



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/3980 din 14.03.2017

la proiectul de lege privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de construcție a conductei de transport gaze pe direcția Ungheni-Chișinău (Faza a II a implementării proiectului „Conducta de interconectare a sistemului de transport gaze naturale din România cu sistemul de transport gaze naturale din Republica Moldova”)

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 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobată prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 Guvernul Republicii Moldova, autor nemijlocit – Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(1) 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.”*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *"Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice."* Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleași legi prevede că *"Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie."*

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Ministerului Economiei, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Anunțul privind organizarea consultării publice, proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Economiei, precum și pe portalul www.particip.gov.md la data de 16.02.2017 cu respectarea termenului de 10 zile lucrătoare acordat părților interesate pentru a putea prezenta recomandări. Ținând cont că data limită pentru consultări este indicată 17.03.2017, proiectul la moment este nedefinitivat și urma să fie remis expertizei ulterior acestei date. Astfel, remiterea în adresa organului emitent a proiectului înainte de data limită indicată ar restricționa dreptul societății civile de a înainta recomandări în termenul legal stabilit.

Cu toate acestea, se poate menționa că autorul a respectat, în mare parte, prevederile legale privind transparența în procesul decizional, iar proiectul urmează să fie remis organului emitent după data de 17.03.2017. Concomitent, ulterior acestei date, autorul urmează să prezinte public, prin plasarea pe pagina web a autorității, sinteza recomandărilor parvenite din partea părților interesate în cazul în care părțile interesate au înaintat recomandări.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Scopul promovării proiectului constă în declararea utilității publice de interes național lucrările de construcție a conductei de transport gaze pe direcția „Ungheni-Chișinău”.

Potrivit notei informative, *„Ministerul Economiei a decis prelungirea conductei pe segmentul Ungheni-Chișinău în vederea asigurării securității aprovizionării cu energie a Republicii Moldova, precum și pentru a beneficia din plin de posibilitățile gazoductului Iași-Ungheni”.*

Proiectul conține norme care reglementează obiectele supuse exproprierii, identificate conform studiului de fezabilitate și proiectului de execuție (bunurile imobile (terenuri și construcții) proprietate privată).

La fel, prin proiect se propune ca prin derogare de la prevederile Legii nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor să elibereze certificatul de urbanism pentru proiectarea lucrărilor de construcție a conductei de transport gaze pe direcția Ungheni-Chișinău, fără acordul autentificat notarial al coproprietarilor de imobil/teren ale căror interese pot fi afectate nemijlocit în procesul executării lucrărilor de construcție.

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

Proiectul promovează interesul statului de a demara lucrările de construcție a conductei de transport gaze pe direcția „Ungheni-Chișinău” (cca 120 km) conform traseului aprobat în cadrul studiului de fezabilitate, declarându-le de utilitate publică de interes național.

Totodată, se constată că interesele legitime ale unor coproprietari de imobil/teren ar putea fi afectate nemijlocit în procesul executării lucrărilor de construcție în cazul nesolicitării acordului notarial al acestora la etapa eliberării de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor a certificatului de urbanism. Aceste interese vor putea fi afectate în special prin prisma faptului că proiectul nu conține norme care ar reglementa acordarea de despăgubiri în schimbul limitărilor aduse dreptului de folosință a coproprietarului. Or, conform prevederilor generale statuate în Codul civil – proprietatea comună poate fi caracterizată prin delimitarea cotei fiecărui proprietar (proprietate pe cote-părți) sau prin nedelimitarea cotelor-părți (proprietate în devălmășie).

Mai mult decât atât, fiecare coproprietar are dreptul de a folosi bunul proprietate comună pe cote-părți în măsura în care nu schimbă destinația lui și nu aduce atingere drepturilor celorlalți coproprietari (art.347 din Cod civil) și, totodată, fiecare coproprietar devălmaș are dreptul de a folosi bunul comun potrivit destinației acestuia, fără a limita dreptul celorlalți coproprietari (art.367 din Codul civil).

Deși în proiectul de lege sunt statuate obiectele exproprierii identificate conform studiului de fezabilitate și proiectului de execuție (bunurile imobile – terenuri și construcții), autorul prin art.5 din proiect instituie o ambiguitate administrativă, cu risc sporit de coruptibilitate în procesul de expropriere.

Cu referire la norma care „trezește” dubii în privința oportunității și legalității ne vom expune în secțiunea III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001 – „grupul de lucru întocmește o notă 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) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză”.

Autorul menționează în nota informativă că „interconectarea sistemelor naționale de transport gaze naturale prin intermediul unui gazoduct magistral, precum și extinderea planificată a acestuia spre Chișinău, constituie un obiectiv strategic, atât pentru România, cât și pentru Republica Moldova, care va contribui la consolidarea securității energetice a ambelor țări, prin diversificarea surselor de furnizare a gazelor naturale”.

Astfel, necesitatea dezvoltării proiectului de construcție a conductei de transport gaze pe direcția

Ungheni-Chișinău derivă din „*asigurarea securității energetice a Republicii Moldova*” și identificarea „*conectării la o sursă alternativă de gaze naturale a mun. Chișinău, cea mai mare zonă de consum gaze din țară*”.

Nota informativă descrie succint condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului și evidențiind elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente.

Totuși, autorul evită a stipula în notă care sunt impedimentele și care sunt condițiile „de facto” din care derivă necesitatea inserării în proiect a excepției de la art.5.

Atragem atenția autorului că instituția proprietății private este susceptibilă la vulnerabilități de corupție în cazul în care se atentează la aceasta.

Astfel, chiar dacă proiectul reglementează obiectele exproprierii, art.5 din proiect instituie o excepție care se va răsfrânge asupra unui coproprietar al imobilului (terenului/construcției) expropriat.

Este greu de presupus urmările negative pe care le poate avea norma propusă la art.5, însă autorul urmează să analizeze repetat normele juridice care reglementează domeniul proprietății comune și a ajusta proiectul prin eliminarea oricărui risc de prejudiciere a intereselor coproprietarilor de imobil supus exproprierii.

Prin urmare, nota informativă a proiectului întrunește parțial condițiile menționate în art.20 din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

1.5.2. Argumentarea economică-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „*fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură*”.

Analizând prevederile proiectului, se constată că sunt necesare alocarea de mijloace financiare din bugetul public național, fapt confirmat și de către autor în nota informativă.

Urmare a procesului de expropriere, Ministerul Economiei, în calitate de beneficiar al proiectului, va demara, din numele statului procedura de achiziție a terenurilor și construcțiilor care vor fi traversate de gazoduct.

Potrivit autorului, „*conform primelor estimări efectuate în cadrul Studiului de Fezabilitate, costul de achiziție a terenurilor respective și cheltuielile de despăgubire a proprietarilor de teren afectați de lucrările de construcție a conductei vor fi de cca 600 mii euro, iar realizarea lucrărilor de proiectare și construcție a gazoductului „Ungheni-Chișinău” vor fi finanțate din împrumuturile acordate Guvernului Republicii Moldova din partea BERD, BEI a unui grant acordat de UE, precum și din contribuția Guvernului Republicii Moldova*”.

Se constată că în Legea bugetului de stat pentru anul 2017 nr.279 din 16.12.2016 au fost identificate și alocate mijloace financiare atât pentru proiectul „Construcția conductei de transport de gaze naturale pe direcția Ungheni-Chișinău”, cât și pentru compartimentul „Rețele și conducte de gaz” și „Petrol și gaze naturale”.

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 cerințelor stabilite de art.19 al Legii nr.780/2001.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În prevederile proiectului au fost identificate norme contradictorii în partea ce ține de asigurarea exercitării dreptului de proprietate comună a unui bun.

Norma articolului 5 din proiect riscă să vină în contradicție cu prevederile Constituției Republicii Moldova și a normelor comunitare care reglementează dreptul la proprietate privată și protecția acesteia și ale Codului civil care reglementează proprietatea comună.

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

Proiectul nu conține expres prevederi care să reglementeze activitatea entităților publice și a agenților publici din cadrul acestora.

Cu toate acestea, din proiect rezultă întreprinderea, după adoptarea legii, a unor acțiuni ulterioare de către autoritățile publice responsabile direct de implementarea prevederilor proiectului.

Astfel, Guvernul Republicii Moldova va lua, în numele statutului, toate măsurile necesare pentru exproprierea bunurilor imobile situate pe amplasamentul lucrărilor de utilitate publică de interes național, iar Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor va elibera certificatul de urbanism pentru proiectarea lucrărilor de construcție a conductei de transport gaze pe direcția Ungheni-Chișinău.

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

Prevederile proiectului prin instituirea excepției de la art.5 riscă să aducă atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului ce ține de asigurarea respectării dreptului de proprietate.

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

1.	<p>Art.5</p> <p>Articolul 5</p> <p>„Prin derogare de la prevederile art.3 alin.(1) lit.d) din Legea nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, cu modificările și completările ulterioare, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor va elibera certificatul de urbanism pentru proiectarea lucrărilor de construcție a conductei de transport gaze pe direcția Ungheni-Chișinău, <u>fără acordul autentificat al coproprietarilor de imobil/teren ale căror interese pot fi afectate nemijlocit în procesul executării lucrărilor de construcție</u>”.</p> <p>Obiecții:</p> <p>Norma instituie excepție de la cadrul legal național, însă, totodată, afectează și exercitarea proprietății comune a unui bun imobil, ceea ce denotă contradicție între aceasta și prevederile ce reglementează proprietatea comună (Capitolul III art.344-373 din Codul civil).</p> <p>Astfel, potrivit art.345 din Codul civil, proprietatea comună poate fi caracterizată prin delimitarea cotei fiecărui proprietar (proprietate pe cote-părți) sau prin nedelimitarea cotelor-părți (proprietate în devălmășie).</p> <p>Instituirea unei excepții fără a prevedea careva garanții de asigurare a plății de despăgubiri coproprietarilor imobilelor (exproprierei fiind supusă o parte din imobil) aduse în schimbul limitărilor și/sau prejudicierii intereselor legitime ale acestora ca urmare a exercitării dreptului de folosință a bunului imobil survenite nemijlocit în procesul lucrărilor de construcție riscă să genereze concurența normelor de drept și aplicarea discreționară a acestora.</p> <p>La fel, norma poate fi considerată și un risc sporit în exercitarea dreptului persoanei de a exercita uniform prerogativa dreptului de proprietate asupra bunului imobil.</p> <p>Recomandarea:</p> <p>Norma urmează să fie exclusă din proiect în vederea eliminării caracterului coruptibil al acesteia.</p> <p>Reieșind din art.3 din proiect „Guvernul va lua, în numele statului, toate măsurile necesare pentru exproprierea bunurilor imobile situate pe amplasamentul lucrărilor de utilitate publică de interes național” se propune ca bunurile proprietate comună (pe cote părți sau în devălmășie) să fie supuse prin împărțire conform prevederilor din Codul civil care reglementează încetarea proprietății comune pe cote-părți prin împărțire și împărțirea bunului proprietate comună în devălmășie.</p> <p>Astfel, în aceste condiții, fiecare proprietar, urmare a împărțirii, va deveni proprietar exclusiv al bunului său, iar obiect al exproprierei va constitui acest bun imobil care a fost identificat conform studiului de fezabilitate și proiectului de execuție.</p> <table border="1" data-bbox="259 1712 1510 1968"> <tr> <td data-bbox="259 1712 852 1968"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept • Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor • Prevederi discriminatorii • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative </td> <td data-bbox="852 1712 1510 1968"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale. </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept • Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor • Prevederi discriminatorii • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale.
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept • Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor • Prevederi discriminatorii • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale. 		

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de construcție a conductei de transport gaze pe direcția Ungheni-Chișinău (Faza II a implementării proiectului „Conducta de interconectare a sistemului de transport gaze naturale din România cu sistemul de transport gaze naturale din Republica Moldova”) este, în mare parte, de interes public național.

Totuși, în unele norme din proiect se stabilesc anumite excepții neargumentate în nota informativă, care constituie în sine un potențial pericol de coruptibilitate ce riscă să atenteze la dreptul de proprietate al coproprietarilor imobilelor.

Autorul nu a prezentat în nota informativă o abordare de perspectivă a efectului aplicării excepției propuse.

În ceea ce privește fundamentarea economico-financiară a proiectului se constată că nota informativă stabilește cheltuielile ce vor surveni în procesul realizării prevederilor legii și, totodată, sunt evaluate sursele financiare inițial necesare derulării proiectului de construcție a conductei de transport gaze pe direcția Ungheni-Chișinău.

În final se constată că anterior aprobării proiectului de organul emitent este necesară o analiză minuțioasă a efectului acestuia la etapa de implementare. Astfel, se impune o consolidare a colaborării între autoritățile statului cu atribuții în domeniu prin adoptarea celei mai fiabile soluții legale.

14 martie 2017

Experti ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Curmei, șef secție

