

Pr. 472/27.11.20
CAI



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-8154 din 21.12.2020
La nr. 472 din 27.11.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea art.74 din Codul funciar nr.828/1991.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>2921</u>	
" <u>23</u> "	<u>12</u>	<u>2020</u>
Ora		





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/7031 din 18.12.2020

la proiectul de lege pentru modificarea art.74 din Codul funciar nr. 828/1991

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 Deputat 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, 8, 10 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."*

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, stabilite la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru prezentarea obiecțiilor/completărilor pe marginea proiectului.

Prin urmare, deși rigorilor de transparență decizională au fost respectate parțial, fiind omise prevederile art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop modificarea art.74 din Codul funciar nr.828 din 25.12.1991, prin completarea listei tipurilor de lucrări (instalarea centralelor electrice care produc energie din surse regenerabile de energie și obiectelor energetice) pentru executarea cărora autoritățile administrației publice locale, cu acordul deținătorilor de terenuri, aprobă retragerea temporară a unor terenuri din circuitul agricol sau silvic.

Prin urmare, obiectivul modificării este simplificarea procedurilor aplicate în cazul instalării centralelor electrice și trecerea acestora de la acțiunea de schimbare a destinației terenurilor agricole, prevăzute la art.71-73 din Codul funciar, care conform Legii nr.1308/1997, implică perceperea prețului normativ pentru schimbul destinației terenului, cât și a mijloacelor bănești destinate compensării pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic, precum și din circuitul agricol, și de atribuire a lor la alte categorii de terenuri. Pe când acțiunea de retragere temporară a unor terenuri din circuitul agricol sau silvic reglementată la art.74 poartă un caracter simplificat, întrucât se aprobă de către autoritățile administrației publice locale, cu acordul deținătorilor de terenuri, iar beneficiarii sînt obligați decât să ia măsurile necesare ca aceste terenuri să fie reîncadrate în circuitul agricol și silvic la expirarea termenului aprobat.

Aceste completări sunt înaintate în scopul realizării obiectivelor politicii de stat în domeniul energiei din surse regenerabile propagate prin prevederile Legii nr.10/2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, Legii nr.107 din 27.05.2016 cu privire la energia electrică, Planului național de acțiuni în domeniul energiei din surse regenerabile pentru anii 2013 – 2020 aprobat prin HG nr.1073/2013, precum și scutirea investitorilor/beneficiarilor/interprinzătorilor de la plata prețului normativ și compensării pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic.

Autorul nu menționează despre intenția de scutire financiară a beneficiarilor, iar prin includerea sintagmei „obiecte energetice” admite lărgirea spectrului de obiecte pentru care se urmărește omiterea plăților/compensațiilor. Analiza detaliată se regăsește la compartimentul III al raportului.

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

Proiectul promovează interesele beneficiarului instalării centralei electrice care produce energie din surse regenerabile de energie prin scutirea acestuia de plata prețului normativ și compensării pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic, precum și din circuitul agricol, și de atribuire a lor la alte categorii de terenuri. Interesul promovat nu contravine interesului public în măsura în care vor fi înlăturate riscurile identificate în raport.

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”.

În nota informativă se relevă scopul și condițiile care au precedat elaborarea proiectului, principalele prevederi și evidențierea elementelor noi, precum și finalitățile urmărite prin aprobarea acestuia.

Autorul proiectului argumentează promovarea modificărilor art.74 din Codul funciar prin necesitatea implementării Planului Național de acțiuni în domeniul energiei din surse regenerabile pentru anii 2013 - 2020 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1073/2013, și Strategiei energetice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.102/2013, a cărui obiectiv este majorarea capacităților de generare a energiei electrice din surse regenerabile. Totuși, argumentarea cu privire la necesitatea utilizării sintagmei „obiecte electrice” lipsește, iar având în vedere spectrul larg al noțiunii definită în art.3 al Legii nr.174/2017 poate oferi premisa interpretării abuzive a normei.

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”.

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită cheltuieli financiare suplimentare.

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 cu într-un limbaj simplu, cu respectarea regulilor de ortografie, însă se constată utilizarea tautologiei prin includerea noțiunii de „centrală electrică” și „obiecte energetice”, prima conținându-se în cuprinsul celei din urmă.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii în privința noțiunilor ce se propun a fi incluse în art.74 din Codul funciar. În urma analizei definițiilor cuprinse în cadrul normativ în vigoare, se constată că în conformitate cu Legea nr.174/2017 cu privire la energetică, noțiunea de „obiecte energetice” este una generală, care înglobează în sine și termenul de „centrală electrică”. Prin urmare, se constată că operarea în proiect cu termenul general de „obiecte energetice” depășește scopul proiectului declarat de autor în nota informativă și anume de acordare a posibilității retragerii temporare a unor terenuri, inclusiv pentru executarea unor lucrări de instalare a centralelor electrice care produc din surse regenerabile de energie. Analiza detaliată se regăsește la compartimentul III al raportului.

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

Proiectul nu reglementează în mod direct activitatea agenților publici sau a entităților publice.

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

Art. I. La Articolul 74 din Codul funciar nr.828/1991 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr.107, art. 817), cu modificările ulterioare, în alineatul întâi după textul „de transport electric” se introduce textul „ , centrale electrice care produc din surse regenerabile de energie și obiecte energetice”.

Obiecții:

Urmare analizei proiectului, se constată că modificarea art.74 din Codul funciar, prin includerea sintagmei „obiecte energetice” admite lărgirea spectrului de obiecte pentru care se urmărește omiterea plăților/compensațiilor. Întrucât conform Legii nr.174/2017 cu privire la energetică noțiunea de obiecte energetice presupune „instalații de producere, centrale electrice, centrale termice, rețele, instalații, utilaje, mecanisme, echipamente și aparate, care, împreună cu clădirile și spațiile în care sînt instalate, se utilizează pentru explorarea, extragerea, rafinarea, producerea, transportul, distribuția, stocarea și/sau comercializarea energiei”, or în nota informativă argumentele autorului justifică necesitatea includerii în Codul funciar doar a noțiunii de „centrale electrice care produc din surse regenerabile de energie”. Instalațiile de racordare și utilizare necesare pentru livrarea energiei electrice utilizatorului, se cuprind în noțiunea de „instalații electrice” în sensul Legii nr.107/2016 cu privire la energia electrică, deja stabilită în art.74 din Codul funciar, nefiind necesară includerea sintagmei „obiecte electrice”, decât dacă se urmărește aplicarea normei supusă modificării și pentru altele instalații de producere etc., pentru a cărui instalare este necesară deteriorarea sau degradarea solului prin construcția/utilizarea substanțelor nocive etc. (ex.: instalații de producere a biogazului).

Totodată, noțiunea de centrale electrice care produc din surse regenerabile de energie se cuprinde în

definiția sintagmei „obiecte electrice”, astfel, nu este necesară și nici argumentată utilizarea celei din urmă.

Deși în nota informativă se argumentează necesitatea modificării art.74 din Codul funciar sub aspectul realizării obiectivelor politicii de stat în domeniul energiei din surse regenerabile propagate prin prevederile Legii nr.10/2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, Legii nr.107 din 27.05.2016 cu privire la energia electrică, Planului național de acțiuni în domeniul energiei din surse regenerabile pentru anii 2013 – 2020 aprobat prin HG nr.1073/2013, totuși, autorul nu menționează despre intenția de scutire financiară a beneficiarilor. Prin urmare, se identifică depășirea scopului proiectului declarat de autor în nota informativă aferentă proiectului.

Toate aceste aspecte relevate vor putea genera interpretării discreționare, iar riscurile de corupție sunt inevitabile în astfel de situații.

Recomandări:

Pentru înlăturarea factorilor de risc se recomandă excluderea sintagmei „și obiecte electrice” de la Art. I din proiect.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
 - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ supus expertizei a fost elaborat de către un Deputat în Parlament în scopul modificării art.74 din Codul funciar nr.828 din 25.12.1991, prin completarea listei tipurilor de lucrări pentru executarea cărora autoritățile administrației publice locale, cu acordul deținătorilor de terenuri, aprobă retragerea temporară a unor terenuri din circuitul agricol sau silvic.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență decizională, fiind omisă executarea prevederilor art. 8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei.

Cu toate acestea, în cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum: utilizarea neuniformă a termenilor, formularea ambiguă care admite interpretări abuzive, concurența normelor de drept.

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.

18.12.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Daniela Carbuni , Inspector superior



