



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

legii privind Organizațiile Utilizatorilor de Apă pentru Irigație

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Agenția "Apele Moldovei", ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce nu corespunde art. 72 din Constituție și art. art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Conform Constituției RM și Legii nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, legile organice sunt actele legislative care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale și pot interveni numai în domeniile expres prevăzute de Constituție sau în alte domenii deosebit de importante pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice. Autorul atribuie proiectul legii "Organizațiile Utilizatorilor de Apă pentru Irigare" la categoria legilor organice fără a justifica însă necesitatea reglementării domeniului respectiv printr-o lege organică. În opinia noastră, principiile de organizare, activitate și suspendare a activității Organizațiilor Utilizatorilor de Apă pentru Irigare pot fi reglementate și de o lege ordinară, legi care potrivit art.10 din Legea nr.780-XV din 27.12.2001 intervin în orice domeniu al relațiilor sociale cu excepția domeniilor supuse reglementării prin Constituție și legi organice.

c. Scopul promovării proiectului. Scopul promovării proiectului este crearea Organizațiilor Utilizatorilor de Apă pentru Irigare care, în calitate de persoane juridice necomerciale vor reabilita și gestiona sistemul de irigare existent în agricultură. În vederea atingerii scopului propus, proiectul prevede transferul sistemelor de irigare, proprietate publică a statului în posesia și folosința asociațiilor utilizatorilor de apă care vor avea obligația de a repara și utiliza eficient sistemul de irigare. Deși, finalitățile urmărite la implementarea proiectului aparent par a fi realizabile, în opinia noastră, anumite prevederi din proiect vor crea impedimente sau vor reduce considerabil efectele așteptate.

d. Suficiența argumentării. Nota informativă a proiectului are un caracter formal și general și nu justifică suficient necesitatea promovării proiectului. Dat fiind faptul că proiectul propus spre examinare este un proiect de act legislativ integral, nota informativă nu trebuie să se limiteze doar la descrierea succintă a conținutului proiectului și condițiilor care au impus promovarea acestuia. Argumentul principal invocat de autor este inexistența în legislația în vigoare a unui act legislativ care ar reglementa procesele de constituire, activitate și dizolvare a unor organizații constituite de utilizatorii de apă pentru irigare. Potrivit art.3 din proiect, organizația respectivă este o persoană

juridică necomercială, membrii căreia sunt persoane juridice și fizice și care va activa în baza statutelor și regulamentelor interne. Atragem atenția autorului că regimul juridic al asociațiilor obștești este reglementat deja de Legea cu privire la asociațiile obștești nr.837 din 17.05.1996 care stabilește principiile de constituire, înregistrare, desfășurare și încetare a activității asociațiilor obștești. Conform legii prenotate, statutul și regulamentul intern al organizației (asociației obștești) va conține prevederi specifice referitor la scopurile și constituirea organizației, drepturile și obligațiile membrilor, procedura și termenele de convocare a adunărilor generale, sursele de formare și de folosire a proprietății asociației etc.). În contextul celor expuse, considerăm că regimul juridic al organizațiilor utilizatorilor de apă cade sub incidența prevederilor Legii cu privire la asociațiile obștești și nu necesită a fi reglementat de o lege separată. De altfel, cum am menționat anterior, toate aspectele care sunt prevăzute în proiect pot fi incluse în statutele și regulamentele interne ale organizației.

Proiectul prevede crearea unei subdiviziuni în cadrul Agenției "Apele Moldovei", unitatea de monitorizare și supraveghere, care va acorda asistență cu privire la problemele de ordin legal, tehnic și contabil organizațiilor. În nota informativă nu găsim nici un argument care poate fi invocat în favoarea creării unei structuri noi care, practic, dublează funcțiile exercitate de către angajații Agenției "Apele Moldovei". Autorul menționează în nota informativă doar faptul că numărul angajaților nu va depăși 3-4 persoane (contabil, jurist, tehnician) care vor acorda asistență și consultanță organizațiilor cu privire la problemele de ordin legal, contabil și tehnic. Din conținutul proiectului conchidem însă că atribuțiile acestora se limitează doar la activitatea de control. De altfel, este greu de imaginat cum 3-4 angajați vor putea exercita toate atribuțiile prevăzute de proiect (acordarea consultațiilor, exercitarea controalelor și auditului, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor, ținerea Registrului organizațiilor, etc.).

În opinia noastră, necesitatea promovării proiectului nu este argumentată de autor suficient de clar din moment ce prevederile acestuia în mare parte dublează prevederile Legii cu privire la asociațiile obștești și conține norme care ar putea fi incluse în statutele/regulamentele interne ale organizațiilor. Suplimentar, menționăm că crearea unei structuri noi, cu atribuții exclusiv de control contravine prevederilor legale, va afecta serios atingerea scopurilor urmărite de proiect și va majora nejustificat cheltuielile care vor fi alocate din bugetul public pentru salarizarea și activitatea funcționarilor publici.

e. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit art.20 al Legii nr.780/2001, nota informativă trebuie să includă și "c)referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de legislativ cu reglementările în cauză". În nota informativă autorul face referire la legislația altor țări care au implementat cu succes prevederi similare fără a menționa însă standardele internaționale relevante din domeniu. În acest context recomandăm autorului completarea notei informative potrivit tuturor rigorilor impuse de Legea privind actele legislative.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare suplimentare care vor fi alocate din bugetul public pentru crearea și activitatea Unității de monitorizare și supraveghere.

Potrivit autorului, numărul funcționarilor nu va depăși 3-4 persoane fără a specifica însă, cel puțin estimativ, resursele financiare care vor fi necesare pentru salarizarea acestora, deplasările în teritoriu, dotarea unității cu echipament tehnic, etc. Considerăm că fundamentarea economico-financiară a proiectului este insuficientă și recomandăm autorului completarea notei informative. Totodată, menționăm că din motivele expuse în cadrul compartimentului "d.Suficiența argumentării", Centrul nu susține crearea Unității de Monitorizare și Supraveghere.

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

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sunt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul nu întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008 care prevede că autoritatea publică, autorul unui proiect de act legislativ este obligată să asigure transparența procesului de elaborare a deciziilor inclusiv prin plasarea proiectului pe pagina web oficială a Agenției sau, eventual, în alt spațiu accesibil publicului.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Art.26 alin.(2)

Articolul reglementează situațiile care vor genera revocarea membrilor Consiliului de Administrare, Comisiei de Audit și Comisiei de soluționare a disputelor. Datorită caracterului ambiguu al formulării "neglijare serioasă", "lipsă repetată" la aplicare norma poate fi interpretată discreționar din moment ce lipsesc criteriile relevante și strict stabilite în baza cărora poate fi evaluată încălcarea disciplinei.

Recomandarea: De redactat articolul și de stabilit expres motivele pentru care membrii pot fi revocați, evitându-se formulările generale. De asemenea, dat fiind faptul că membrii Consiliului de Administrare, Comisiei de Audit și Comisiei de soluționare a disputelor nu sunt funcționari publici, recomandăm de substituit cuvântul "funcționarii" din titlul articolului cu cuvântul "membrii".

Art.27 alin.(2)

Articolul stabilește cerințele necesare pentru a candida la postul de director al Organizației. Sintagmele „calificări necesare” și „experiență relevantă” sunt generale, cu caracter echivoc și vor putea fi interpretate discreționar, în dependență de interesul persoanei care aplică norma.

Recomandarea: De completat articolul cu prevederi care vor stabili foarte clar condițiile necesare pentru a candida la postul de director al Organizației. Astfel, sintagmele la care ne referim ar putea fi substituite cu criterii precise cum ar fi "calificări în domeniul....", "experiență de minimum... ani", etc.

Art.28 Sursele de venit ale Organizației

Articolul prevede în calitate de surse de venit "cadourile sau granturile".

Recomandarea: De substituit cuvântul "cadouri", care în contextul prevederii respective nu corespunde cerințelor limbajului juridic, cu cuvântul "donații". Suplimentar, propunem de adăugat după cuvântul "sau" cuvântul "și", dat fiind faptul că acordarea donațiilor (cadourilor) nu exclude și obținerea unor granturi.

Art.34 Unitatea de Monitorizare și Supraveghere

Articolul stabilește că Unitatea va fi constituită în cadrul organului de stat responsabil pentru problemele ce țin managementul irigației și autorizat de Guvernul Republicii Moldova.

Recomandarea: De reformulat prevederea și de specificat care este autoritatea centrală cu atribuții în domeniu.

2. Conflicte ale normelor de drept

Art.11 Înregistrarea Organizației

Norma prevede că înregistrarea organizațiilor se va realiza în conformitate cu Legea nr.220-XVI din 19.10.2007. În același timp, art.3 din proiect stipulează că organizațiile sunt persoane juridice necomerciale, scopul cărora nu este obținerea unui profit. Atragem atenția autorului că regimul juridic al asociațiilor obștești este reglementat de Legea nr.837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești iar Legea nr.220-XVI din 19.10.2007, la care face trimitere art.11, reglementează înregistrarea de stat a persoanelor juridice și întreprinzătorilor individuali care practică activitatea de întreprinzător în scopul obținerii unui venit. În acest sens, prevederile care se referă la regimul juridic al organizațiilor utilizatorilor de apă sunt confuze și generează un conflict al normelor chiar în cadrul proiectului.

Recomandarea: De exclus art.11, dat fiind faptul că prevederile proiectului se referă la organizațiile obștești, regimul juridic al cărora este reglementat de Legea nr.837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești.

Capitolul V Monitorizare și supraveghere

Capitolul în întregime prevede crearea Unității de Monitorizare și Supraveghere, care va oferi consultanță și asistență cu privire la problemele de ordin legal, contabil și tehnic. Ca obiecție generală menționăm că, prevederile proiectului tratează superficial și în linii generale competența Unității, dublează atribuțiile funcționarilor Agenției "Apele Moldovei" și sunt incompatibile atât în raport cu prevederile proiectului cât și a legislației în vigoare. În continuare vom exemplifica norme contradictorii în raport cu prevederile legislației.

Atribuțiile Unității de Monitorizare prevăzute în Capitolul V sunt incompatibile cu art.3 din proiect care interzice imixtiunea autorităților în activitatea organizațiilor și cu art. 42 din Legea cu privire la asociațiile obștești care stabilește expres organele care exercită controlul de stat asupra activității asociațiilor obștești (organul care înregistrează organizația, organele financiare și fiscale, procuratura).

Art.37 prevede că Unitatea va crea și va fi responsabilă de ținerea Registrului Organizațiilor. Potrivit art.25 din Legea cu privire la asociațiile obștești, Ministerul Justiției ține Registrul de stat al asociațiilor obștești iar autoritățile publice locale registrul asociațiilor locale. Potrivit Hotărârii de Guvern nr.1056 din 15.09.08, Agenția "Apele Moldovei" ține Registrul de evidență primară a fondului de apă și ar putea deține și registrul propriu al organizațiilor utilizatorilor de apă fără a fi nevoie de funcționari în plus.

Recomandarea: De redactat conceptual proiectul și de exclus prevederile care se referă la Unitatea de Monitorizare și Supraveghere.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art.39 alin.(4) stipulează că membrii Consiliului vor fi supuși unei amenzi dacă nu vor prezenta informația solicitată.

Atragem atenția autorului că contravențiile în domeniul protecției mediului și sancțiunile aplicate

pentru comiterea acestora sunt prevăzute de Codul Contravențional. Stabilirea în proiect a unor noi contravenții și sancțiuni precum și atribuirea competenței de agent constatatator este defectuoasă și contravine prevederilor Codului Contravențional.

Recomandarea: În acest context, recomandăm de exclus alineatul respectiv.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Prevederile proiectului tratează insuficient responsabilitățile directorului Organizației, președintelui Consiliului de Administrare și membrilor acestuia, limitîndu-se la formulări generale conform cărora responsabilitățile de serviciu urmează a fi realizate în modul cuvenit.

Recomandarea: Propunem de inclus în proiect prevederi care vor stabili exact responsabilitățile directorului Organizației, președintelui Consiliului de Administrare, membrilor acestuia. Mai detaliat aceste aspecte pot fi reglementate și în regulamentele interne de activitate.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative 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 către

Veronica Vition
inspector superior Secția drept public
15 Septembrie 2009

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială www.cceec.md