

# **Raport de expertiză anticorupție**

## **asupra proiectului de Lege privind controlul de stat în construcții**

Proiectul de Lege privind controlul de stat în construcții, reglementând modul de organizare și desfășurare a controlului de stat în construcții, obiectivele, conținutul și măsurile aplicate la exercitarea controlului al calității și utilizării investițiilor publice în construcții, precum și împuternicirile organelor abilitate cu exercitarea controlului statului și atribuțiile agenților economici, aparținând ramurilor de drept public, conține un potențial aprioric de coruptibilitate, dat fiind faptul că scopul reglementării rezidă în instituirea și menținerea unui echilibru între atribuțiile controlului de stat în construcții și interesele agenților în domeniu.

Pentru a diminua eventualele efecte ale acțiunii potențialului coruptibil, vom oferi niște recomandări concrete.

### **1. Evaluarea generală a proiectului**

#### **1.1. Evaluarea fundamentării a proiectului**

##### **1.1.1. Fundamentarea generală a proiectului**

Proiectul de lege, reieșind din preambul, pretinde să stabilească cadrul normativ general al organizării și desfășurării controlului de stat al calității în construcții, obiectele și subiecții supuși controlului de stat, măsurile întreprinse de persoanele cu funcții de răspundere din Inspekția de Stat, perfectarea rezultatelor acțiunii de control, scopul fiind prevenirea sau limitarea unor situații ce pot apărea la construcții și care pot pune în primejdie sau afecta negativ viața, sănătatea, mediul înconjurător sau pot cauza pierderi materiale unor persoane.

Potrivit autorului, proiectul este motivat de necesitatea instituirii unor prevederi privind organizarea și modul de exercitare a controlului de stat al calității în construcții, reglementării unui cadru juridic nou întru executarea prevederilor Legii nr. 235-XVI din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, precum și în vederea realizării obiectivului 30, acțiunea prioritară a pct. 30.1 din Hotărârea Guvernului nr. 113 din 03.02.2007 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni prioritare privind implementarea în anul 2007 a Planului de Acțiuni Republica Moldova –

Uniunea Europeană, care prevede continuarea reformei regulatorii și implementarea legii mai sus menționată.

Potrivit proiectului, organizarea și desfășurarea controlului de stat în construcții, trebuie să fie reglementată legislativ, lucru care le-ar asigura funcționarea permanentă în supravegherea și controlul calității de stat în construcții.

În opinia noastră, pentru ca legea generală, care pretinde să instituie modul de organizare și desfășurare a controlului de stat în construcții, să fie eficientă, aceasta ar trebui să conțină unele începuturi esențiale de reglementare.

Proiectul de lege, reieșind din scop și reglementări, este unul general de organizare instituțională și eficiența acestuia este în dependență de eficiența actelor normative de aplicare a legii, actelor subordonate legii.

*Concluzii și recomandări: considerăm că argumentele invocate de către autor în nota informativă nu sînt pe deplin justificate, sînt în bună parte unele care poartă un caracter general. Suntem de părerea că proiectul de lege nu va avea efectul scontat al aplicării în ceea ce privește instituirea unui cadru normativ performant în vederea controlului și supravegherii calității de stat în construcții. În opinia noastră, proiectul de lege, odată intrat în vigoare, cel puțin la faza inițială, va crea multe confuzii, dublări de competențe, între Inspecția de Stat, Direcțiile teritoriale control administrativ și Ministerul Administrației Publice Locale, bariere în procesul de exercitare a controlului de stat în construcții.*

### **1.1.2. Fundamentarea economico-financiară a proiectului**

Autorul proiectului pretinde că implementarea proiectului de act legislativ nu va necesita careva cheltuieli financiare. Astfel, cheltuielile pentru activitatea de supraveghere și control de stat în construcții vor fi acoperite din contul mijloacelor bugetului de stat, potrivit proiectului art.18 alin. (1).

*Concluzii și recomandări: În opinia noastră, implementarea proiectului dat, cu certitudine, va implica cheltuieli suplimentare, care trebuiau, cu necesitate, să fie estimate și să fie prevăzute în bugetul de stat.*

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

Proiectul de lege reglementează modul de organizare, conținutul și măsurile aplicate la exercitarea controlului de stat al calității și utilizării investițiilor publice în construcții, având drept scop instituirea unui mecanism eficient în vederea verificării și analizei de

către autoritățile administrației publice locale a respectării cerințelor normative la executarea unor lucrări în construcții, a măsurilor de îmbunătățire a calității în construcții.

*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. Evaluarea compatibilității proiectului cu standardele 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 de lege nu conține reglementări ce ar ține de transparența funcționării autorității administrației publice. Considerăm că este necesar de completat textul proiectului cu prevederi ce ar ține de transparența organizării și desfășurării supravegherii și controlului de sat în construcții. 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-ului 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). De altfel, anumite prevederi referitor la transparența în domeniul construcției, pe plan internațional, sînt impuse și în Directiva Consiliului din 21 decembrie 1988 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre la materialele de construcții.*

*Ținem să menționăm, că proiectul ar putea conține și reglementări ce ține de transparența funcționării organelor de control. Acestea ar putea fi unele similare reglementărilor României, cum ar fi Hotărârea nr. 272 din 14 iunie 1994 pentru aprobarea Regulamentului privind controlul de sat al calității în construcții, potrivit pct.*

10 al căreia, *Inspecția de stat elaborează periodic informări, rapoarte și sinteze în domeniu, care sînt prezentate ministerului lucrărilor publice și amenajare a teritoriului, colaborează cu direcțiile de resort, realizează programul de informatizare a activității proprii și furnizează date de sinteză din domeniu.*

## **2. Evaluarea în fond a proiectului**

### **2.1. Formulări lingvistice ambigui**

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

La titlu -

*Concluzii și recomandări: a se analiza corespunderea titlului proiectului cu conținutul textului, deoarece pe tot parcursul proiectului se reglementează modul de organizare, conținutul și măsurile aplicate la exercitarea controlului de stat al calității în construcții. În acest sens, este important să se revadă fie titlul legii, fie conceptul legii, astfel încât titlul actului legislativ trebuie să exprime cu claritate și adecvat obiectul reglementării, condiție prevăzută de art. 25 alin. (2) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative.*

La art. 2 –

*Concluzii și recomandări: se utilizează neadecvat termenul „controlor sau grup de controlori”, întrucât Hotărârea Guvernului nr. 360 din 25.06.1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții, consacră termenul de „inspector de stat în construcții”. Propunem examinarea oportunității substituirii sintagmei „controlor sau grup de controlori” cu sintagma „inspector de stat în construcții”.*

*Totodată, este de menționat, că pot apărea neclarități în interpretarea prevederilor ce țin de „controalele inopinate”. Nu se specifică expres conținutul definiției în cauză, astfel definiția nu se dă prin negație, dar expres trebuie să indice sfera și conținutul noțiunii. Propunem de a da o claritate noțiunii, pentru a nu crea careva confuzii și ambiguități.*

*În final, remarcăm că nu se înțelege ce se are în vedere prin sintagma „stabilității numitului nivel”. De dat claritate normei în acest sens.*

La art. 5 alin. (5) –

*Concluzii și recomandări: în vederea nuanțării adecvate a prevederilor legale, considerăm binevenit completarea și substituirea în text a sintagmei „verifică*

*corectitudinea emiterii certificatelor de urbanism și autorizațiilor de construire, corespunderea construcțiilor autorizate cu documentația urbanistică aprobată”, cu sintagma „se controlează modul în care acestea respectă prevederile legale, referitoare la autorizarea executării lucrărilor și calității în construcții”.*

La art. 7 –

*Concluzii și recomandări: este confuză, în opinia noastră, utilizarea sintagmei „fazele de executare”, propunem de substituit cu sintagma „etapele de executare”.*

La art. 10 alin. (1) –

*Concluzii și recomandări: se folosește neadecvat termenul „se oglindesc rezultatele”. Propunem substituirea cuvântului „oglesc” cu cuvântul „constată”.*

La art. 11 alin. (1), lit. c) –

*Concluzii și recomandări: propunem excluderea sintagmei „fără licență”, deoarece odată ce este executat în mod neautorizat, presupune că fără licență.*

La art. 12 –

*Concluzii și recomandări: în vederea înlăturării caracterului confuz, propunem de omis sintagma „nouă”, pentru a da o claritate normei.*

La art. 14 alin. (6) –

*Concluzii și recomandări: se folosește neadecvat sintagma „metoda”, propunem de omis și de înlocuit cu sintagma „forma”, pentru înlăturarea caracterului confuz al normei.*

*Ca remarcă generală –*

*reținem faptul, că în textul proiectului de act legislativ se folosește sintagma „construcții adecvate”, pe când Directiva Consiliului nr. 89/106 din 21 decembrie 1988, privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre referitoare la materialele de construcție operează cu termenul „conforme și neconforme”. Propunem de substituit sintagma „adecvate” cu sintagma „conforme”.*

## **2.2. Norme de trimetere și de blanchetă și norme în alb**

La art. 4 – normă de blanchetă

*Concluzii și recomandări: este necesar de concretizat, pentru a nu crea careva confuzii la determinarea obiectelor supuse controlului de stat al calității în construcții, obiectele care sînt exceptate de la control.*

La art. 9 alin. (2) – normă de blanchetă

*Concluzii și recomandări: sînt necesare unele concretizări, în ceea ce privește setul de acte normative în vigoare, pentru mijloacele de măsurare utilizate în procesul măsurărilor instrumentale a controlului calității lucrărilor executate în construcții.*

La art. 11 alin. (2) – normă de trimitere

*Concluzii și recomandări: norma respectivă conține prevederi confuzii, de concretizat care sînt documentele aferente controlului factorilor de decizie, pentru înlăturarea caracterul vag.*

### **2.3. Discreții excesive ale autorităților publice**

La art. 3 alin. (1) –

*Concluzii și recomandări: ar fi preferabil, prin lege, să se prevadă celelalte organisme similare abilitate prin lege, în vederea exercitării controlului de stat al calității și utilizării investițiilor publice în construcții. În opinia noastră, este necesar de concretizat organele statului, cărora li se atribuie aceste responsabilități, pentru a evita careva interpretări abuzive.*

La art. 7 alin. (2) –

*Concluzii și recomandări: de prevăzut prin lege, modalitățile prin care se va realiza cea din urmă atribuție a Ministerului Administrației Publice Locale, în vederea coordonării programelor anuale.*

La art. 9 alin. (2) –

*Concluzii și recomandări: să fie reexaminată redacția. În opinia noastră, ar fi bine venit să se substituie sintagma „necesită să fie adecvate ” cu sintagma „este necesar să fie conforme”.*

La art. 11 alin. (2) –

*Concluzii și recomandări: considerăm necesar a se face referire concretă, care sînt documentele aferente controlului factorilor de decizie, pentru a nu crea abuzuri la prezentarea setului de documente.*

La art. 11 alin. (7) –

*Concluzii și recomandări: de stabilit, în textul legii, care sânt „alte genuri” de lucrări și materiale de construcții. Din textul proiectului nu obținem o claritate în acest sens.*

La art. 13 alin. (3) –

*Concluzii și recomandări: de enunțat, în textul proiectului de lege, expres autoritățile abilitate de aplica sancțiuni, precum și modalitățile de sancționare, întru evitarea unor discreții excesive din partea autorităților abilitate cu controlul de stat în construcții.*

## **2.4 Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

La art. 16 alin. (8) –

*Concluzii și recomandări: sânt necesare unele concretizări, referitor la contestarea procesului-verbal, de specificat modalitățile de luare a decizie din partea Inspecției de Stat în Construcții, în cazul în care sânt de acord cu contestarea antreprenorului și investitorului.*

## **2.5. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

Referitor la accesul limitat la informație și lipsa transparenței ne-am referit la punctul 1.2.

## **2.6. Lipsa/insuficiența mecanismele de control**

Proiectul de lege nu instituie careva proceduri speciale administrative de control: intern sau ierarhic superior.

Potrivit proiectului, organele abilitate cu supravegherea și controlul de stat în construcții prezintă rezultatele acțiunii de control. În acest caz se cer careva reglementări privind colaborarea Inspecției de Stat în Construcții cu Ministerul Administrației Publice Locale. Totodată, se cer concretizări în ceea ce privește anumite exigențe și interdicții pentru inspectorii de stat, precum și răspunderea inspectorilor de stat pentru încălcările prevederilor legale.

*Concluzii și recomandări: de completat proiectul legii cu prevederi ce ar reglementa mecanismul de control, și anume privind raportarea rezultatelor activității organelor abilitate cu controlul de stat în construcții. Nu este prescrisă posibilitatea de a contesta rezultatele controlului efectuat, dispusă în condițiile redacției propuse a art. 16 alin. (10), în acest sens se cere o reexaminare.*

## 2.7. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul de lege la acest compartiment instituie careva măsuri întreprinse de persoanele cu funcție de răspundere din Inspectoratul de Stat în Construcții, și anume aplicarea sancțiunilor administrative, precum și prescripțiile de sistare a lucrărilor de construcții și producerii materialelor și articolelor pentru construcții.

*Concluzii și recomandări: proiectul de lege nu instituie clar sancțiunile pentru încălcarea legislație în construcție, sînt necesare unele concretizări la stabilirea responsabilităților și sancțiunilor pentru încălcări, și anume care este termenul pentru sistarea procedurii furnizării și utilizării materialelor și articolelor pentru construcții, pentru agenții economici privind utilizarea investițiile publice să se instituie careva sancțiuni pentru încălcările în legislația construcției.*

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

03.07.2007