

PR. 155/06.07.21
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 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2- 4862 din 23.07 2021

La nr. 155 din 06 iulie 2021

Parlamentul Republicii Moldova

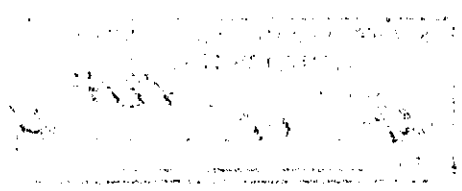
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.668 din 23.11.1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.*

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1417</u>
"dt"	<u>07</u> 20 <u>21</u>
Ora	





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7349 din 22.07.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.668 din 23.11.1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului

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 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. 6-12 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."*

Proiectul propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare

la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „*Proiectul presupune transmiterea unor terenuri din proprietatea statului în proprietatea comunei Brătușeni, raionul Edineț, în vederea atribuirii ulterioare a loturilor de pământ către locuitori, cu destinație agricolă.*”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propune modificarea anexei la Legea nr. 668/1995, prin excluderea din aceasta a poziției „Colegiul de Zootehnie, satul Brătușeni, raionul Edineț, cu suprafața de 1600 ha, precum și propunerea de a transmite în proprietatea Primăriei comunei Brătușeni, raionul Edineț, a terenurilor excluse din această listă, pentru retribuirea acestora către localnici, în scopuri agricole.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Deși proiectul de lege se pretinde a fi în interesul public, transmiterea terenurilor agricole de calitate superioară în proprietatea Primăriei comunei Brătușeni, raionul Edineț, pentru redistribuire localnicilor, nu va garanta menținerea acestora în circuitul agricol și va inhiba cercetările științifice în domeniul agriculturii, în special, ale Colegiului de Zootehnie, ceea ce este contrar interesului public.

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 aferentă proiectului de lege, justificarea se bazează pe următorul argument: „*Realitatea de azi arată însă că unele terenuri incluse în anexa Legii nominalizate sunt într-o stare deplorabilă. Acesta este cazul și a terenurilor ce țin de Colegiul de Zootehnie din satul Brătușeni. Fără o gestionare eficientă, aceste suprafețe de teren au fost lăsate în paragină, la care mai adăugăm problema permanentă cu incendiile de vegetație, care cu fiecare an devin tot mai devastatoare, iar daunele aduse tot mai mari”.*

Examinând informațiile reflectate în nota informativă, semnalăm lipsa unor argumente concludente și pertinente care să justifice intervenția propusă, nefiind prezentate date veridice cu privire la starea terenurilor propuse a fi excluse din listă și transmise în proprietatea Primăriei comunei Brătușeni, raionul Edineț. Lipsa certitudinii asupra stării reale în care se află terenurile respective face dificilă aprecierea justificării excluderii acestora din listă, iar argumentele respective nu au, în așa caz, o substanță solidă. Reglementări aferente regimului juridic al proprietății funciare se cuprind în Codul

funciar, care prescriu un sistem de măsuri juridice, economice și tehnice, menite să rezolve problemele din domeniul relațiilor funciare și folosirii resurselor funciare (art.68 Cod funciar). Totodată, art.86 din Codul funciar, stabilește că, statul în persoana autorităților administrației publice locale are obligația să asigure folosirea rațională și eficientă a terenurilor, precum și protecția acestora indiferent de destinația lor.

Respectiv, eventuala excludere a terenurilor agricole de calitate superioară din lista unităților ale căror terenuri rămân în proprietatea statului, deși acestea au o destinație prestabilită și sunt utilizate în scopurile și în conformitate cu legea (Codul funciar), se atestă că intervenția propusă nu este susținută de argumente pertinente și valabile în favoarea excluderii suprafeței de 1600 ha din listă și, ulterior, a transmiterii terenurilor respective către Primăria comunei Brătușeni, raionul Edineț, fiind dificil de a determina intenția reală a autorului, în sensul evaluării condițiilor ce au impus elaborarea proiectului și a finalităților urmărite prin proiectul de lege. Or, potrivit Programului de valorificare a terenurilor noi și de sporire a fertilității solurilor pe anul 2009, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 261/2009, Colegiul de Zootehnie și Medicină Veterinară din com.Brătușeni a beneficiat de lucrări tehnice de cultivare pe aceste terenuri agricole.

Mai mult, nu sunt prezentate argumente în favoarea preeminenței interesului public din punct de vedere a beneficiilor folosirii/valorificării acestor terenuri agricole de calitate superioară, incluse în listă, în raport cu beneficiile obținute urmare a transmiterii acestora în proprietatea Primăriei comunei Brătușeni, raionul Edineț, ținând cont de faptul că o parte din terenurile respective au o destinație prestabilită, fiind folosite în scopuri științifice și instructive.

Astfel, cu titlu de informare, potrivit surselor deschise (www.neamuri.md), facilitățile practice ale Colegiului de Zootehnie și medicină veterinară din Brătușeni sunt: *„Abilitățile practice elevii le obțin în cadrul Stațiunii Didactico-Experimentale cu o suprafață de 1600 de ha terenuri agricole dotată cu 13-tractoare, 3-combine, mașini auto și un șeptel de animale inclusiv: bovine-67 cap; porcine-42 cap; ovine-12 cap; cabaline-12 cap.”*

Adițional, în notă lipsesește viziunea clară privind efectele proiectului de lege după implementarea prevederilor acestuia, date fiind exigențele legale privind regimul juridic al bunurilor din domeniul public al statului, fapt ce atribuie un caracter camuflat al finalităților urmărite prin adoptarea inițiativei propuse, precum și rezultatele scontate după adoptarea și implementarea acestuia.

Prin urmare, se atestă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, fiind necesară completarea notei informative cu argumente concludente în ceea ce privește condiționarea operării modificărilor date și eventuala determinare a riscurilor ce vor avea un impact asupra economiei naționale, bugetului public național și mediului înconjurător.

1.5.2. 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”*.

Potrivit notei informative: „Prezentul proiect nu presupune cheltuieli de la bugetul de stat. Dimpotrivă, urmare a adoptării prezentului proiect, se vor crea perspective de valorificare a terenurilor și de atragere a investițiilor.”

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 într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme care nu corelează cu dispozițiile art.3 din Legea nr.29 privind delimitarea proprietății publice, art.3, art.78, art.83 din Codul funciar, art.art.126, 127 din Constituția Republicii Moldova, fapt ce prezintă un risc de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

În textul proiectului nu se conțin norme care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice, însă, la aplicare, acesta va implica activitatea entităților publice responsabile de implementarea dispozițiilor conținute în proiect.

Totodată, se relevă că reglementarea defectuoasă a unor dispoziții propuse prin proiect riscă să determine apariția manifestărilor de corupție din partea agenților publici responsabili de aplicarea reglementărilor propuse (analiza detaliată este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție).

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 -

Obiecție generală asupra proiectului de lege -

Obiecții:

Prin proiect se propune excluderea poziției „Colegiul de Zootehnie, satul Brătușeni, raionul Edineț, cu suprafața de 1600 ha, din anexa la Legea nr.668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului, precum și transmiterea acestora în proprietatea Primăriei comunei Brătușeni, raionul Edineț.

Urmare a analizei normelor propuse prin prisma cadrului normativ pertinent, se atestă următoarele deficiențe de reglementare care, la aplicare pot prezenta un risc pentru realizarea interesului public.

Conform legislației în vigoare (art.3 din Codul funciar), terenurile în Republica Moldova pot fi în proprietate publică și privată. Terenurile proprietate publică sunt prevăzute în Anexa la Legea nr. 668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului. Scopul principal al Legii nr.668/1995 este de a nu permite intervenția asupra suprafețelor terenurilor agricole proprietate publică (TAPP). Însă, potrivit constatărilor Curții de Conturi (Hotărârea CC nr.41/2020) „Până în prezent Anexa la Legea nr.668/1995 a fost supusă modificărilor prin 39 de acte legislative, astfel diminuându-se suprafața terenurilor agricole aflate în proprietatea statului cu 13 111,45 ha (37%), de la 34 972 ha - prevăzute inițial, până la 21 860,55 ha - la moment.” De asemenea, Curtea a constatat că: „[...] pe parcursul ultimilor ani, au fost înregistrate un șir de tentative, cu rezonanță în mass-media, de a înstrăina ilegal aceste terenuri, implicând în acest proces resursele umane ale organelor de ocrotire a normelor de drept și autorităților publice, pentru a asigura integritatea lor.”

Terenurile din Anexa la Legea nr.668/1995 sunt de calitate superioară. Respectiv, art.83 din Codul funciar, stabilește că: „Din categoria terenurilor agricole de calitate superioară fac parte terenurile situate pe cumpăna apelor și pe versantele cu panta de până la 3 grade, precum și terenurile cu gradul de evaluare a fertilității naturale de peste 60, terenurile irigate, loturile experimentale, terenurile instituțiilor de cercetări științifice și de învățământ. În vederea protecției terenurilor agricole de calitate superioară se interzice retragerea acestora din circuitul agricol, utilizarea lor în alte scopuri decât cele agricole, desfășurarea pe aceste terenuri a operațiunilor tehnologice și de altă natură ce conduc la degradarea solului, cu excepția cazurilor când sunt repartizate pentru construcția obiectivelor liniare (drumuri, linii de telecomunicații și de transport electric, conducte), obiectivelor de exploatare minieră a petrolului și gazelor și a construcțiilor de producție necesare pentru exploatarea acestora. Retragerea terenurilor agricole de calitate superioară din circuitul agricol pentru necesitățile de stat și publice se face numai în cazuri excepționale, prin hotărâre a Guvernului sau prin decizie a consiliului unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, prin hotărârea Adunării Populare a Găgăuziei în a căror proprietate se află terenul respectiv, conform procedurii prevăzute în regulamentul aprobat de Guvern.”

În acest context, urmează de menționat faptul că, deși terenurile respective nu se retrag din circuitul agricol, transmiterea acestora în proprietatea Primăriei comunei Brătușeni, raionul Edineț, cu ulterioara retribuire către localnici va duce la parcelarea terenurilor agricole și utilizarea neconformă a acestora conform procesului tehnologic corespunzător.

Pe cale de consecință, randamentul de producție a acestor terenuri se va diminua, iar potențialul de dezvoltare științific în domeniul agricol va fi practic anihilat pentru Colegiul de Zootehnie din satul Brătușeni, raionul Edineț, ceea ce este contrar interesului public. Aceasta deoarece Colegiul este ținut să asigure utilizarea eficientă a terenurilor agricole, destinate cercetărilor științifice curente și de perspectivă,

desfășurării activității didactico-instructive a studenților și reciclării cadrelor. Însă, transmiterea în proprietate privată a acestor terenuri riscă să compromită valorificarea corespunzătoare a terenurilor destinate cercetărilor științifice și procesului instructiv. Or, conform listei instituțiilor de cercetări științifice și de învățământ, ale căror terenuri agricole vor fi folosite în anul 2003 în scopuri științifice și instructive, se prevede că 461,39 ha din suprafața totală de 1600 ha din administrarea Colegiului de Zootehnie din satul Brătușeni, raionul Edineț este folosită pentru cercetări științifice și în scopuri didactice (Hotărârea Guvernului nr.200/2003 pentru aprobarea Listei instituțiilor de cercetări științifice și de învățământ, ale căror terenuri agricole vor fi folosite în anul 2003 în scopuri științifice și instructive). Mai mult decât atât, se învederează că potrivit pct.25 din Legea nr.486/1999, suprafața terenurilor agricole atribuită Colegiului de Zootehnie din satul Brătușeni, raionul Edineț a fost redusă de la 3729 ha până la 1600 ha, fiind incertă astfel utilizarea adecvată a suprafeței excluse din lista unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului.

La fel, în perspectivă, după transmiterea acestor terenuri către localnici, deși formal se va păstra destinația agricolă, totuși, aflându-se în proprietate privată, peste o anumită perioadă de timp, prin diverse metode de utilizare a acestor terenuri fie pentru construcții și alte scopuri, fie ca terenuri pentru întovărășiri pomicole, gospodării țărănești și alte forme de camuflare a utilizării pentru alte destinații a terenurilor aflate în circuitului agricol, pe termen lung va duce la scoaterea definitivă a acestor suprafețe din circuitul agricol, fapt care va periclita în mod substanțial securitatea economică a statului și va compromite utilizarea conformă a terenurilor de calitate superioară, în scopuri exclusiv agricole. Or, potrivit art.127 din Constituția Republicii Moldova, „(1) Statul ocrotește proprietatea. [...] (3) Proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale. (4) Bogățiile de orice natură ale subsolului, spațiul aerian, apele și pădurile folosite în interes public, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.”

În circumstanțele expuse, se creează precondiții pentru utilizarea improprie/inadecvată a terenurilor agricole de calitate superioară aflate în lista unităților ale căror terenuri rămân în proprietatea statului contrar prevederilor care reglementează protecția terenurilor agricole de calitate superioară. În acest sens, conform art.78 din Codul funciar, „Protecția terenurilor constituie un sistem de măsuri juridice, organizatorice, economice și de altă natură, prin care se urmărește folosirea lor rațională, preîntâmpinarea retragerii neîntemeiate a terenurilor din circuitul agricol, protecția lor contra efectelor antropogene nocive, precum și regenerarea și sporirea fertilității solurilor, productivității terenurilor destinate agriculturii și silviculturii.”

Pericolul coruptibilității normelor propuse rezidă în faptul că se încalcă principiul priorității interesului public (art.3 lit.b) Legea nr.29/2018 delimitării proprietății publice), de menținere a terenurilor de calitate superioară în circuitul agricol, în congruență cu principiul stimulării de către stat a cercetărilor științifice (art. 126 alin.(2) lit.d) din Constituția Republicii Moldova). Consecințele care pot apărea în rezultatul parcelării terenurilor agricole și utilizarea lor neprofesionistă și chiar în alte scopuri decât cele agricole sunt inestimabile și pot cauza, pe termen lung, prejudicii economiei naționale și bugetului public național.

În consecință, se va dezvolta un cadru normativ prielnic apariției manifestărilor de corupție, prin faptul acordării unor posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării. Or, întru a nu admite factori ce determină apariția riscurilor de corupție și prejudicierea interesului public, se impune înlăturarea riscurilor de corupție în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative (art.26 din Legea integrității 82/2017).

Recomandări:

Excluderea normelor propuse.

Factori de risc:

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați din Parlament și are drept obiectiv de a opera amendamente la Legea nr.668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului, prin excluderea din aceasta a poziției „Colegiul de Zootehnie, satul Brătușeni, raionul Edineț, cu suprafața de 1600 ha, precum și propunerea de a transmite în proprietatea Primăriei comunei Brătușeni, raionul Edineț, a terenurilor excluse din această listă, pentru retribuirea acestora către localnici, în scopuri agricole.

Cu referire la nota informativă aferentă proiectului, atenționăm asupra completării acesteia cu argumente concludente în favoarea intervenției propuse, în partea ce ține de perspectiva folosirii raționale și eficiente a terenurilor agricole de calitate superioară de către Colegiul de Zootehnie din s. Brătușeni, r. Edineț, a stării actuale ale acestora rezultată din date oficiale ale acestei stări, a preeminenței interesului public, precum și a condițiilor ce au impus elaborarea proiectului și a finalităților urmărite prin proiectul de lege.

Deși autorul proiectului consimte că proiectul este îndreptat în scopul atribuirii acestor terenuri către localnici, pentru a contribui la îmbunătățirea situației social-economice din localitate, totuși analizând normele elaborate prin prisma cadrului normativ pertinent, se atestă că scopul proiectului nu corelează cu normele din domeniul funciar, fapt care, la aplicare, poate admite apariția manifestărilor de corupție și prejudicierea securității economice a statului. În acest sens, reglementarea insuficientă a prevederii domeniului în care se propune transmiterea terenurilor agricole excluse din lista unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului, cât și lipsa indicării scopului real pentru care acestea se transmit, riscă să creeze premise pentru folosirea improprie a proprietății publice, în favoarea unor interese de grup sau private, fapt ce va duce la diminuarea abuzivă a potențialului fondului funciar. Adiacent, transmiterea terenurilor respective în proprietatea privată a localnicilor, va face imposibilă realizarea interesului public, de a asigura stimularea cercetărilor științifice în domeniul folosirii și protecției terenurilor agricole de calitate superioară.

De asemenea, Centrul Național Anticorupție nu se expune asupra oportunității promovării proiectului de lege, însă semnalează că promovarea acestuia în prezența riscurilor de corupție identificate poate duce la prejudicierea interesului public.

Prin urmare, întru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care pot genera apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor elucidate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

22.07.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector principal

