prenotat stabilește drepturile beneficiarilor subsolului, precum și crearea condițiilor mai favorabile în vederea atragerii investițiilor nestatale ce țin de cercetarea subsolului și exploatarea zăcămintelor de substanțe minerale utile pentru desfășurarea eficientă a procesului de reglementare a relațiilor în domeniul

cercetării geologice, folosirii și protecției subsolului, asigurării protecției intereselor statului și cetățenilor Republicii Moldova, precum și beneficiarilor subsolului. Aceasta va contribui la reglementarea și supravegherea adecvată a sectorului ce ține de folosirea subsolului.

Mai mult ca atât, proiectul va contribui la sporirea eficacității relațiilor dintre agenții economici și organele administrației publice în domeniul folosirii subsolului, și nu în ultimul rând, perfecționarea sistemului de atribuire a subsolului în folosință, prin crearea unor premise în vederea folosirii mai eficiente a subsolului.

Concluzii și recomandări: Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă justifică pe deplin necesitatea promovării acestuia.

1.1.2. Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Concluzii și recomandări: În nota informativă, autorul susține că proiectul prenotat nu va implica cheltuieli materiale suplimentare, argumentând că, reglementarea plăților pentru folosirea subsolului va contribui la creșterea venitorilor financiare în bugetele locale și de stat. În opinia noastră, proiectul de act normativ va implica totuși cheltuieli materiale suplimentare.

1.1.3. Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Proiectul de act normativ reglementează relațiile în domeniul cercetării geologice, folosirii și protecției subsolului, asigurării protecției statului și cetățenilor Republicii Moldova, precum și beneficiarilor străini.

Concluzii și recomandări: Proiectul prenotat se prezintă a fi unul de utilitate publică și nu promovează și nici nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale.

1.2. Nivelul de compatibilitate a proiectului cu standarde anticorupție

Potrivit art. 10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul.

Aceste măsuri pot include, în special:

- adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și

proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc;

- simplificarea, dacă este cazul, a procedurilor administrative, cu scopul de a facilita accesul publicului la autoritățile de decizie competente; și
- publicarea informațiilor, inclusiv a eventualelor rapoarte periodice, despre riscurile de corupție în cadrul administrației publice.

Concluzii și recomandări: proiectul prenotat nu conține reglementări ce ar ține de transparența funcționării autorităților administrației publice. Considerăm că este necesar de completat textul proiectului cu prevederi ce ar ține de transparența organizării și desfășurării relațiilor miniere, asigurării folosirii rașionale și securității lucrărilor ce țin de folosirea subsolului, precum și protecția drepturilor persoanelor fizice și juridice. Acestea ar putea fi unele, care se înscriu în prevederile art. 10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției, citate mai sus, precum și norme privind raportarea rezultatelor acțiunii de control în fața societății civile, precum și utilizarea tehnologiilor informaționale în asigurarea transparenței activității organului de stat (de exemplu, existența website-lui specializat, plasarea pe el a informației de utilitate publică, actualizarea periodică a informației plasate, existența posibilității pentru formele interactive ale adresărilor persoanelor și completării formularelor de documente).

2. Evaluarea în fond a proiectului

2.1. Formulări lingvistice ambigui

Vom expune doar unele obiecții și recomandări referitor la nivelul de corespundere a proiectului de act normativ cerințelor legislative.

Ca obiecție generală, reținem că proiectul are un limbaj și expresii juridice inadecvate cadrului legal național, limbajul și expresia juridică adecvate fiind condiții obligatorii statuate în art. 19 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative.

La art.20 lit. h) -

Concluzii și recomandări: Propunem sintagma „interesele” de substituit cu sintagma „scopul”, pentru a da, în acest sens, claritate normei.

La art. 28. lit. b) –

Concluzii și recomandări: a se revedea sintagma „aderării”, pentru a exclude formularea ambiguu a normei. Potrivit legislației în vigoare, reorganizarea

persoanei juridice la o altă persoană juridică nu poate avea loc pe calea aderării sau unirii. În articol sau utilizat termeni inadecvați legislației.

La art.31 alin. (3) -

Concluzii și recomandări: *de revăzut redacția articolului. În opinia noastră, sintagma „neacordului” are o formulare ambiguă.*

L art. 42 alin. (3) –

Concluzii și recomandări: *a se analiza redacția. Propunem de exclus conjuncția „și”.*

La art.72 alin. 1) -

Concluzii și recomandări: *de substituit sintagma ”în acele scopuri” prin sintagma „potrivit destinației”, în acest sens, de adus claritate normei.*

2.2. Discreții excesive ale autorităților publice

La art. 10 –

Concluzii și recomandări: *norma conține un prea larg spectru discreționar, care, de altfel, în opinia noastră, depășește nivelul atribuțiilor autorităților administrației publice centrale și locale. Astfel, discreția excesivă a autorităților administrației publice este un factor de coruptibilitate, care se manifestă prin atribuirea competenței de a lua decizii, fără a impune unele criterii clare pentru asemenea decizii. Aceasta se manifestă prin competența autorităților administrării publice de nivel întâi care emite decizii cu privire la „posibilitatea” atribuirii perimetrelor geologice și miniere. Reieșind din prevederea dată, autoritatea, la discreția sa, va stabili, „când și cui este posibil” să emită decizii. Mai mult ca atât, potrivit prevederilor, se instituie atribuții paralele în ceea ce privește controlul asupra folosirii și protecției subsolului. În acest sens, se cere de concretizat de competența cărui nivel al organului administrativ este efectuarea controlului de stat.*

La art. 16 alin. (1) –

Concluzii și recomandări: *în opinia noastră, este o normă confuză. Este necesar de a diviza interzicerea de incompetența activității organelor puterii de stat, deoarece acestea presupun două lucruri complet diferite, pentru a evita niște interpretări abuzive.*

La art. 16 alin. (2) –

Concluzii și recomandări: prevederi prea generale. Sintagma „are dreptul” va crea un potențial înalt de coruptibilitate, lăsând loc unui spectru larg de atribuții discreționare. Propunem de substituit sintagma „are dreptul” cu sintagma „stabilește”.

La art. 17 alin. (2) –

Concluzii și recomandări: normă respectivă posedă un vădit potențial coruptibil. Propunem substituirea sintagmei „poate fi” cu sintagma „este”. Această recomandare este valabilă și pentru art. art. 23 alin. (7), art. 32 alin. (3), art. 63 alin. (3), art. 72 alin. (1).

La art. 17 alin. (5) –

Concluzii și recomandări: De concretizat ce se are în vedere prin autorizații speciale corespunzătoare, pentru a evita careva interpretări abuzive.

La art. 21 –

Concluzii și recomandări: de revăzut redacția. Propunem de substituit sintagma „pot fi stabilite” cu sintagma „sînt”, pentru a nu crea posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată. Această recomandare se referă și la art. art. 21 alin. (9), art. 22 alin. (4), art. 40 lit. f), 43 lit. b), art.57.

La art. 22 alin. (4) –

Concluzii și recomandări: Este necesar a se stabili concret, prin lege, organizațiile competente și atribuțiile lor în domeniul subsolului.

La art. 49 alin. (19) –

Concluzii și recomandări: De omis sintagma „alte scopuri” pentru a nu crea posibilități de interpretări abuzive.

La art. 72 lit. l) –

Concluzii și recomandări Prevederea „precum și posibilitatea folosirii sectorului de subsol exploatat pentru alte necesități”, acordă posibilități de a folosi subsolul și în alte scopuri care nu sînt prevăzute de legislația în vigoare, fapt ce constituie un vădit potențial coruptibil.

2.3. Lipsa/insuficiența mecanismelor de control

Concluzii și recomandări: Prevederi, în opinia noastră, lacunare ce se s-ar referi la controlul de stat asupra folosirii rașionale și protecției subsolului. Nu sînt instituite careva proceduri speciale administrative de control: intern sau ierarhic superior, precum și norme privind raportarea rezultatelor activității. Astfel, este necesar a se indica organele competente și atribuțiile acestora în domeniul subsolului și de specificat procedura de control.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de

Natalia Cheptea,
inspector,
Secția Prevenire și interacțiune civilă

la data de 04.10.2007