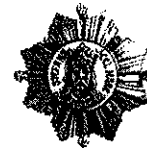




**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**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. 06/2-2402 din 27.04.2020

La nr. 11-2272 din 06.04.2020

**Ministerul Economiei și
Infrastructurii**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a unor drumuri naționale (M1 Frontiera cu România - Leușeni-Chișinău-Dubăsari-frontiera cu Ucraina (km85-km104), R1 Chișinău-Ungheni-frontiera cu România (km103-km104), R6 Chișinău-Orhei-Bălți (km123-km132), R26 Bender-Căușeni-Cimișlia (km71-km86)).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

MINISTERUL ECONOMIEI ȘI INFRASTRUCTURII AL REPUBLICII MOLDOVA	
Nr. de intrare	<u>5210</u>
Indexul	
" <u>28</u> "	<u>04</u> 20 <u>20</u>



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6482 din 27.04.2020

la proiectul de lege privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a unor drumuri naționale (M1 Frontiera cu România - Leușeni-Chișinău-Dubăsari-frontiera cu Ucraina (km85-km104), R1 Chișinău-Ungheni-frontiera cu România (km103-km104), R6 Chișinău-Orhei-Bălți (km123-km132), R26 Bender-Căușeni-Cimișlia (km71-km86))

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 Guvernul, iar autor nemijlocit este Ministerul Economiei și Infrastructurii, 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."*

Autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art. 9 al Legii nr. 239/2008 „(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]”.

Proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web a Ministerului Economiei și Infrastructurii: www.mei.gov.md și pe pagina www.particip.gov.md la data de 31.01.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat.

Având în vedere circumstanțele enunțate, transparența decizională a fost în mare parte asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „Prezentul proiect de lege prevede declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a drumurilor publice naționale: M1 Frontiera cu România – Leușeni – Chișinău – Dubăsari – frontiera cu Ucraina (km 85 - km 104), R1 Chișinău – Ungheni – frontiera cu România (km 103 - km 104), R6 Chișinău – Orhei – Bălți (km 99 – km 112), R14 R6 – Codrul Nou – Soroca – Unguri – frontiera cu Ucraina (km 123 – km 132), R26 Bender – Căușeni – Cimișlia (km 71 – km 86)”. „În vederea sporirii eficienței și eficacității sectorului de transport cu suportul Băncii Mondiale a fost elaborată Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022, aprobată prin hotărârea Guvernului nr.827 din 28.10.2013. Strategia menționată este în coerență cu politica de stat orientată spre Uniunea Europeană pentru viitorul apropiat. Conform Strategiei un impact major asupra dezvoltării economice și sociale a țării va avea infrastructura rutieră – drumurile publice de interes național, inclusiv: M1 Frontiera cu România – Leușeni – Chișinău – Dubăsari – frontiera cu Ucraina, R1 Chișinău – Ungheni – frontiera cu România, R6 Chișinău – Orhei – Bălți, R14 R6 – Codrul Nou – Soroca – Unguri – frontiera cu Ucraina, R26 Bender – Căușeni – Cimișlia. La momentul actual toate drumurile menționate sunt asigurate cu documentația de proiect, conform căreia se preconizează exproprierea terenurilor necesare”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se urmărește servirea interesului public de reabilitare, modernizare și extindere a cinci sectoare din drumurile naționale.

Totuși în proiect a fost identificată o neconcordanță între prevederile art. 4 și ale anexei, fapt ce conduce către o procedură administrativă ambiguă și creează premise pentru compromiterea integrității instituționale și profesionale în procesul de expropriere pentru cauză de utilitate publică.

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 conține informații sumare la toate compartimentele. Mai mult decât atât, informațiile de la compartimentul 4 alin. (2) al notei nu sunt în concordanță cu prevederile proiectului. Informațiile respective se referă la reglementările din anexa la proiect. Astfel, potrivit proiectului, reglementările din anexă sunt destinate situațiilor când nu este posibilă identificarea titularilor de drepturi, însă în notă se menționează că prevederile din anexă reglementează o procedură specială, derogatorie, cu aplicabilitate asupra întregului proces de expropriere.

Prin urmare, este necesară completarea notei informative, în special în ceea ce privește argumentarea necesității și rolului reglementărilor din anexa la proiect.

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”.

Deși în nota informativă se menționează că „Implementarea acestui proiect nu necesită alocarea resurselor financiare suplimentare de la bugetul de stat”, nu este reflectată nici o informație în acest sens. Potrivit art. 3 din proiect, „Despăgubirile pentru bunurile imobile expropriate se vor efectua din contul fondului rutier”. Totuși în nota informativă nu se face referire la această normă, nu este analizat disponibilul financiar al acestui fond și nici nu este evaluat cuantumul despăgubirilor necesare pentru a fi corelat cu disponibilul din fondul rutier, or implicațiile financiare ale proiectului pot fi cruciale la implementarea acestuia.

Având în vedere că implementarea proiectului presupune anumite cheltuieli financiare referitoare la achiziția bunurilor imobile amplasate de-a lungul celor cinci sectoare de drum specificate în proiect, este necesar ca în nota informativă se fie expusă fundamentarea economico-financiară.

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, [...]”.

În acord cu prevederile art. 4 din proiect „Exproprierea terenurilor proprietarilor, titularilor drepturilor de folosință sau de alte drepturi, identificarea cărora nu este posibilă, se va efectua conform procedurii expuse în anexa la prezenta lege”. Însă, nici în proiect și nici în anexa la proiect nu sunt definite sau expuse cu certitudine cazurile când nu este posibilă identificarea titularilor de drepturi.

Respectiv, formularea respectivă reprezintă un factor de risc în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și/sau de control. Detaliile despre factorul de risc în cauză sunt expuse la compartimentul III din prezentul Raport.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme care nu corespund între ele. Proiectul conține o anexă care reglementează *„Procedura specială de expropriere aplicabilă lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a drumurilor publice naționale de utilitate publică de interes național”*, aceasta fiind o procedură derogatorie de regula generală, având extindere asupra tuturor relațiilor sociale în contextul exproprierii pentru utilitate publică. Cu toate acestea, la art. 4 din proiect se menționează că reglementările din anexa proiectului se vor aplica doar atunci când nu va fi posibilă identificarea titularilor de drepturi. Respectiv, există o discordanță dintre prevederile art. 4 și ale anexei, suplimentar amplificată de faptul că, de fapt, anexa dispune de puține reglementări destinate situațiilor când nu este posibilă identificarea titularilor de drepturi. Mai multe detalii ale analizei sunt expuse la compartimentul III din prezentul Raport.

În acest context, se recomandă autorului de a examina mai detaliat problematica exproprierii bunurilor ale căror titulari nu pot fi identificați și, după caz, să intervină cu modificări la Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488/1999, astfel încât să fie reglementată o procedură generală, predictibilă și cu garanții de prevenire a ingerinței autorităților publice în drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

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

Prin proiect este împuternicit Guvernul de a întreprinde, în numele statului, toate măsurile de rigoare în vederea exproprierii bunurilor imobile situate pe amplasamentul lucrărilor de utilitate publică de interes național conform proiectului tehnic.

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

Art. 4 și anexa la proiect

Articolul 4. Exproprierea terenurilor proprietarilor, titularilor drepturilor de folosință sau de alte drepturi, identificarea cărora nu este posibilă, se va efectua conform procedurii expuse în anexa la prezenta lege.

Anexă la Legea nr. _____ din _____

Procedura specială de expropriere aplicabilă lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a drumurilor publice naționale de utilitatea publică de interes național

Obiecții:

Scopul articolului 4 din proiect, așa cum rezultă din acesta, este de a completa procedura de expropriere cu reglementări referitoare la situațiile când nu este posibilă identificarea titularilor de drepturi. Cu toate acestea, articolul 4 și anexa la proiect profilează o procedură administrativă ambiguă, din următoarele considerente:

- Anexa la proiect, denumită „Procedura specială de expropriere aplicabilă lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a drumurilor publice naționale de utilitatea publică de interes național”, nu este o noutate pentru legislația națională. Prin Legea nr. 105/2017 privind declararea utilității publice pentru lucrările de interes național de construcție a conductei de transport gaze naturale pe direcția Ungheni-Chișinău, s-a adoptat o anexă identică cu cea din prezentul proiect. Însă deosebirea dintre aceste două anexe constă în faptul că cea de la Legea nr. 105/2017 instituie o procedură specială de expropriere, iar cea a proiectului completează procedura existentă cu o procedură pentru situațiile în care nu este posibilă identificarea titularilor de drepturi. Prin urmare, se remarcă faptul că anexa la proiect are un obiect de reglementare mult mai larg decât necesarul menționat la art. 4 din proiect, deoarece aceasta a fost concepută ca o procedură specială derogatorie de la procedura generală de expropriere, care se aplică tuturor relațiilor sociale respective, iar prevederile privind soluționarea situațiilor imposibilității identificării titularilor de drepturi sunt lacunare;

- Art. 4 stabilește aplicabilitatea prevederilor din anexă în situația imposibilității identificării titularilor de drepturi. Însă, nici din proiect și nici din anexa la acest proiect nu rezultă care sunt situațiile când nu este posibilă identificarea titularului drepturilor asupra bunurilor imobile. Pct. 3 alin. (3) din anexa la proiect menționează un cerc de subiecți, pentru o altă situație decât cea care interesează, însă care ar putea fi interpretat ca fiind acele situații de aplicabilitate a anexei, și anume: „În cazul titularilor de drepturi afectați care nu semnează notificările scrise sau nu sunt cunoscuți, sau sunt cunoscuți dar se află în afara hotarelor țării, sau al celor decedați, precum și în cazul succesiunilor nedeschise ori al succesorilor necunoscuți, termenul de 30 de zile lucrătoare curge din momentul afișării informațiilor la sediile și pe paginile web ale autorităților administrației publice locale, în a căror rază sunt amplasate obiectele exproprierii”. Respectiv, dintr-un punct de vedere, situațiile când nu este posibilă identificarea titularilor de drepturi sunt: (1) titularii nu semnează notificările scrise; (2) titularii nu sunt cunoscuți; (3) titularii sunt cunoscuți dar se află în afara hotarelor țării; (4) titularii sunt decedați; (5) cazul succesiunilor nedeschise; (6) cazul succesorilor necunoscuți. Chiar și abordând o asemenea interpretare, reglementările din anexă nu prevăd soluțiile legale pentru fiecare din cazuri.

Prevederile art. 4 și cele din anexa la proiect, în redacția actuală, generează confuzie, contradicție, varii interpretări și omisiunea de a reglementa, de fapt, ceea ce s-a propus: procedura de expropriere a terenurilor proprietarilor, titularilor drepturilor de folosință sau de alte drepturi, identificarea cărora nu este posibilă.

În asemenea împrejurări este probabilă apariția discreției periculoase a funcționarului responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public. Pericolul coruptibilității acestui element constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor funcționarilor publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili etc., situații în care

autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Pentru a evita compromiterea integrității instituționale și profesionale, precum și orice neclarități în procesul de implementare a proiectului, se recomandă excluderea din proiect a anexei actuale: „*Procedura specială de expropriere aplicabilă lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a drumurilor publice naționale de utilitatea publică de interes național*” și completarea proiectului cu o altă anexă care ar reglementa procedura de expropriere a terenurilor proprietarilor, titularilor drepturilor de folosință sau de alte drepturi, identificarea cărora nu este posibilă. În asemenea caz, urmează a fi menționată lista sau definirea situațiilor existența cărora presupune imposibilitatea de a identifica titularii de drepturi și soluțiile legale de depășire a unor asemenea situații însă fără a aduce atingere drepturilor și libertăților fundamentale ale omului referitor la proprietatea sa.

Recomandări:

Se recomandă excluderea din proiect a anexei actuale: „*Procedura specială de expropriere aplicabilă lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a drumurilor publice naționale de utilitatea publică de interes național*” și completarea proiectului cu o altă anexă care ar reglementa procedura de expropriere a terenurilor proprietarilor, titularilor drepturilor de folosință sau de alte drepturi, identificarea cărora nu este posibilă.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se prevede declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a drumurilor publice naționale: M1 (km 85 - km 104), R1 (km 103 - km 104), R6 (km 99 – km 112), R14 (km 123 – km 132) și R26 (km 71 – km 86). Guvernul este împuternicit cu întreprinderea, în numele statului, a tuturor măsurilor de rigoare în vederea exproprierii bunurilor imobile situate pe amplasamentul lucrărilor de utilitate publică de interes național conform proiectului tehnic. Despăgubirile pentru bunurile imobile expropriate se vor efectua din contul fondului rutier.

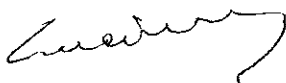
În proiect a fost identificată o neconcordanță între prevederile art. 4 și ale anexei referitor la obiectul de reglementare, fapt ce conduce către o procedură administrativă ambiguă și creează premise pentru compromiterea integrității instituționale și profesionale în precesul de expropriere pentru cauză de utilitate publică. Anexa la proiect reglementează „*Procedura specială de expropriere aplicabilă lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a drumurilor publice naționale de utilitatea publică de interes național*”, aceasta fiind o procedură derogatorie de regula generală, având extindere asupra tuturor relațiilor sociale în contextul exproprierii pentru utilitate publică. Însă, la art. 4 din proiect se menționează că reglementările din anexa proiectului se vor aplica doar atunci când nu va fi posibilă identificarea titularilor de drepturi.

Nota informativă conține informații sumare la toate compartimentele, unele informații sunt în dezacord cu prevederile proiectului, precum și lipsește fundamentarea economico-financiară.

În concluzie, autorul urmează să completeze nota informativă, precum și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

Totodată, se recomandă examinarea mai detaliată a problematicii exproprierii bunurilor ale căror titulari nu pot fi identificați și, după caz, intervenirea cu modificări la Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488/1999, astfel încât să fie reglementată o procedură generală, predictibilă și cu garanții de prevenire a ingerinței autorităților publice în drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

27.04.2020



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun , Inspector principal