

Pr. 391/30.09.16
CAN, CAI, S

CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 062/4614 din „22” octombrie 2016

La nr.391 din 30 septembrie 2016

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție - 3 file;*

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 2 file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

Ex: Călin Tepordei
Tel: 0 (22) 257-420

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2483</u>
<u>24</u> / <u>10</u>	<u>2016</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative
(Codul funciar - art.8,9,10,40,43,45; Legea nr.436-XVI din 28
decembrie 2006 privind administrația publică locală - art.14,
Legea nr.835-XIII din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului
și amenajării teritoriului -art.1,13 și Legea nr.1308 din 25 iulie
1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a
pământului - art.9)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este deputat în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, proiectul a fost elaborat în vederea soluționării problemelor cetățenilor referitor la executarea construcțiilor capitale în întovărășirile pomicole. Respectiv, prin proiect se stabilește oportunitatea includerii terenurilor întovărășirilor pomicole în intravilanul localităților pe care au fost create și schimbarea destinației acestora din terenuri agricole în cele pentru construcții.

În urma analizei efectuate, constatăm că deși de la apariția întovărășirilor pomicole, cadrul normativ mereu a stabilit interdicția cu privire la executarea construcțiilor capitale, un număr mare de persoane și-a permis să interpreteze în mod discreționar normele legale și au ridicat construcții indiferent de destinația terenurilor pe care acestea sunt amplasate.

În această ordine de idei, opinăm că pe lângă cele enunțate de autor, proiectul mai are drept scop instituirea unei pîrghii de legalizare a intereselor unor categorii de persoane care au admis încălcarea legislației în vigoare și care, odată cu intrarea în vigoare a proiectului vor fi scutiți de orice răspundere.

d. Suficiența argumentării. Autorul a menționat că actualmente, cadrul legal conține un set de neconcordanțe care au și permis ridicarea construcțiilor capitale pe terenuri cu destinație agricolă din cadrul întovărășirilor pomicole. Întrucît ridicarea construcțiilor a atins un nivel

irreversibil, pe terenurile Întovărășirilor pomicole a fost creată infrastructura (cu încălcarea legislației) necesară pentru stabilirea cu traiul permanent a unui număr mare de cetățeni, care actualmente întâmpină o serie de dificultăți cu caracter social. În opinia autorului, proiectul va soluționa problemele persoanelor menționate supra.

Având în vedere că în cadrul întovărășirilor pomicole unele persoane au profitat de lacunele legislative și au ridicat în mod fraudulos construcții capitale neglijând din start destinația agricolă a terenurilor acordate, considerăm că autorul urma să efectueze o analiză amplă care să demonstreze că interesul public nu va fi prejudiciat de legalizarea acțiunilor persoanelor menționate.

În același timp, mecanismul de soluționare a problemei întovărășirilor pomicole urma să fie stabilit expres în proiect. Însă, autorul stabilește obligația Guvernului de a elabora acest mecanism. Respectiv, devine incert dacă au fost analizate toate riscurile pe care le poate genera proiectul sau acesta este unul declarativ care la implementare va favoriza o categorie de persoane în detrimentul interesului statului.

Mai mult ca atât, în lipsa unei analize economico-financiare și a unei consultări cu autoritățile publice locale, proiectul riscă să nu atingă efectele scontate defavorizând cetățenii onești care au utilizat terenurile acordate conform destinației și promovând interesele unor persoane care au admis utilizarea frauduloasă a proprietății publice.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Deși autorul nu a prezentat analiza economico-financiară a proiectului, atribuirea unor noi competențe autorităților administrației publice locale, precum și modificarea perimetrului localităților, cu siguranță vor implica cheltuieli financiare.

Cu toate acestea, în conținutul notei informative nu se face nici o referire asupra faptului dacă proiectul a fost consultat cu autoritățile administrației publice locale în vederea asigurării principiului corespunderii resurselor cu competențele, stipulat în art.3 al Legii nr.435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora.

Reieșind din cele expuse, evidențiem riscul ca proiectul să nu dispună de acoperire financiară suficientă și într-un final să favorizeze doar o categorie de persoane ce vor beneficia de legalizarea construcțiilor ridicate în mod fraudulos.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prin proiect sunt promovate interesele unui grup de persoane care au construit ilegal construcții capitale pe terenuri agricole acordate întovărășirilor pomicole.

Astfel, această categorie de persoane va avea oportunitatea de a se eschiva de la răspundere pentru ilegalitățile comise.

Mai mult, proiectul acordă oportunitatea achiziționării terenurilor neprivatizate la prețul normativ și nu la prețul de piață, scoaterii din circuitul agricol a acestora (indiferent de gradul de bonitate) și modificarea destinației în terenuri pentru construcția caselor.

Respectiv, proiectul ar putea crea un precedent pentru legalizarea altor cazuri similare de construcții ilegale pe terenuri de grădini sau terenuri destinate altor scopuri decât pentru construcții.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domeniul anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Fiind plasat pe pagina web oficială a Parlamentului la momentul examinării, proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

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

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Ca obiecție generală asupra proiectului

Evidențiem că autorul admite o serie de trimiteri la alte acte legislative fără a le specifica. În acest sens, nu este cert dacă există de fapt norme legale care să reglementeze aspectele stabilite de autor sau trimiterile au fost făcute în mod formal.

Normele de trimitere defectuoase riscă să fie interpretate în vederea aplicării proiectului în mod discreționar și în condiții avantajoase intereselor unor anumite persoane.

Recomandarea: Considerăm necesar revizuirea, reformularea și concretizarea următoarelor sintagme: „cu respectarea cerințelor specifice, stabilite de Guvern” de la art.I alin.4; „se stabilește și se modifică în conformitate cu legea” de la art.I alin.6; „în condițiile legii” de la art.V alin.(3); „conform legii” de la art.V alin.(5).

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art.I alin.4 – completarea art.40 din Codul funciar cu un alineat nou „Întovărășirile pomicole vor fi incluse în intravilanul localităților, la solicitarea beneficiarilor, prin modificarea planului urbanistic general al unității administrativ-teritoriale, decizia respectivă a administrației publice locale și cu respectarea cerințelor specifice, stabilite de Guvern.

Prin utilizarea sintagmei „la solicitarea beneficiarilor”, autorul admite includerea întovărășirilor pomicole în intravilanul localităților la solicitarea unor beneficiari evitînd decizia adunării generale a întovărășirii. Există riscul ca urmare a unor înțelegeri dintre anumite persoane cu

autoritățile publice locale să fie facilitată includerea întovărășirii în intravilanul localității neglijînd opinia majorității membrilor acesteia.

Recomandarea: Includerea întovărășirii pomicole în intravilanul localității urmează a fi efectuată doar la solicitarea adunării generale a acesteia.

Art.V alin.(1) – Adunarea generală a întovărășirii pomicole decide asupra includerii teritoriului acesteia în intravilanul localității și înaintează solicitarea respectivă către autoritățile publice locale.

Considerăm că norma este expusă eronat. Adunarea generală decide înaintarea solicitării și nicidecum nu decide includerea teritoriului acesteia în intravilanul localității.

În redacția actuală propunerea autorului poate genera situații discreționare din partea membrilor întovărășirilor care vor avea temei legal de a include teritoriile întovărășirii în intravilanul localității indiferent de decizia autoritățile publice locale.

Recomandarea: Norma necesită a fi reformulată astfel încît să fie indicat că adunarea generală doar înaintează solicitarea, iar autoritățile publice locale iau decizia cu privire la includerea terenurilor în intravilan.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Ca obiecție generală asupra proiectului

În contextul în care autorul a dorit soluționarea problemei legate de lacunele legislative ce reglementează întovărășirile pomicole, considerăm că proiectul propus urma să reprezinte un nou cadru legal bine definit cu mecanisme de implementare ce vor permite, pe de o parte, gestionarea eficientă a patrimoniului public, și, pe de altă parte, recuperarea prejudiciului cauzat statului de către persoanele ce au ridicat construcții cu încălcarea legislației în vigoare.

În redacția actuală, proiectul este formulat la modul general fără a identifica o soluție reală de rezolvare a problemelor întovărășirilor pomicole. Mai mult, autorul admite o nouă etapă de elaborări pentru a identifica soluții. Prin urmare, constatăm că proiectul riscă să devină unul declarativ și purtător de interese.

Recomandarea: Recomandăm revizuirea proiectului în vederea instituirii mecanismelor concrete care vor permite soluționarea problemelor întovărășirilor pomicole, și în același timp pedepsirea celor ce au încălcat legislația în vigoare cu recuperarea prejudiciilor cauzate statului.

Art.V alin.(6) – Lichidarea sau reorganizarea întovărășirilor pomicole se va iniția din

data includerii terenurilor din cadrul întovărășirilor pomicole în intravilanul localității și se va termina în termen de 24 luni.

Evidențiem lipsa unei finalități în cazul cînd o întovărășire decide includerea terenurilor în intravilanul localității. Or, propunerea autorului admite legalizarea construcțiilor ridicate pe terenuri agricole și reorganizarea întovărășirilor în alte forme organizatorico-juridice (fără a specifica tipul acestora) inclusiv alte întovărășiri ce vor funcționa în baza unui cadru normativ defectuos.


În lipsa unui mecanism stabilit expres de implementare a proiectului există riscul constituirii unei metode profitabile de înstrăinare frauduloasă a proprietății publice fără riscul de a suporta careva consecințe.

Recomandarea: *Recomandăm revizuirea proiectului în vederea instituirii mecanismelor concrete care vor permite soluționarea problemelor întovărășirilor pomicole, și în același timp pedepsirea celor ce au încălcat legislația în vigoare cu recuperarea prejudiciilor cauzate statului.*

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către


Inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție
21 Octombrie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*