

CAI, RJ



**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. 06/2-4339 din 26.07.2019
La nr. 116 din 11.07.2019

Parlamentul Republicii Moldova

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

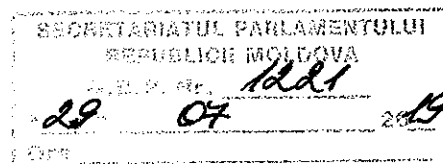
Anexă:

Raportul de expertiză anticorupție – 4 file.

Director adjunct

Lascau V.

Victor LAȘCOV





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/5956 din 26.07.2019

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 autori nemijlociți sunt 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".

Textul proiectului supus expertizei anticorupție și nota informativă aferentă acestuia au fost remise Centrului Național Anticorupție la data de 15.07.2019, însă au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, la data de 11.07.2019, 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 autorii nu au respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, se constată respectarea parțială a rigurilor de transparență decizională.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă, autorul susține că: „Prezentul proiect de lege are drept scop introducerea unor modificări la Legea nr.46/2013 privind scutirea Consiliului orășnesc Ceadâr-Lunga de compensarea pierderilor cauzate de excluderea din circuitul agricol a unui teren de 10 hectare atribuit pentru construcția unui complex sportiv. Adoptarea acestui proiect de lege va permite Consiliului municipal Ceadâr-Lunga să construiască pe acest teren nu numai un complex sportiv, ci și alte obiecte care vor contribui la dezvoltarea municipiului și la consolidarea potențialului său social-economic".

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

Deși, în urma expertizei efectuate se constată că prevederile proiectului servesc scopului declarat de către autor în nota informativă, însă scopul real al proiectului constă în instituirea unor prevederi exprese care ar favoriza direct anumiți agenți economici prin neachitarea tarifelor legale referitoare la compensarea pierderilor cauzate de excluderea din circuitul agricol al terenului.

Totodată, informăm că Centrul Național Anticorupție a efectuat expertiza anticorupție asupra unui proiect similar (inițiativa legislativă nr.438 din 28.11.2018), Raportul de expertiză anticorupție nr.ELO18/5634 din 13.12.2018 la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.46/2013 privind scutirea consiliului orășnesc Ceadâr-Lunga de compensarea pierderilor cauzate de excluderea din

agricol a unui teren atribuit pentru construcția unui complex sportiv (https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=5911).

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 obiecte social-economice.

Pe de altă parte, se promovează interesele unor agenți economici prin acordarea unor facilități, de a fi scutiți de la achitarea pierderile acuzate de excluderea din circuitul agricol a terenurilor pe care urmează să construiască, să legalizeze și să dezvolte afacerile lor. În acest context, se menționează că, se urmărește favorizarea unui agent economic prin încadrarea legală a terenului atribuit pentru construcția clădirii cu trei etaje, a Școlii de Arte, din centrul orașului Ceadâr-Lunga. Totodată, se urmărește favorizarea altui agent economic, la fel, prin încadrarea legală a terenului care va fi atribuit în vederea construirii clădirilor pentru o fabrică de textile și o grădiniță.

Astfel, se consemnează că interesele promovate sunt contradictorii, deoarece acestea urmăresc facilitarea unor interese de grup, care ar putea prejudicia patrimoniul public al orașului Ceadâr-Lunga.

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 și principalele prevederi ale proiectului. Însă, argumentele prezentate nu justifică pe deplin completarea Legii nr.46/2013 care este în desuetudine, luându-se în considerare că până în prezent nu au fost găsiți potențiali donatori de a construi un complex sportiv.

În altă ordine de idee, din nota informativă nu este redat clar modalitatea de transmitere a terenurilor pentru construcția unor clădiri de către agenții economici interesați. În acest context, transmiterea în folosință a terenurilor pentru a construcția obiectelor „social-economice”, va genera, uleterior, un drept preferențial la transmiterea terenului în proprietate privată.

Așadar, prevederile proiectului în mod vădit favorizează anumite interese în detrimentul patrimoniului și 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”.

Potrivit notei informative, adoptarea proiectului de lege nu implică costuri financiare suplimentare și vizează utilizarea mai eficientă a terenului. În acest context, nu negăm faptul că terenul va fi utilizat mai eficient în cazul promovării acestui proiect de lege, dar ne exprimăm incertitudinea în ceea ce privește interesele promovate, în detrimentul bugetului unității administrativ-teritoriale.

Implementarea proiectului va duce la imposibilitatea majorării și prejudicierii bugetului consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga prin neachitarea pierderilor cauzate de excluderea din circuitul agricol a terenurilor atribuite unor agenți economici pentru construcția unor clădiri, pentru a desfășura și activități întreprinzător.

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 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 echivoc în ceea ce privește utilizarea cvântului „social-economic”, deoarece poate fi interpretat discreționar pentru a promova anumite interese de grup.

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 (pentru detalii a se vedea compartimentul III din raportul de expertiză).

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga de-a scuti de la compensarea pierderilor cauzate de excluderea din circuitul agricol a terenului care urmează a fi atribuite unor agenți economici.

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

Obiecții:

Analizând proiectul prin prisma legislației în vigoare se stabilesc următoarele.

- din nota informativă, reiese că scopul pentru care a fost adoptată Legea nr.46/2013 nu a fost realizat „construcția unui complex sportiv”, deoarece nu s-a găsit nici un potențial donator care ar putea finanța construcția acestuia. Luând în considerare că au trecut mai mult de 5 ani de la adoptarea acesteia, precum și că are un caracter individual prin care se stipulează expres scopul adoptării, se stabilește că acesta este caducă și nu mai corespunde necesităților sociale;

- referitor la cuvintele „și/sau obiectelor 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 integrate prin favorizarea intereselor de grup de a fi scutiți de la achitarea compensațiilor pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din categoria de terenuri cu destinație agricolă;

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 doar la excluderea din circuitul agricol a terenurilor destinate uzului public, pierderile nu se compensează, însă prevederile acestui proiect nu sunt destinate doar uzului public.

Astfel, din informația prezentată de autor în nota informativă și proiect pentru construcția și/ sau „obiectelor de menire social-economică”, nu este clar stabilit caracterul construcției, iar cuvântul „social -economic” poate fi aplicat discreționar iar caracterul „economic/profit” poate să prevaleze față de cel de „social”.

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 cedepășesc cadrul legal.

În concluzie, se semnalează că:

- este irelevant, completarea unei legi în care prevederile nu corespund necesității și scopului adoptat și care sunt desuete, deoarece s-a renunțat la ideea construcției unui complex sportiv;
- este ambiguă și echivocă, utilizarea cuvântului „social-economică” în proiect, fapt ce determină imprecizie asupra caracterului obiectelor care urmează să fie construite;
- prevederile proiectului, promovează anumite interese de grup, prin instituirea unor derogări legislative excesive, care ar putea prejudicia bugetul unității administrative-teritoriale prin neachitarea pierderilor cauzate de excluderea terenurilor din categoria de terenuri cu destinație agricolă pentru construcția unor obiective, care pot fi doar economice. Totodată, există riscul ca terenurile respective să fie transmise preferențial, ulterior, în proprietate privată, fapt ce va prejudicia patrimoniul public al unității administrativ-teritoriale.

Recomandări:

Revizuirea proiectului.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - 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 orașenesc Ceadăr-Lunga de compensarea pierderilor cauzate de excluderea din circuitul agricol a unui teren atribuit pentru construcția unui complex sportiv, cu cuvintele „ și/sau obiectelor de menire social-economică”. Prin urmare, se 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. Însă aceste prevederi care favorizează anumite interese de grup, ar putea prejudicia patrimoniul public al orașului Ceadăr-Lunga.

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

Pentru excluderea factorilor și riscurilor de corupție identificați în proiect, se propune revizuirea

proiectului prin prisma obiecțiilor înaintate

26.07.2019



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