



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

PR. 133/26.04.18
CAI



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

Nr. 06/2-3056 din 22.05 2018
La nr. 133 din 26 aprilie 2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru completarea articolului 4 din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr.1308/1997.

Anexă: potrivit textului – 3 (trei) file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1181</u>		
<u>"13"</u>	<u>05</u>	<u>2018</u>
Ora _____		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5046 din 21.05.2018

la proiectul de lege pentru completarea articolului 4 din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr.1308-XIII din 25 iulie 1997

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un grup de deputați 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Nota informativă nu stabilește un scop bine definit, însă acesta poate fi relevat atât din normele propuse prin proiect, cât și din textul notei. Astfel, finalitatea scontată a proiectului este facilitarea procesului de consolidare a terenurilor agricole și redresarea situației create urmare a implementării reformei funciare, în special împrumărirea cetățenilor cu pământ prin atribuirea cotelor de teren echivalent ce a dus la o fragmentare excesivă și suprafețe mici ale terenurilor agricole.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune completarea articolului 4 al Legii nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului cu norme care stabilesc modul de vânzare-cumpărare a terenurilor din cadrul unui câmp sau a unei porțiuni din acest câmp, ocupate de drumuri existente care servesc activitățile agricole specificate la art.36 alin.(2) lit.b) din Codul funciar, drumurile proiectate în acest scop, dar netransferate în natură, precum și fișile forestiere proiectate, dar neplantate.

Prin urmare, scopul dedus din textul notei informative și prevederile proiectului corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesele persoanelor care cultivă pământul aflat în proprietate privată de a beneficia de condiții propice pentru activitatea sa economică și în vederea combaterii eroziunii solului și sporirii fertilității lui, ceea ce este conform interesului public.

Însă, există riscul ca transmiterea categoriilor de bunuri enunțate în proiect în proprietate privată să ducă la degradarea învelișului de sol, împovărarea accesului la terenurile dintr-un câmp sau altul sau a unei porțiuni de câmp, ceea ce este contrar interesului public de protecție a mediului înconjurător.

De asemenea, proiectul riscă să prejudicieze interesele autorităților publice locale prin vânzarea terenurilor vizate la un preț simbolic. (a se vedea tabelul cu analiza detaliată a prevederilor proiectului de la secțiunea III a prezentului raport de expertiză).

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului; inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

În nota informativă, autorul nu justifică pe deplin necesitatea promovării proiectului, modificările propuse nefiind argumentate din punct de vedere juridic. Potrivit notei informative: "Implementarea reformei funciare în Republica Moldova și mai cu seamă împrumetărirea cetățenilor cu pământ prin atribuirea cotelor de teren echivalent a dus la o fragmentare excesivă și suprafețe mici ale terenurilor agricole. Ca rezultat al acestor fragmentări a scăzut considerabil productivitatea agricolă, a devenit practic imposibilă respectarea tehnologiilor de prelucrare și asolament, care, în final a dus la imposibilitatea aplicării unor practici agricole economic viabile și prietenoase mediului, dar și la degradarea solurilor. [...]"

Actualmente, o bună parte dintre proprietarii terenurilor agricole, urmare a tranzacțiilor funciare, dețin în proprietate majoritatea sau în multe cazuri toate terenurile amplasate pe un câmp (masiv), însă datorită faptului că drumurile existente care servesc activitățile agricole specificate la art.36 alin.2 lit.b) din Codul funciar nr.828/1991, și/au drumurile și fișile forestiere proiectate în acest scop dar netransferate (neimplementate) în natură aparțin cu drept de proprietate autorităților publice locale, finalizarea procesului de consolidare devine practic imposibilă fără privatizarea prin vânzare-cumpărare a acestora.[...]

În situația în care o persoană a devenit proprietar a tuturor terenurilor (parcelelor) din cadrul unui câmp sau a unei porțiuni din acest câmp, este imperios ca această persoană, în scopul consolidării, să privatizeze prin vânzare-cumpărare și drumurile tehnologice din interiorul câmpului.

Astfel este evident că drumurile în cauză nu pot fi scoase la licitație, deoarece nimeni în afară de inițiatorul procesului de consolidare nu mai are nici un interes (cu excepția unui interes obscur) de a procura terenurile ocupate de drumurile menționate. Totodată, e necesar să nu fie afectate procesele tehnologice de prelucrare a terenurilor adiacente ale altor proprietari."

Argumentele prezentate de autor în nota informativă respectă parțial rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să

conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Implementarea proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare din bugetul public național.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Codului silvic referitor la utilizarea termenului de "fîșii forestiere" (a se vedea tabelul cu analiza detaliată de la secțiunea III a raportului de expertiză anticorupție).

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului riscă să încalce drepturile cetățenilor la un mediu înconjurător sănătos, consacrat de art.37 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova: „Fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive.”

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

Conținutul proiectului legii

Articol unic. - Articolul 4 din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr.1308-XIII din 25 iulie 1997, se completează cu alin.(10/1) cu următorul cuprins:"(10/1) În scopul facilitării procesului de consolidare a terenurilor agricole, terenurile din cadrul unui câmp sau a unei porțiuni din acest câmp, ocupate de drumuri existente care servesc activitățile agricole specificate la art.36 alin.2 lit.b) din Codul Funciar nr.828/1991, și/sau drumurile proiectate în acest dar netransferate în natură, precum și fâșiile forestiere proiectate dar neplantate, se vînd la prețul normativ a pământului, conform tarifului specificat la poziția I din anexă. Vânzarea-cumpărarea se va efectua la cererea proprietarului terenurilor supuse consolidării, în condițiile în care proprietar al acestor terenuri este una și aceeași persoană și nu se vor afecta procesele tehnologice de prelucrare a terenurilor adiacente."

Obiecții:

Propunerea autorului de completare a articolului 4 al Legii nr.1308/25.07.1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului cu norme care oferă dreptul proprietarilor terenurilor agricole de a solicita vânzarea terenurilor din cadrul unui câmp sau a unei porțiuni din acest câmp, ocupate de drumurile care servesc activitățile agricole, drumurile proiectate în scopuri agricole, dar netransferate în natură și fâșiile forestiere proiectate, dar neplantate, în scopul privatizării ulterioare a acestora, poate avea un impact negativ asupra mediului.

Or, Constituția Republicii Moldova (art.37), cât și Legea nr.1515/16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător prevăd că fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător sănătos. Rolul statului în acest sens este de a întreprinde toate măsurile de prevenire a acțiunilor care pot dăuna mediului înconjurător, asigurând, astfel, dreptul fundamental al omului "*la un mediu înconjurător neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate*".

Astfel, există riscul ca transmiterea categoriilor de bunuri enunțate în proiect în proprietate privată să ducă la degradarea învelișului de sol, limitarea/restricționarea accesului la terenurile dintr-un câmp la altul sau a unei porțiuni de câmp, or fâșiile forestiere determină reducerea vitezei vântului, distribuția zăpezii, prafului de pământ, umezelii solului etc., iar drumurile facilitează accesul la câmp, trecerea tehnicii necesare etc.

De asemenea, amendamentul la art.4 alin.(10/1) referitor la terenurile ce se intenționează a fi vândute în scop de privatizare nu conține mecanismul de asigurare a realizării prevederilor proiectului. Astfel, nu este clar în ce scopuri concrete vor fi utilizate aceste bunuri de către proprietarii terenurilor agricole și care va fi mecanismul de monitorizare a procesului dat, pentru a exclude situațiile de înstrăinare ulterioară în alte scopuri de către proprietari unor terțe persoane, precum și defrișarea fâșiilor și limitarea accesului la câmp de un proprietar, sau altul sau alte acțiuni care pot dăuna mediului înconjurător. Or, conform art.5 al Codului funciar, "*Terenurile, ca spațiu de importanță vitală, ca mijloc de producție agricolă și spațiu a tuturor obiectelor de activitate umană, sunt protejate de stat*".

Urmare celor expuse și coroborând normele cuprinse la art.5 din Legea nr.29/05.04.2018 privind delimitarea proprietății publice și art.10 din Legea nr.121/04.05.2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, care statuează că "*Bunurile domeniului public sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile*", bunurile menționate în proiect nu pot fi înstrăinate, deoarece sunt bunuri proprietate publică a unității administrativ-teritoriale.

Coruptibilitatea normei este intensificată și mai mult, prin propunerea autorului de vânzare a terenurilor în baza prețului normativ al pământului, și nu în baza prețului de piață, ceea ce poate să aducă un prejudiciu bugetului autorităților publice locale. Or, conform Legii nr.121/04.05.2007 privind administrarea

și deetatizarea proprietății publice, vânzarea terenurilor proprietate publică unității administrativ-teritoriale se face prin vânzare la licitație publică, iar conform art.2 al Legii nr.1308/25.07.1997, "Prețul normativ al pământului constituie o măsură de estimare a valorii lui echivalente cu potențialul natural și economic al acestuia, exprimate în monedă națională. El se determină de către prezenta lege și se aplică în procesul realizării relațiilor funciare, indiferent de tipul de proprietate asupra pământului."

De asemenea, se evidențiază asupra faptului că autorul utilizează incorect termenul de "fișii forestiere", ceea ce este contrar prevederilor Codului silvic, care operează cu termenul de "perdele forestiere".

Recomandări:

În varianta propusă proiectul nu asigură pe deplin interesul public general.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de un grup de deputați în Parlament și are drept scop facilitarea procesului de consolidare a terenurilor agricole și redresarea situației create urmare a implementării reformei funciare, în special împrumutarea cetățenilor cu pământ prin atribuirea cotelor de teren echivalent ce a dus la o fragmentare excesivă și suprafețe mici ale terenurilor agricole.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Proiectul promovează interesele persoanelor care cultivă pământul aflat în proprietate privată de a beneficia de condiții propice pentru activitatea sa economică și în vederea combaterii eroziunii solului și sporirii fertilității lui, ceea ce este conform interesului public. Însă, în varianta propusă de autor, normele propuse riscă să aducă prejudicii interesului public privind protecția mediului înconjurător.

Proiectul în varianta propusă nu asigură pe deplin interesul public general.

21.05.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Șef secție