



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 100/29.03.22
CAI: cy

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-2300 din 18.04.2022

La nr. 100 din 29.03.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.1308/1997 - art.4 și art.10; Codul civil al Republicii Moldova nr.1107/2002 - art.1308 și Legea nr.121/2007 - art.17/1).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	937	
"22"	04	2022
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7883 din 15.04.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 1308/1997 - art.4 și art.10; Codul civil al Republicii Moldova nr.1107/2002 - art.1308 și Legea nr.121/2007 - art.17/1)

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 Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este un deputat în Parlamentul Republicii Moldova, 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 oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Autorul proiectului menționează în nota informativă: *„Prezentul proiect a fost elaborat în scopul sincronizării prevederilor legale cu prevederile Legii nr.220/2021 cu privire la modificarea unor acte normative cu cadrul normativ relevant ce reglementează relațiile de dare în arendă a terenurilor proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale”.*

Astfel, *„finalitatea de bază a acestui proiect constă în crearea unui cadru normativ coerent prin excluderea oricăror neconcordanțe dintre normele ce reglementează relațiile de dare în arendă/locatiune și vânzare-cumpărare a terenurilor proprietate publică”.*

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin asigurarea implementării uniforme a prevederilor legale ce reglementează relațiile de dare în arendă a terenurilor proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

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”.*

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în 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”.*

În nota informativă se menționează: *„Pentru implementarea proiectului nu vor fi necesare cheltuieli de la 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 în mare parte 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.

Cu toate acestea, în textul proiectului au fost identificate unele norme care conțin texte diferite care oferă posibilitatea de a interpreta de la caz la caz sensul normei.

Astfel, utilizarea textelor diferite va crea dezechilibru în aplicarea uniformă a prevederilor proiectului.

Analiza detaliată a acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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.

Totuși au fost atestate unele lacune de reglementare, ceea ce va permite interpretarea eronată a normelor.

Analiza lacunelor de drept este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor acestuia.

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea unor proceduri.

Dat fiind lipsa de unicitate între unele prevederi și identificarea unor lacune de reglementare, considerăm că unele texte din norme oferă posibilitate de interpretare diferită de la caz la caz a sensului în vederea aplicabilității acestora.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de

expertiză anticorupție.

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 -
<p>Art. I - Legea nr.1308/1997 - art.4 alin.(9) - La art.4 alin.(9) textul „la prețul normativ al pământului. Această prevedere se aplică și relațiilor de arendă a unor astfel de terenuri” se substituie cu textul „la un preț egal cu cel puțin valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare întocmit de un evaluator în conformitate cu Legea nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, dar nu mai mic decât prețul normativ. Această prevedere se aplică și relațiilor de arendă, iar plata anuală de arendă nu poate fi mai mică decât limita stabilită la art.10/1 din prezenta lege”.</p>
<p>Obiecții: Art.4 alin.(9) din Legea nr.1308/1997 în prezent are următorul conținut: „Vânzarea-cumpărarea terenurilor supuse privatizării, inclusiv a terenurilor aferente bunurilor private, precum și a celor aferente construcțiilor nefinalizate, se efectuează la un preț egal cu cel puțin valoarea de piață a terenului determinată de un evaluator în conformitate cu Legea nr.989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, dar nu mai mic decât prețul normativ calculat în conformitate cu prezenta lege. Terenul care, după parametri și amplasare, nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător se vinde prin concurs sau la licitație deținătorilor de terenuri adiacente. În cazul în care există un singur deținător de teren adiacent, vânzarea-cumpărarea terenului care nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător se efectuează la prețul normativ al pământului. Această prevedere se aplică și relațiilor de arendă a unor astfel de terenuri. Celelalte terenuri se vând prin concurs sau la licitație, cu excepțiile prevăzute de lege”.</p> <p>În conținutul propoziției întâi din textul normei se atestă că legiuitorul utilizează textul „se efectuează la un preț egal cu cel puțin valoarea de piață a terenului determinată de un evaluator în conformitate cu Legea nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, dar nu mai mic decât prețul normativ calculat în conformitate cu prezenta lege”.</p> <p>Or, autorul propune prin proiect în conținutul penultimei propoziții textul „la prețul normativ al pământului” să fie substituit cu textul „la un preț egal cu cel puțin valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare întocmit de un evaluator în conformitate cu Legea nr.989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, dar nu mai mic decât prețul normativ”.</p> <p>Astfel, se identifică utilizarea diferită a unei și aceleiași idei, însă, exprimată prin texte diferite.</p> <p>Exprimarea diferită poate duce la interpretări confuze la etapa aplicabilității normei cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.</p> <p>Astfel, se atestă diferențe între textele „valoarea de piață a terenului” și „valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare”, precum și între textele „dar nu mai mic decât prețul normativ calculat în conformitate cu prezenta lege” și „dar nu mai mic decât prețul normativ”.</p>

Recomandări:

Propunem autorului a substitui textul „la un preț egal cu cel puțin valoarea rezultată dintr-un raport de evaluare întocmit de un evaluator în conformitate cu Legea nr.989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, dar nu mai mic decât prețul normativ” cu textul „la un preț egal cu cel puțin valoarea de piață a terenului determinată de un evaluator (sau - rezultată dintr-un raport de evaluare întocmit de un evaluator) în conformitate cu Legea nr.989/2002 cu privire la activitatea de evaluare, dar nu mai mic decât prețul normativ calculat în conformitate cu prezenta lege”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.III - Legea nr.121/2007 - art.17/1 -

La art.17/1 din Legea nr.121/2007 din titlu și din alineatul (3) sintagma „a statului” se exclude.

Obiecții:

La moment, art.17/1 reglementează - locațiunea terenurilor proprietate publică a statului.

Or, excluzând sintagma „a statului”, rezultă că se dorește ca normele art.17/1 să reglementeze locațiunea terenurilor proprietate publică indiferent de proprietarul acestora - statul sau unitățile administrativ-teritoriale.

Cu toate acestea, autorul propune să se excludă sintagma respectivă doar din titlu și din alin.(3) al articolului respectiv.

Or, alin.(1) spre exemplu, reglementează doar darea în locațiune/arendă a terenurilor proprietate publică a statului, iar alin.(2) urmează a fi aplicat după consecutivitatea normei alin.(1), la fel doar situațiilor legate cu terenurile proprietate publică a statului. În acest sens, norma art.17/1 nu reglementează modalitatea de locațiune/arendă a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale.

Totodată, alin.(4) face referință la toate terenurile proprietate publică din domeniul privat. Or, autorul urmează să analizeze dacă urmează să se încadrează aici și terenurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale din domeniul privat, deoarece în redacția actuală norma reglementează doar terenurile proprietate publică a statului din domeniul privat.

La alin.(5) se statuează că „Mijloacele financiare obținute din locațiunea/arenda/superficia proprietății publice a statului se transferă în bugetul de stat”, or norma nu reglementează și transferul mijloacelor financiare obținute din locațiunea/arenda/superficia proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale. Astfel, ținem să evidențiem aici prevederile art.4 - Vânzarea terenurilor proprietate publică - din Legea nr. 1308/1997 care reglementează distinct obținerea mijloacelor financiare din vânzarea terenurilor proprietate publică a statului și din vânzarea terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale. Astfel, alin.(11) al art.4 din Legea nr.1308/1997 prevede că „Mijloacele bănești rezultate din vânzarea terenurilor proprietate publică a statului se varsă la bugetul de stat”, iar alin.(12) al aceluiași articol prevede că „Mijloacele bănești rezultate din vânzarea terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale se varsă în bugetul municipiului, orașului, satului (comunei)”.

Ambiguitatea administrativă creată, în opinia noastră, va permite interpretări diferite a modului de aplicare a normelor cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului:

- odată ce alin.(1) al art.17/1 reglementează darea în locațiune/arendă a terenurilor proprietate publică a statului, propunem reglementarea și a situației de dare în locațiune/arendă a proprietății publice a unității administrativ-teritoriale. În acest sens, se impune și modificarea alin.(2);

- examinarea conținutului alin.(4) prin prisma faptului dacă urmează să se încadreze aici și terenurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale din domeniul privat, deoarece în redacția actuală norma reglementează doar terenurile proprietate publică a statului din domeniul privat (din propunerea din proiect rezultă că norma alin.(4) se va răsfrânge și la terenurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale);

- la alin.(5) al art.17/1, reieșind din analogia prevederilor alin.(11) și (12) al art.4 din Legea nr.1308/1997, propunem a se completa și cu reglementarea modalității de transfer în contul unităților administrativ-teritoriale a mijloacelor financiare obținute urmare a dării în locațiune/arendă/supervenie a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Autorul proiectului menționează în nota informativă: „Prezentul proiect a fost elaborat în scopul sincronizării prevederilor legale cu prevederile Legii nr.220/2021 cu privire la modificarea unor acte normative cu cadrul normativ relevant ce reglementează relațiile de dare în arendă a terenurilor proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale”.

Astfel, „finalitatea de bază a acestui proiect constă în crearea unui cadru normativ coerent prin excluderea oricăror neconcordanțe dintre normele ce reglementează relațiile de dare în arendă/locațiune și vânzare-cumpărare a terenurilor proprietate publică”.

Dat fiind lipsa de unicitate între unele prevederi și identificarea unor lacune de reglementare, considerăm că unele texte din norme oferă posibilitate de interpretare diferită de la caz la caz a sensului în vederea aplicabilității acestora.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În final, recomandăm autorului a examina recomandările din conținutul prezentului raport de expertiză anticorupție în vederea asigurării implementării uniforme a normelor din proiect.

15.04.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Inspector principal

