



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. 06/2-4403 din 14.12. 2018
La nr.438 din 28.11.2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.46/2013 privind scutirea Consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga de compensarea pierderilor cauzate de excluderea din circuitul agricol a unui teren atribuit pentru construcția unui complex sportiv.

Anexă:

Raportul de expertiză anticorupție – 4 file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

Ex: D. Galamaga
Tel:022 257-421

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2769</u>		
" <u>17</u> "	<u>12</u>	20 <u>18</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5634 din 13.12.2018

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.46/2013 privind scutirea consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga de compensarea pierderilor cauzate de excluderea din circuitul agricol a unui teren atribuit pentru construcția unui complex sportiv

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 privind 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."

Totodată, art.10 din Legea nr.239/2008 stabilește expres că „(1) Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.

(2) Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia se plasează pe pagina web oficială a autorității publice responsabile cel puțin pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor".

Autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată omiterea unei etape esențiale ale procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor, statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Textul proiectului supus expertizei anticorupție și nota informativă aferentă acestuia au fost remise Centrului Național Anticorupție la data de 28.11.2018, totodată, au fost plasate și pentru consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, nefiind asigurat termenul legal de 10 zile lucrătoare pentru ca părțile interesate să-și expună opiniile, comentariile și recomandările pe marginea acestuia.

Prin urmare, având în vedere că autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării, precum și faptul că nu a fost respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, se constată respectarea parțială a rigorilor de transparență decizională.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă, autorul susține că: „Proiectul de lege are drept scop extinderea posibilităților de utilizare mai eficientă a terenului amplasat la hotarele municipiului, fiind posibilă amplasarea altor obiective social-economice, importante pentru dezvoltarea orașului. Autoritățile municipale și regionale sunt în căutarea posibilităților de construcție a altor obiective de importanță social-economică.".

Analizând normele elaborate, se constată că autorul propune completarea la final, a articolului unic al Legii nr.46/2013 privind scutirea consiliului orașenesc Ceadâr-Lunga de compensarea pierderilor cauzate de excluderea din circuitul agricol a unui teren atribuit pentru construcția unui complex sportiv, cu cuvintele „ și/sau a unor obiective de importanță social-economică".

Deși, în urma expertizei efectuate se constată că prevederile proiectului servesc scopului declarat de către autor în nota informativă, scopul real al proiectului constă în instituirea unor prevederi exprese în vederea favorizării unor agenți economici prin neachitarea pierderilor cauzate de excluderea din

circuitul agricol a unui teren.

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

Pe de o parte, proiectul promovează interesele consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga de a atrage, menține investitorii străini pentru dezvoltarea orașului prin construcția și amplasarea diferitor obiective social-economice.

Pe de altă parte, se promovează interesele unor agenți economici prin acordarea unor facilități acestora, de a fi scutiți de la achitarea pierderile acuzate de excluderea din circuitul agricol a terenurilor pe care urmează să construiască și să dezvolte afacerile. Cu toate că, potrivit notei informative, se solicită atribuirea în arendă doar a unui sector de teren, pentru construcția fabricii de textile și a grădiniței de copii, în consecință, acest teren public arendat și cu construcțiile respective va genera un drept preferențial în privința transmiterii terenului în proprietate privată.

Astfel, se consemnează că interesele promovate sunt contradictorii, acestea urmăresc facilitarea unor interese de grup, care pot prejudicia patrimoniul public, fapt ce contravine 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 autorul relevă scopul și condițiile ce au impus elaborare proiectului, finalitățile urmărite, principalele prevederi ale proiectului și evidențiază elementele noi, în conformitate cu Legea nr.100/2017. Însă, argumentele prezentate nu justifică pe deplin completarea Legii nr.46/2013 care este în desuetudine, cu prevederi care în mod vădit favorizează anumite interese în detrimentul bugetului unității administrativ-teritoriale.

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*".

Din nota informativă, reiese că la implementarea prevederilor proiectului, bugetul consiliului

orășenesc Ceadâr-Lunga, va fi prejudiciat prin neachitarea pierderilor cauzate de excluderea din circuitul agricol a unui teren, care urmează să fie atribuit unei persoane juridice (SRL „Asena-Textil”).

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 *"textului proiectului actului normative 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 vag și echivoc în ceea ce privește utilizarea cuvântului „social-economică”, deoarece poate fi interpretat discreționar pentru a promova anumite interese în detrimentul interesului public.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Conceptul și scopul proiectului vine în contradicție cu Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr.1308/1997, în ceea ce privește că toate persoanele fizice și juridice indiferent de scopul excluderii terenurilor și tipul de proprietate asupra lor trebuie să compenseze pierderile.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea consiliului orășenesc Ceadr-Lunga de-a scuti de compensarea pierderilor cauzate de excluderea din circuitul agricol a unui teren care urmează a fi atribuit unei entități private.

În acest context, potrivit notei informative, se contată că SRL „Asena-Textil” a solicitat atribuirea în arendă doar a unui sector de teren, din terenul de 10.0 ha, pentru construcția edificiului fabricii textile și a grădiniței de copii, însă, în asemenea condiții, construcția complexului sportiv potrivit proiectelor anterior aprobate va deveni imposibile de realizat. În consecință, construcția fabricii de textile pe un teren public arendat va genera un drept preferențial în privința transmiterii terenului în proprietate privată.

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 asupra proiectului

În articolul unic din Legea nr.46/2013 privind scutirea consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga de compensarea pierderilor cauzate de excluderea din circuitul agricol a unui teren atribuit pentru construcția unui complex sportiv (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr.83-90, art.269), după cuvintele, „atribuit pentru construcția unui complex sportiv” se introduc cuvintele „și/sau a unor obiective de importanță social-economică”.

Obiecții:

Analizând proiectul prin prisma legislației în vigoare se stabilește următoarele.

- din nota informativă, reiese că scopul pentru care a fost adoptată Legea nr.46/2013 nu mai este rezonabilă, deoarece la construcția unui complex sportiv s-a renunțat. În acest context, considerăm că Legea respectivă este caducă și nu mai corespunde necesităților sociale.

- referitor la cuvintele „și/sau a unor obiective de importanță social-economică”, care se propun a fi completate în Legea nr.46/2013, evidențiem că conținutul cuvintelor sunt prea generale și pot urmări alte scopuri decât cel anunțat în nota informativă. La fel, aceste formulări defectuoase, pot fi interpretate extins și îngloba/favoriza interese de grup prin neachitarea compensațiilor pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din categoria de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic.

În altă ordine de idei, semnalăm prevederile art.12 și 14 ale Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr.1308/1997 în vederea relevării unei neconcordanțe cu prevederile proiectului. Potrivit art.12 alin.(3) „(3) Compensarea pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic se efectuează în toate cazurile de către persoanele fizice și persoanele juridice interesate, indiferent de scopul excluderii terenurilor și tipul de proprietate asupra lor.”, se stabilește că toate persoanele fizice și juridice indiferent de scopul excluderii terenurilor și tipul de proprietate asupra lor trebuie să compenseze pierderile. Totodată, alin.(4) al aceluiași articol, prevede că sunt compensate de asemenea pierderile cauzate de excluderea din circuitul agricol a terenurilor fondului de rezervă și a altor categorii de terenuri, cu excepția celor de uz public. Așadar, rezultă că la excluderea din circuitul agricol a terenurilor destinate uzului public, pierderile nu se compensează.

Astfel, din informația prezentată de autor în nota informativă și proiect pentru „amplasarea unor obiective de importanță social-economică”, nu este clar stabilit caracterul construcției, iar cuvântul „social -economic” poate fi aplicat discreționar iar caracterul „economic/profit” să predomine față de cel de „uz public”.

La fel, utilizarea cuvântului „social-economic” în proiect, redă o formulare imprecisă și echivocă, care

permite interpretări și derogări abuzive. Pericolul acestui factor de risc constă în faptul că, la aplicare, terminologia poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei. Astfel, formularea confuză și ambiguă a termenilor pot favoriza săvârșirea actelor de corupție, făcând imposibilă tragerea la răspundere a agentului public responsabil, deoarece formularea normei permite discreții de interpretare ce depășesc cadrul legal.

În concluzie, semnalăm că:

- este irelevant, completarea unei legi în care prevederile actului normativ nu corespund echilibrului dintre cerințele sociale de reglementare legală și care sunt desuete, deoarece s-a renunțat la ideea construcției unui complex sportiv;
- este ambiguă și echivocă, utilizarea cuvântului „social-economice” în proiect și determinarea precisă a caracterului obiectivului care urmează să fie construit;
- prevederile proiectului, promovează anumite interese de grup, prin instituirea unor derogări legislative, care pot prejudicia bugetul public național prin neachitarea pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din categoria de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic pentru a construcția unor obiective economice.

Recomandări:

Nepromovarea proiectului în continuare.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupție are drept scop completarea articolului unic al Legii nr.46/2013 privind scutirea consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga de compensarea pierderilor cauzate de excluderea din circuitul agricol a unui teren atribuit pentru construcția unui complex sportiv, cu cuvintele „ și/sau a unor obiective de importanță social-economică”.

Autorul respectă parțial rigorile de transparență decizională. Nota informativă stabilește argumente care nu justifică pe deplin soluțiile proiectului.

Autorul propune instituirea unei derogări de la prevederile art.12 și 14 ale Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr.1308/1997, prin acordarea unor facilități unor entități private, de a fi scutiți de la achitarea pierderile acuzate de excluderea din circuitul agricol a terenurilor pe care urmează să construiască și să dezvolte afacerile proprii.

Pentru excluderea factorilor și riscurilor de corupție identificați în proiect, se propune revizuirea proiectului prin prisma obiectivelor înaintate.

13.12.2018

Galamaga

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Dorina GALAMAGA , Inspector principal