



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

Nr. 06/3011 din 06.08. 2014
La nr. 291 din 16 iulie 2014

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului legii pentru completarea și abrogarea unor acte legislative.

Anexă:

Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file;

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

**legii pentru completarea și abrogarea unor acte legislative
(Codul funciar - spre completare; Hotărârea Parlamentului
nr.629-XII din 05.07.1991 cu privire la întovărășirile pomicole -
spre abrogare)**

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este , 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. Proiectul a fost elaborat în vederea soluționării unor probleme stringente care au fost identificate în procesul de gestiune a terenurilor din componența întovărășirilor pomicole.

Astfel, urmare a atestării unui număr impunător de lacune și bariere în gestiunea acestor terenuri au fost evaluate necesitățile la nivel național de modificare/completare a cadrului legal ce reglementează domeniul dat.

Potrivit autorilor, prin promovarea proiectului se urmărește scopul de a fi lichidate întovărășirile pomicole, iar terenurile respective să fie incluse în intravilanul localităților pe teritoriul cărora au fost create. În aceste condiții, cetățenii vor avea posibilitate să-și exercite drepturile pe care la moment nu le dețineau (înregistrarea domiciliului, legalizarea construcțiilor cu destinație de locuință și altele).

d. Suficiența argumentării. Considerăm că proiectul a fost elaborat în „viteză”, fapt demonstrat de multitudinea de neclarități identificate în conținutul acestuia.

Deși suntem de acord cu afirmația că actualmente domeniul ce reglementează terenurile din întovărășirile pomicole este unul ambiguu, ce permite interpretarea discreționară a normelor legale, intervenția statului în a legifera unele acțiuni calificate în prezent prin prisma cadrului legal național actual ca fiind ilegale urmează să fie efectuată cu maximă prudență.

Atragem atenția asupra faptului că o bună parte a populației au construit imobile pe aceste terenuri contrar normelor legale care interzic construcția unor imobile greu demontabile.

Autorii proiectului propun de fapt legalizarea acestor proprietăți care, potrivit lor după cum menționează în nota informativă „au fost construite cu abateri și cu încălcarea normelor urbanistice, a amenajării teritoriului, calității în construcții”. Astfel, se poate deduce că proiectul va servi actul juridic prin care aceste construcții ilegale construite pe terenuri agricole vor căpăta statut de construcții legale, ceea ce este inacceptabil din punct de vedere al teoriei și practicii juridice.

Mai mult decât atât, prin proiect se propune ca aceste terenuri agricole care se află în extravilanul autorităților administrației publice locale să fie scoase din circuitul agricol și să obțină statutul de terenuri pentru construcții, transferându-le, totodată, în intravilanul localității. Considerăm că autorii proiectului, deși au un scop nobil, totuși nu au asigurat o anticipare realistă a noilor reglementări, iar aceste norme propuse nu sunt obiectiv justificate în raport cu scopul inițial al acestor terenuri atribuit în trecut. Astfel, actualmente se încearcă o redefinire a scopului acestor terenuri atribuite. La fel, nu se cunoaște cum vor fi aplicate prevederile articolului 99 din Codul funciar privind repararea pierderilor din producția agricolă și silvică pricinuite de retragerea din circuitul agricol al terenurilor agricole.

În final, menționăm că proiectul necesită completări esențiale, pentru a-l transforma dintr-un proiect general și purtător de interese doar pentru categoria cetățenilor care au construit ilegal imobile pe aceste terenuri, în detrimentul cetățenilor onești care s-au conformat cadrului legal național și nu au construit ilegal imobile, terenul fiind utilizat conform normelor legale potrivit destinației (teren agricol) într-un proiect care respectă interesul statului și protejează terenurile agricole de pe teritoriul său.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Autorii proiectului, în nota informativă, menționează că pentru implementarea prezentului proiect nu sunt necesare surse financiare suplimentare.

Considerăm că este o afirmație greșită, deoarece după o analiză minuțioasă a conținutului proiectului se va putea demonstra necesitatea alocării unor surse financiare noi. Un exemplu pe care îl aducem este atribuirea unor noi competențe autorităților administrației publice locale (art. II alin. (1), (7), (8) din proiect, precum și normele care prevăd modificarea perimetrelor localităților), competențe care cu siguranță vor necesita mijloace financiare. Or, 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 respectării prevederii statuate la art. 10 din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală care prevede în mod expres că „autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe le-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloace financiare necesare”, precum și a asigurării respectării 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.

Există riscul că în cazul neidentificării sau insuficienței surselor financiare implementarea proiectului să devină una defectuoasă.

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

Deși se va argumenta că proiectul este în interesul cetățenilor și respectă interesul public, totuși considerăm că acesta nu poate fi considerat că respectă interesul public.

Prin proiect sunt promovate interesele unui grup de persoane – cetățenii care au construit ilegal construcții cu materiale rezistente (ciment, piatră) greu demontabile pe terenuri agricole care au fost date în folosință și pe care, conform legii, este interzisă construcția unor astfel de imobile. Or, autorii inițiativei protejează această categorie de cetățeni care se află în ilegalitate, în detrimentul cetățenilor onești care s-au conformat cerințelor legale și au utilizat terenurile agricole din întovăărișirile pomicole conform destinației. Această categorie de cetățeni va rămâne dezamăgită de acțiunile statului prin legiferarea unor construcții considerate ilegale, precum și de inacțiunile până în prezent ale autorităților statului în aplicarea legii privind sancționarea cetățenilor care au utilizat terenurile contrar scopului și care au construit construcții ilegale – spre exemplu, art. 73 din Codul funciar, în acest sens, prevede expres că „se interzice folosirea terenurilor agricole în alte scopuri decât pentru amplasarea obiectivelor de infrastructură a agriculturii, prevăzute la art. 36 alin. 2 lit. b). În cazul folosirii acestor obiective contrar destinației, aceasta se consideră construcții neautorizate, fapt ce atrage aplicarea sancțiunilor prevăzute de Codul contravențional”.

Un alt "interes" al proprietarilor de construcții neautorizate este cel de privatizare a terenurilor respective. Astfel, potrivit normei din proiect, aceștia vor putea depune cerere de cumpărare a terenului de la autoritatea administrației publice locale în conformitatea cu Legea nr. 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului. În acest caz, există riscul ca terenurile să fie vândute la prețul normativ și nu la prețul pieței, prejudiciindu-se bugetele autorităților respective. Urmare a examinării domeniului respectiv menționăm că prețul de piață al unui teren de 0,06 ha cu destinație agricolă în suburbia municipiului Chișinău variază de la 5 la 15 mii euro, pe când prețul unui teren cu destinație de construcție variază de la 25 la 40 mii euro.

În altă ordine de idei, odată cu trecerea terenurilor cu destinație agricolă în terenuri cu destinație pentru construcții, autoritățile publice locale vor avea terenuri noi care le vor înainta spre vânzare, existând riscul ca toate acestea să fie vândute la prețuri derizorii (prețul normativ al pământului și nu cel de piață). Astfel, proiectul este și în interesul autorităților publice locale care vor beneficia de trecerea terenurilor fără nici o problemă din categoria celor agricole în categoria celor pentru construcții, ceea ce va duce mai rapid la vânzarea acestora.

La fel, există riscul prejudicierii bugetului de stat prin neplata penalităților și a altor taxe de către titularii construcțiilor neautorizate urmare a sancționării acestora.

În final, menționăm că aprobarea proiectului va crea precedent pentru legalizarea altor cazuri similare de construcții ilegale pe terenuri de grădini sau terenuri destinate pentru construcția garajelor.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. 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 ambigui

La art. II alin. (1) din proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative – sintagma „consiliile locale orășenești”

În opinia noastră, utilizarea sintagmei „consiliile locale orășenești” este una eronată din considerentul că norma instituie obligații doar acestora, pe când, reieșind din nota informativă „întovărășirile pomicole sunt amplasate pe tot teritoriul Republicii Moldova”. Mai mult decât atât, potrivit normei statuate la art. I din proiectul legii, care propune amendarea art. 40 alin. (1) din Codul funciar – terenurile ce aparțin întovărășirilor pomicole se includ în hotarele intravilanului localităților pe teritoriul cărora au fost create. Respectiv, există terenuri din componența întovărășirilor pomicole care fac parte din extravilanul altor autorități publice locale nu doar din cadrul celor locale orășenești. Potrivit art. 43 din Codul funciar – Stabilirea perimetrului localității – perimetrul orașelor se stabilește și se modifică de către Guvern, iar perimetrul celorlalte localități se stabilește și se modifică de autoritățile administrației publice locale.

Reieșind din cele expuse norma urmează să fie modificată.

Recomandarea: Sintagma „consiliile locale orășenești” este una inoportună în contextul dat. Propunem autorilor proiectului substituirea sintagmei sus-menționate cu sintagma „consiliile locale” sau „autoritățile administrației publice locale”.

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

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art. II alin. (8) din proiectul legii –

Norma prevede că „după includerea întovărășirii pomicole în intravilanul localității, terenurile din cadrul întovărășirilor pomicole preiau de drept destinația intravilanului localității fiind considerate terenuri de construcții”.

De fapt, observăm că legiuitorul își atribuie un drept discreționar de a stabili din start

categoria terenului. Altfel spus, legiuitorul modifică categoria terenului din agricol în cel pentru construcții.

Atragem atenția că norma este una discreționară și intră în conflict cu norma statuată la articolul 71 din Codul funciar – Schimbarea destinației terenurilor agricole – care prevede că „schimbarea destinației terenurilor agricole se efectuează prin hotărâre de Guvern, la propunerea consiliilor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau, respectiv al doilea, în temeiul cererii proprietarului și cu acordul organelor pentru protecția mediului înconjurător”. Vom avea situații când cetățenii nu vor dori schimbarea destinației terenurilor, existând riscul în aceste cazuri de încălcare gravă a drepturilor acestora în calitatea de proprietar al terenurilor.

Mai mult decât atât, norma comportă un caracter discreționar, deoarece din start, fără a cunoaște rezultatul examinării terenurilor agricole de către organele mediului înconjurător, în special cu privire la fertilitatea acestora și reieșind din necesitatea protejării terenurilor agricole din partea statului, autorii proiectului propun norma prin care automat aceste terenuri să fie excluse din circuitul agricol. Grav este și faptul că autorii proiectului nu precizează în nici un fel în nota informativă, iar proiectul nu conține referințe la aspectul privind – repararea pierderilor din producția agricolă și silvică pricinuite din retragerea din circuitul agricol al terenurilor agricole și silvice, care este prevăzută expres în articolul 99 din Codul funciar.

Recomandarea: Toate aceste aspecte urmează să fie analizate minuțios, iar norma în final să fie modificată.

Art. III din proiectul legii – Se prevede că „din momentul intrării în vigoare a prezentei legi, se interzice repartizarea loturilor în cadrul întovărășirilor pomicole” –

Deși se poate înțelege intenția autorului în privința promovării normei respective, analizând însă cadrul legal existent constatăm că o asemenea normă deja există și, deci, trebuie să fie implementată uniform. Facem referire la articolul 40 din Codul funciar – Întovărășirile pomicole – care stipulează că „Repartizarea de mai departe a terenurilor pentru întovărășirile pomicole este interzisă”.

În altă ordine de idei, chiar dacă autori insistă și mai departe pe necesitatea normei respective, atragem atenția că proiectul nu conține prevederi care ar antrena aplicarea instituției „răspunderii” pentru încălcarea prezentei legi.

Recomandarea: Considerăm că autorii proiectului urmează să analizeze dacă există totuși diferențe de tratare a normelor respective sau acestea redau același sens însă într-o altă formulare. Totodată, urmează să se facă o evaluare a implementării uniforme a prevederii articolului 40 din Codul funciar.

În cazul în care se consideră totuși utilă norma în redacția propusă de autori propunem ca proiectul să fie completat cu norme care ar stabili răspunderea persoanelor care nu se vor conforma prevederilor legale.

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

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Art. II alin. (9) din proiectul legii –

Norma prevede că „lichidarea întovărășirilor pomicole se va iniția în cel mult 1 lună din data includerii terenurilor din cadrul întovărășirilor pomicole în intravilanul localității”.

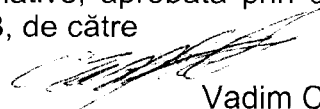
Nu se cunoaște ce consecințe survin în cazul în care nu are loc lichidarea întovărășirilor pomicole în termen de 1 lună din data includerii terenurilor în intravilanul localității.

În urma analizei proiectului constatăm că acesta nu conține norme care ar institui răspunderea în cazul neaplicării normei legale.

Neasigurarea corespunzătoare a implementării uniforme a normelor juridice constituie temei pentru tragerea la răspundere conform legislației a persoanelor care se fac vinovate.

Recomandarea: Propunem autorului a reflecta asupra necesității completării proiectului cu norme care ar institui răspunderea în cazul încălcării prevederilor legale.

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



Vadim Curmei
Șef al Secției expertiză anticorupție în sectorul privat
05 August 2014

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

Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului

legii pentru completarea și abrogarea unor acte legislative (Codul funciar - spre completare; Hotărârea Parlamentului nr.629-XII din 05.07.1991 cu privire la întovărășirile pomicole - spre abrogare)

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	La art. II alin. (1) din proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative – sintagma „consiliile locale orășenești”	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	În opinia noastră, utilizarea sintagmei „consiliile locale orășenești” este una eronată din considerentul că norma instituie obligații doar acestora, pe când, reieșind din nota informativă „întovărășirile pomicole sunt amplasate pe tot teritoriul Republicii Moldova”. Mai mult decât atât, potrivit normei statuate la art. I din proiectul legii, care propune amendarea art. 40 alin. (1) din Codul funciar – terenurile ce aparțin întovărășirilor pomicole se includ în hotarele intravilanului localităților pe teritoriul cărora au fost create. Respectiv, există terenuri din componența întovărășirilor pomicole care fac parte din extravilanul altor autorități publice locale nu doar din cadrul celor locale orășenești. Potrivit art. 43 din Codul funciar – Stabilirea perimetrului localității – perimetrul orașelor se stabilește și se modifică de către Guvern, iar perimetrul celorlalte localități se stabilește și se modifică de autoritățile administrației publice locale. Reieșind din cele expuse norma urmează să fie	Sintagma „consiliile locale orășenești” este una inoportună în contextul dat. Propunem autorilor proiectului substituirea sintagmei sus-menționate cu sintagma „consiliile locale” sau „autoritățile administrației publice locale”.

			modificată.	
2	Art. II alin. (8) din proiectul legii –	Instituirea atribuțiilor paralele	<p>Norma prevede că „după includerea întovărășirii pomicole în intravilanul localității, terenurile din cadrul întovărășirilor pomicole preiau de drept destinația intravilanului localității fiind considerate terenuri de construcții”.</p> <p>De fapt, observăm că legiuitorul își atribuie un drept discreționar de a stabili din start categoria terenului. Altfel spus, legiuitorul modifică categoria terenului din agricol în cel pentru construcții.</p> <p>Atragem atenția că norma este una discreționară și intră în conflict cu norma statuată la articolul 71 din Codul funciar – Schimbarea destinației terenurilor agricole – care prevede că „schimbarea destinației terenurilor agricole se efectuează prin hotărâre de Guvern, la propunerea consiliilor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau, respectiv al doilea, în temeiul cererii proprietarului și cu acordul organelor pentru protecția mediului înconjurător”.</p> <p>Vom avea situații când cetățenii nu vor dori schimbarea destinației terenurilor, existând riscul în aceste cazuri de încălcare gravă a drepturilor acestora în calitate de proprietar al terenurilor.</p> <p>Mai mult decât atât, norma comportă un caracter discreționar, deoarece din start, fără a cunoaște rezultatul examinării terenurilor agricole de către organele mediului înconjurător, în special cu privire la fertilitatea acestora și reieșind din necesitatea protejării terenurilor agricole din partea statului, autorii proiectului propun norma prin care automat aceste terenuri să fie excluse</p>	Toate aceste aspecte urmează să fie analizate minuțios, iar norma în final să fie modificată.

			din circuitul agricol. Grav este și faptul că autorii proiectului nu precizează în nici un fel în nota informativă, iar proiectul nu conține referințe la aspectul privind – repararea pierderilor din producția agricolă și silvică pricinuite din retragerea din circuitul agricol al terenurilor agricole și silvice, care este prevăzută expres în articolul 99 din Codul funciar.	
3	Art. III din proiectul legii – Se prevede că „din momentul intrării în vigoare a prezentei legi, se interzice repartizarea loturilor în cadrul întovărășirilor pomicole” –	Instituirea atribuțiilor paralele	Deși se poate înțelege intenția autorului în privința promovării normei respective, analizând însă cadrul legal existent constatăm că o asemenea normă deja există și, deci, trebuie să fie implementată uniform. Facem referire la articolul 40 din Codul funciar – Întovărășirile pomicole – care stipulează că „Repartizarea de mai departe a terenurilor pentru întovărășirile pomicole este interzisă”. În altă ordine de idei, chiar dacă autori insistă și mai departe pe necesitatea normei respective, atragem atenția că proiectul nu conține prevederi care ar antrena aplicarea instituției „răspunderii” pentru încălcarea prezentei legi.	Considerăm că autorii proiectului urmează să analizeze dacă există totuși diferențe de tratare a normelor respective sau acestea redau același sens însă într-o altă formulare. Totodată, urmează să se facă o evaluare a implementării uniforme a prevederii articolului 40 din Codul funciar. În cazul în care se consideră totuși utilă norma în redacția propusă de autori propunem ca proiectul să fie completat cu norme care ar stabili răspunderea persoanelor care nu se vor conforma prevederilor legale.

4	Art. II alin. (9) din proiectul legii –	Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor proiectului	<p>Norma prevede că „lichidarea întovărășirilor pomicole se va iniția în cel mult 1 lună din data includerii terenurilor din cadrul întovărășirilor pomicole în intravilanul localității”.</p> <p>Nu se cunoaște ce consecințe survin în cazul în care nu are loc lichidarea întovărășirilor pomicole în termen de 1 lună din data includerii terenurilor în intravilanul localității.</p> <p>În urma analizei proiectului constatăm că acesta nu conține norme care ar institui răspunderea în cazul neaplicării normei legale.</p> <p>Neasigurarea corespunzătoare a implementării uniforme a normelor juridice constituie temei pentru tragerea la răspundere conform legislației a persoanelor care se fac vinovate.</p>	Propunem autorului a reflecta asupra necesității completării proiectului cu norme care ar institui răspunderea în cazul încălcării prevederilor legale.
---	--	--	--	---