

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului legii privind modificarea și completarea Legii apelor nr.272 din 23.12.2011 (art.2, 4'1, 4'2, ș.a)

(înregistrat în Parlament cu numărul 274 din 08 Iulie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului legii privind modificarea și completarea Legii apelor nr.272 din 23.12.2011 (art.2, 4'1, 4'2, ș.a) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Proiectul de lege își propune să modifice o lege organică - Legea apelor.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative, scopul actului este oferirea unor clarificări suplimentare pentru Legea apelor în partea ce ține de administrarea obiectivelor acvatice ca un tot întreg, și nu cum are loc, la moment, administrarea lor separat de deținătorii de teren, administratorii apelor și altor instalații în cadrul obiectivelor acvatice.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Nota informativă la proiectul de lege este insuficientă și confuză. Autorii fac referire la obiectivul primordial al proiectului de lege de a clarifica normele din Legea apelor prin stabilirea posibilității de administrare a apelor prin intermediul unui tot întreg - obiectiv acvatic, care să includă apele, terenurile și instalațiile hidrotehnice.

Ulterior, însă, nota informativă face referire la fenomenul privatizării instalațiilor hidraulice și refuzul proprietarilor de construcții respective să achite proprietarilor de terenuri ocupate de ape pentru utilizarea acestor terenuri.

Se face o trecere neclară de la proprietarul de instalații la utilizatorul apelor și către proprietarul de terenuri, drepturile cărora sunt încălcate. Pentru astfel de cazuri/litigii nu este necesară inițiativă legislativă, ci acționarea în judecată a subiecților în folosința cărora se află apele. Astfel, devine neclară necesitatea reglementării suplimentare prin stabilirea definiției și a reglementărilor privind dreptul de proprietate asupra obiectivelor acvatice, atât timp cât una din opțiunile existente pentru proprietarii de terenuri/utilizatorii de ape/prorietarii de instalații hidrotehnice este să dețină toate trei calități în același timp.

Pe de altă parte, stabilirea prevederilor ce țin de obiective acvatice private conectate la pârâie, termen inexistent în legea apelor, este una contrară dreptului de folosință asupra apei, care este un drept

comun, asupra căruia nu pot exista careva restricții sau limitări aplicate de proprietarul de teren și instalații hidrotehnice.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la ocrotirea sănătății (art.36 din Constituția RM)

Dreptul la mediu înconjurător sănătos (art. 37 din Constituția RM)

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este aplicabil.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ nu este conform Constituției. Articolul 4/6 din proiectul de lege stabilește dreptul de proprietate privată asupra obiectivelor acvatice care sunt amplasate pe pârâie. Astfel de formă de proprietate privată asupra obiectivelor acvatice încalcă prevederile articolului 127 alin. 2 și 4 din Constituție, întrucât sunt restricționate accesul la ape prin conferirea dreptului de proprietate asupra obiectivelor acvatice conectate la pârâie, ceea ce contravine intereselor societății (alin.2) și se stabilește accesul privat asupra apelor, ceea ce contravine prevederilor privind proprietatea publică (alin.4).

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ nu este conform legislației corelative. Prevederile proiectului de lege nu sunt în corespundere cu prevederile din alte articole din Legea apelor. Astfel, articolul 33 din lege stabilește modalitatea de obținere a dreptului de proprietate sau a unui alt drept real (folosință) asupra instalațiilor hidrotehnice pentru a putea utiliza eficient apele atribuite în folosință, fără a fi nevoie de normele propuse în proiectul de lege. Această inițiativă intră în contradicție și cu tehnica legislativă, în special în partea ce ține de caracterul repetitiv al normei.

Sub pretextul asigurării eficiente a dreptului de proprietate, autorii proiectului propun asigurarea dreptului de proprietate pentru toate componentele obiectivului acvatic, stabilind astfel un drept de preemțiune, nemenționat expres, însă posibil de dedus din prevederile generale ale legislației civile, asigurând deținătorilor de terenuri/instalații hidrotehnice sau a utilizatorilor de ape dreptul preferențial la achiziția celorlalte componente, inclusiv prin intermediul legislației ce ține de administrarea și deetatizarea proprietății publice.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial standartelor internaționale. Deși proiectul de lege stabilește forma de obiectiv acvatic în calitate de combinație dintre teren, ape și instalații hidrotehnice, prevederile articolului 4/6 sunt în contradicție cu dreptul fundamental la acces la apă, recunoscut în Convenții Internaționale privind drepturile omului, inclusiv Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Convenția privind drepturile copilului, Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, toate fiind ratificate de Republica Moldova.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există

jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ limitează drepturile/libertățile. Prin stabilirea în articolul 4/6 din proiectul de lege a posibilității de deținere cu drept de proprietate a obiectivelor acvatice private este încălcat dreptul la acces la apă, care este un bun public de interes general conform prevederilor articolului 127 din Constituție.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Norma nu vine decât să clarifice forme de proprietate asupra obiectivelor acvatice.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1	Articolul 4/1	Obiectivul acvatic natural sau artificial (apa, terenul aflat sub apă, fîșiile riverane de protecție, construcțiile hidrotehnice) este obiectiv acvatic unic și indivizibil și se înregistrează în modul stabilit de prezentul cod (conform legislației în vigoare).	Stabilirea în lege a cerinței de <i>obiectiv acvatic unic</i> generează confuzii, întrucît restul textului legii continuă să recunoască forma separată de gestionare a apelor, terenurile, apele, instalațiile hidrotehnice fiind recunoscute ca obiecte separate, inclusiv pentru înregistrare. Norma dată este contrară prevederilor articolelor 14 și 33 din Legea apelor.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Se recomandă excluderea prevederilor ce țin de obiectivul acvatic în calitatea sa de obiectiv unic și indivizibil.
2	Articolul 4/2	Obiectivele acvatice în Republica Moldova pot aparține, cu drept de	Norma dată prevede doar forma de proprietate	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi Excluderea formei de proprietate privată pentru obiectivul acvatic, întrucît

		<p>proprietate publică, statului sau unităților administrativ-teritoriale, ori, cu drept de proprietate privată persoanelor fizice sau juridice.</p>	<p>publică pentru autoritățile publice locale sau centrale, și nu permite forma de proprietate privată, cu alte cuvinte proprietate care poate fi în circuitul civil și deținută de autorități publice centrale sau locale.</p> <p>De asemenea, odată ce este considerată drept proprietate privată, iar obiectivul acvatic conform definiției presupune și apa, se încalcă prevederile articolului 127 din Constituție, întrucât apa este un bun public.</p>	<p>necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi care limitează drepturile/libertățile;</p>	<p>limitează dreptul de proprietate publică asupra apei și afectează interesele societății.</p> <p>Clarificarea în cuprinsul definiției de "obiectiv acvatic" în sensul că dreptul de proprietate se referă doar la teren și instalații, iar dreptul asupra apei este unul de folosință, oferit în bază generale sau de autorizație în dependență de modul de utilizare.</p>
3	Articolul 4/6	<p>(2) Proprietate privată a persoanelor fizice sau juridice pot fi obiectivele acvatice separate (închise), precum și obiectivele acvatice care sînt amplasate pe pîraie și nu au legătură hidraulică cu alte obiective acvatice de suprafață.</p>	<p>Norma dată aduce un termen nou "pîraie", care nu există în legislație și nu este definit adecvat în proiectul de lege.</p> <p>Norma, de asemenea, oferă dreptul asupra folosinței în condiții de proprietate privată asupra apelor fără a oferi acces la alți utilizatori de apă, fiind restricționat dreptul de</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi care limitează drepturile/libertățile;</p>	<p>Excluderea articolului 4/6, cu asigurarea dreptului de proprietate privată doar în baza prevederilor legii apelor în redacția curentă.</p>

			acces la resurse naturale și contravine prevederilor articolului 127 din Constituție.		
--	--	--	---	--	--

Concluzii

Proiectul de lege este contrar prevederilor articolului 127 din Constituție, articolelor 14 și 33 din Legea apelor și Legii privind actele legislative.

Proiectul de lege nu respectă dreptul de acces la apă consacrat în Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, la Convenția privind drepturile copilului, Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități. Nu există jurisprudență CtEDO sau a Curții Constituționale pentru a stabili gradul de compatibilitate.

Proiectul de lege ar putea avea un impact general negativ asupra intereselor societății în chestiuni privind dreptul de acces la apă.

Normele ce țin de proprietatea privată asupra obiectivelor acvatice necesită a fi excluse din proiectul de lege. Urmează a fi completat proiectul cu prevederi privind modul de înregistrare a obiectivelor acvatice în cadastrul apelor atunci când deja legea apelor oferă posibilitatea de înregistrare a componentelor separate.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției