



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. 06/2-7424 din 14.12.2022

La nr. 442 din 01.12.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor (art.5, 7, 8, ș.a.).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI
REPUBLICII MOLDOVA
D.D.P. Nr. 3081
"15" 12 2022
Ora _____



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8409 din 13.12.2022

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor (art.5, 7, 8, ș.a.)

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 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. 6-12 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 supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „[...] prin actualul proiect de Lege se urmărește: - oferirea organelor centrale de specialitate (inclusiv Ministerului Culturii), precum și autorităților publice locale, care dețin în administrare, monumente proprietate publică, a prerogativei de a încheia contracte de transmitere în scop de protecție, a monumentelor protejate; - oferirea Guvernului, competenței de a stabili condițiile și modul de transmitere în scop de protecție, a monumentelor; - precizarea faptului că transmiterea în scop de protecție a monumentelor, implică acordarea prerogativei de posesiune și folosință asupra monumentului nu și a celei de dispoziție; - diferențierea transmiterii în scop de protecție de celelalte forme de transmitere a a bunurilor imobile reglementate de Legea nr.121/2007 privind administrarea și deținerea proprietăți publice; - oferirea unor garanții pentru monumentele proprietate a statului în raport cu care nu poate fi identificat, documentar, administratorul acestora, prin punerea în responsabilitatea Ministerului Culturii de a deține calitatea de administrator al acestor monumente până la identificarea/ stabilirea unui administrator conform Legii (prin Hotărâre de Guvern – pentru autoritățile/ instituțiile din subordinea Guvernului care dețin în administrare monumente sau Hotărâre de Parlament – pentru autoritățile/ instituțiile din subordinea Parlamentului care dețin în administrare monumente). - actualizarea unor termeni din textul Legii („arenda” se substituie cu „locațiunea” și „ocrotit” cu „protejat”).”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor. În acest sens, proiectul oferă organelor centrale de specialitate, inclusiv Ministerului Culturii, precum și autorităților publice locale, care dețin în administrare monumente proprietate publică, a prerogativei de a stabili condiții și modul de încheiere a contractelor de transmitere în scop de protecție a monumentelor protejate. La fel, proiectul actualizează unii termeni din textul Legii.

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

Proiectul promovează interesele Ministerului Culturii și a autorităților publice locale, care dețin în administrare monumente proprietate publică, de a încheia contracte de transmitere în scop de protecție a monumentelor protejate, precum și interesele Guvernului Republicii Moldova de a stabili condițiile și modul de transmitere în scop de protecție a monumentelor, ceea ce este conform 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”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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”.

Potrivit notei informative: „Implementarea prezentului proiect nu necesită cheltuieli financiare din bugetul de stat.”

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 nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Ministerului Culturii și a autorităților publice locale, care vor avea prerogativa de a încheia contracte de transmitere în scop de protecție, a monumentelor protejate, precum și activitatea Guvernului Republicii Moldova care va avea competența de a stabili condițiile și modul de transmitere în scop de protecție a monumentelor.

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

Art.1 pct.4 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.1530/1993

Art. 1. Legea nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor [...], se modifică după cum urmează:
[...]

4. La articolul 7:

se completează cu alineatele 3 și 4 cu următorul cuprins:

„(3) Dreptul de a administra monumentele, proprietate publică, aparține autorității/ organului/ instituției publice împuternicite să dirijeze activitatea entităților din subordine, în a căror gestiune se află monumentele.

(4) Dreptul de a gestiona monumentele aparține autorității/ organului/ instituției publice care este investită cu atribuția de folosință și posesiune nemijlocită a monumentelor protejate, reflectate în contabilitatea acesteia.”

Obiecții:

Prevederile precitate generează incertitudinea mecanismului de administrare/gestionare a monumentelor, și anume în parte ce ține de subiecții investiți cu astfel de drepturi.

Este neclară expresia „*autorității/organului/instituției publice*”. Conform cadrului normativ în vigoare, cuvântul „*autoritate*” poate avea mai mult înțelesuri, și anume „*autoritate publică*”, „*autoritate centrală*”, „*autoritate publică centrală de specialitate*”, „*autoritate publică locală*”, „*autoritate judecătorească*”. La fel, nu este clar sensul cuvintelor „*organ*” și „*instituție publică*”. Or, instituțiile publice sunt organizații care se înființează în sistemul administrației publice centrale sau locale.

Totodată, art.3 din Legea integrității nr.82/2017 definește termenul de „*entitate publică*” ca fiind „*persoană juridică cu statut de a) autoritate publică, autoritate centrală, autoritate publică centrală de specialitate, autoritate publică locală, precum și de structură organizațională de pe lângă sau din sfera de competență a acestora; b) autoritate, instituție, organ, organizație, oficiu sau agenție de stat, autonomă, independentă, de autoadministrare și/sau de reglementare.*”

Prin urmare, în urma analizei realizate prin prisma cadrului normativ în vigoare concluzionăm că la conceptul de „*autoritate*”, „*organ*” și „*instituție publică*” pot fi atribuite mai multe înțelesuri, ceea ce la aplicare poate determina interpretări abuzive cu referire la subiectul/subiecții care are/au dreptul de a administra/gestiona monumentele.

Potrivit pct.2, 6 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Culturii, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.147/2021, organul central de specialitate al administrației publice care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniul cultură și patrimoniu național este Ministerul Culturii.

Art.7 al Legii nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor stabilește la alin.(2) că, „*Dreptul de a dispune de monumente de stat sub formă de bunuri imobile este exercitat de Parlament, de consiliile raionale, municipale, orășenești și comunale.*” iar la alin.(4) precum că, „*Consiliile raionale, municipale, orășenești și comunale dispun de monumentele de stat sub formă de bunuri imobile ce se află pe teritoriul raionului, municipiului, orașului sau comunei.*”

Suplimentar, potrivit notei informative: „*[...] prin actualul proiect de Lege se urmărește oferirea organelor centrale de specialitate (inclusiv Ministerului Culturii), precum și autorităților publice locale, care dețin în administrare, monumente proprietate publică, a prerogativei de a încheia contracte de transmitere în scop de protecție, a monumentelor protejate.*”

La fel, se remarcă că proiectul propune completarea art.7 cu alin.(4), fără a lua în considerare că redacția în vigoare a art.7 din Legea nr.1530/1993 conține alin.(4).

<p>Recomandări:</p> <p>Considerăm necesar ca proiectul să identifice mai exact subiectul/subiecții cu drept de administrare/gestionare a monumentelor care cad sub incidența termenilor de „<i>autoritate/organ/instituție publică</i>”.</p> <p>La fel, se va revizui art.7 cu referire la alin.(4) propus prin proiectul de lege examinat.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

- 2 -

<p>Art.I pct.5 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.1530/1993</p> <p>Art. I. Legea nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor [...], se modifică după cum urmează: [...]</p> <p>5. La articolul 8: [...]</p> <p>b) se completează cu alineatul 3 cu următorul cuprins: <i>„(3) Condițiile și modul de gestionare a monumentelor proprietate publică se aprobă de Guvern”.</i></p>	
<p>Obiecții:</p> <p>Considerăm că atribuirea Guvernului a dreptului de a elabora condițiile și modul de gestionare a monumentelor proprietate publică este în contradicție cu dispozițiile constituționale. Potrivit art.102 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova, <i>„Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.”</i></p> <p>Totodată, art.14 alin.(2) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, <i>„Relațiile sociale care necesită o reglementare detaliată se stabilesc prin regulamente, instrucțiuni, statute, reguli, metodologii, aprobate prin hotărâre de Guvern.”</i></p> <p>Respectiv, dacă sunt necesare reglementări speciale privind condițiile și modul de gestionare a monumentelor proprietate publică, acestea urmează a fi stipulate prin dispozițiile actului legislativ, la caz Legea nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor. Or, din modificarea propusă la art.8 alin.(3) din proiect rezultă lipsa unor norme de bază care ar reglementa mecanismul de gestionare a monumentelor proprietate publică, această prerogativă fiind dată în competența Guvernului de a stabili, în mod autonom, condițiile și modul de gestionare a monumentelor.</p> <p>La fel, se remarcă lipsa unor reglementări privind administrarea monumentelor proprietate publică, aspectele de bază, autoritatea competență de aprobare a condițiilor și modului de administrare.</p> <p>La aplicare toate aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor, persoanelor responsabile de aplicare a procedurii respective.</p>	
<p>Recomandări:</p> <p>Considerăm ca anumite aspecte de bază despre gestionarea/administrarea monumentelor proprietate publică necesită a fi incluse în proiectul de lege, în vederea asigurării eficiente a modului de gestionare/administrare a monumentelor proprietate publică.</p> <p>La fel, se recomandă stabilirea organului competent de aprobare a condițiilor și modului de administrare a monumentelor proprietate publică.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Lacună de drept ● Atribuții extensive de reglementare 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Legalizarea actelor de:

• Norme de blanchetă defectuoase

- abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, prin care se urmărește: - oferirea organelor centrale de specialitate (inclusiv Ministerului Culturii), precum și autorităților publice locale, care dețin în administrare, monumente proprietate publică, a prerogativei de a încheia contracte de transmitere în scop de protecție, a monumentelor protejate; - oferirea Guvernului, competenței de a stabili condițiile și modul de transmitere în scop de protecție, a monumentelor; - precizarea faptului că transmiterea în scop de protecție a monumentelor, implică acordarea prerogativei de posesiune și folosință asupra monumentului nu și a celei de dispoziție; - diferențierea transmiterii în scop de protecție de celelalte forme de transmitere a a bunurilor imobile reglementate de Legea nr.121/2007 privind administrarea și deetatzizarea proprietăți publice; - oferirea unor garanții pentru monumentele proprietate a statului în raport cu care nu poate fi identificat, documentar, administratorul acestora, prin punerea în responsabilitatea Ministerului Culturii de a deține calitatea de adminisitrator al acestor monumente până la identificarea/ stabilirea unui administrator conform Legii (prin Hotărâre de Guvern – pentru autoritățile/ instituțiile din subordinea Guvernului care dețin în administrare monumente sau Hotărâre de Parlament – pentru autoritățile/ instituțiile din subordinea Parlamentului care dețin în administrare monumente). - actualizarea unor termeni din textul Legii („arenda” se substituie cu „locațiunea” și „ocrotit” cu „protejat”).

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Prevederile proiectului generează incertitudinea mecanismului de administrare/gestionare a monumentelor, și anume în parte ce ține de subiectul/subiecții investiți cu astfel de drepturi.

La fel, atribuire Guvernului a dreptului de a elabora condițiile și modul de gestionare a monumentelor proprietate publică este în contradicție cu dispozițiile constituționale. În acest sens, anumite aspecte de bază despre gestionarea/administrarea monumentelor proprietate publică necesită a fi incluse în proiectul de lege, în vederea asigurării eficiente a modului de gestionare/administrare a monumentelor proprietate publică.

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în raportul de expertiză anticorupție.

13.12.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal