

PR. 247/22  
CER



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 - 3816 din 01.07 2022

La nr. 247 din 17 iunie 2022

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative.

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1625
"04" _____	07 _____ 2022
Ora _____	





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. ELO22/8065 din 30.06.2022

**la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 440-XV din 27.07.2001 cu privire la zonele economice libere – art.5, 6; Legea nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție – art.2, 3; ș.a.)**

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 un grup de 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 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 propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative,

fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative: „*Proiectul de lege prevede modificarea și completarea unor acte normative, în vederea asigurării activităților rezidenților platformelor investiționale din Republica Moldova, implicit a Zonelor Economice Libere (ZEL), a parcurilor Industriale și a Portului Liber Internațional „Giurgiulești”.*”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea nr. 440/2001 cu privire la zonele economice libere, în vederea stabilirii dreptului Administrației de a cesiona dreptul de suprafață rezidenților zonei economice, cât și a dreptul rezidenților de a dezvolta infrastructura de producție (construcția halelor de industriale) și infrastructura tehnico-edilitară în zonele economice libere, de a completa Legea nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, cu noțiunea de „deținător al dreptului de construcție”, cât și ajustarea prevederilor Codului contravențional în contextul modificărilor propuse la Legea nr.163/2010.

Prin urmare, se constată 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 promovează interesul public de a perfecționa cadrul normativ aferent reglementării activității de întreprinzător în zonele economice libere, fapt ce va contribui la accelerarea dezvoltării social-economice a anumitor teritorii și a țării.

### **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 textul notei informative se prezintă argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile 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*”.

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se atestă că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare din bugetul public național.

În acest sens, în nota informativă se menționează că: „Implementarea proiectului de hotărâre de Guvern nu va necesita cheltuieli suplimentare 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 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.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate norme care nu corelează cu dispozițiile art.29 alin.(2) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, art.654, art.655 din Codul civil, art.5 alin.(9) din Legea nr.440/2001 cu privire la zonele economice libere, art.17<sup>1</sup> alin.(1) din Legea nr.121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, fapt care poate duce la apariția manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor identificate este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

În textul proiectului de lege se cuprind prevederi care reglementează activitatea Ministerului Economiei, ca fiind responsabil de aprobarea contractului tip încheiat de Administrația zonei libere și rezidenții zonei economice libere.

### **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 -

**Art.1 - art.5 alin. (9/1) Legea nr.440/2001 -**

„(9<sup>1</sup>) Administrația poate cesiona dreptul de suprafață rezidenților zonei economice, după înregistrarea dreptului său de suprafață în registrul bunurilor imobile.”

#### **Obiecții:**

Norma propusă stabilește atribuția Administrației de a cesiona dreptul de suprafață rezidenților zonei economice, după înregistrarea acestuia în registrul bunurilor imobile, fără însă să prevadă regimul juridic aplicabil în cazul cesionării dreptului de suprafață rezidenților zonei economice, fiind astfel incert și obscur: termenul de constituire a dreptului de suprafață, modul de selectare a rezidenților suprafațari, valoarea redevenței datorate statului, statutul juridic al terenului grevat de suprafață cesionat, etc., fapt ce prezintă riscuri de corupție. Or, potrivit art.29 alin.(2) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, *„Pentru a se evita lacunele legislative, soluțiile propuse în proiectul actului normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce constituie obiectul de reglementare al proiectului.”*

Astfel, în acord cu prevederile art.654 alin.(1) din Codul civil, suprafața este dreptul real imobiliar de a deține și folosi terenul altuia în vederea edificării și exploatării unei construcții a suprafațarului, deasupra și sub acest teren, sau a exploatării unei construcții existente a suprafațarului. Acest drept este alienabil, se transmite prin succesiune și poate fi obiect al unui contract de locațiune.

La rândul său, art.654 alin.(1) prevede că, asupra dreptului de suprafață se aplică în modul corespunzător regulile dreptului de proprietate asupra imobilelor dacă legea nu prevede altfel.

Totodată, art.655 alin.(2) din Codul civil, stabilește un termen maxim de 99 de ani pentru constituirea dreptului de suprafață, dacă nu a fost stabilit un alt termen mai scurt.

În context, art.5 alin.(9) din Legea nr.440/2001 cu privire la zonele economice libere, stabilește că: *„În conformitate cu legile și cu actele normative ale Guvernului, Administrația determină modul de dăruire în arendă a terenurilor, modul de acordare a drepturilor de folosință a resurselor naturale, precum și a clădirilor, construcțiilor și fondurilor fixe care aparțin sau care sunt transmise în folosință Administrației. Drepturile și obligațiile Administrației în domeniul utilizării terenurilor sînt reglementate de legile și de actele normative ale Guvernului în domeniul funciar.”*

În plus, potrivit art.17<sup>1</sup> alin.(1) din Legea nr.121/2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice, *„Terenurile proprietate publică a statului, cu excepția celor aferente construcțiilor proprietate privată, se dau în locațiune/arendă prin licitații cu strigare, desfășurate în modul stabilit de Guvern.”*

Rezumând prevederile enunțate *supra*, se subliniază caracterul lacunar al reglementării procedurii de atribuire a dreptului de suprafață rezidenților zonei economice libere în raporturile cu Administrația, iar lipsa prevederii aspectelor specifice obținerii și exercitării dreptului de suprafață, riscă dezvoltarea unor condiții prielnice apariției manifestărilor de corupție.

La fel, nu este reglementată transmiterea dreptului de suprafață în locațiune de suprafațar în cadrul raporturilor ce apar în legătură cu zonele economice libere, având în vedere prevederile 654 Cod Civil.

Astfel, Legea nr. 440/2001 cu privire la zonele economice libere, mai cu seamă în art. 6 reglementează în detaliu calitatea de subiect al zonei economice libere, care nu poate, fără respectarea procedurilor prevăzute de lege, să devină rezident al zonei economice libere. Or, darea în locațiune a terenului pe care urmează să fie desfășurată activitatea zonei economice libere și cesionarea suprafaței ar fi necesar să fie

complet integrate specificului acestei activități, astfel încât să fie excluse posibilitățile de a beneficia de statutul de rezident al acestei zone în lipsa procedurilor normale de obținere a acestui statut.

De asemenea, beneficiarul dreptului de suprafață, ales pe bază de concurs, fiind rezident al acestei zone nu ar fi permis de a ceda acest drept altor persoane decât alți rezidenți ai acestei zone, iar mărimea redevenței plătite statului de beneficiarul terenului cedat nu ar trebui să fie diferită sau mai mare decât redevența plătită statului, cu luarea în considerare, desigur, și a îmbunătățirilor aduse terenului de beneficiarul suprafeței, dar și de multe alte aspecte practice privind utilizarea terenurilor de către rezidenții zonelor economice libere.

Prin urmare, pericolul coruptibilității normei propuse constă în manifestarea unei discreții excesive de către Administrație în raport cu rezidenții zonelor economice pasibile obținerii dreptului de suprafață, astfel încât determinarea și selectarea rezidenților zonelor economice se va compromite de riscuri de corupție, iar cedarea dreptului de suprafață se va putea condiționa în dependență de cea mai avantajoasă propunere coruptivă din partea rezidenților, fapt care, în consecință, va avea repercursiuni negative asupra dezvoltării infrastructurii zonei economice libere. Respectiv, atunci când procedurile administrative sunt reglementate lacunar, apare discreția periculoasă a exponenților publici de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public. Or, conform art.6 alin.(6) al Legii nr. 440/2001, atribuțiile principale ale Administrației constau în exercitarea controlului asupra modului în care rezidenții zonei libere respectă contractele încheiate cu ea, în asigurarea realizării programului de dezvoltare complexă a zonei libere și de protecție a mediului, fapt ce indică, în mod indubitabil, asupra necesității prevederii condițiilor generale/procedurii în corespundere cu care se va ceda dreptul de suprafață rezidenților zonelor economice.

O altă problemă care se circumscrie situației reglementate, rezultând din faptul că dreptul de suprafață este un drept alienabil (art.654 alin.(1) Cod civil), se referă la ulterioara posibilitate a rezidenților zonei economice de a ceda dreptul de suprafață, la rândul său, altor persoane fizice sau juridice, decât rezidenții zonei libere. Respectiv, efectul juridic principal al cesiunii dreptului de suprafață de către suprafațiar (rezidentul zonei libere) către terțe persoane, altele decât rezidenții zonei libere, constă în imposibilitatea imputării regulilor prevăzute în raporturile juridice dintre Administrația zonei libere și rezidenții zonei libere, cât și persoanelor terțe care au obținut statutul de suprafațiar, fiind astfel impropriu stabilirea cărorva prescripții cu referire la tipul de construcție sau genul de activitate admis pe teritoriul zonei libere create și delimitate în acest scop prin lege.

Așadar, în sensul prevederilor legii enunțate supra, rezidenții sunt limitați să desfășoare doar anumite genuri de activitate în zonele economice libere (art.6 alin.(10) Legea nr.440/2001), urmare a încheierii cu Administrația a unui contract pentru desfășurarea în zona liberă a activității de întreprinzător, care este precedat, la rândul său, de selectarea rezidenților de către Administrație pe bază de concurs, în temeiul condițiilor de selectare a rezidenților, precum și a criteriilor de determinare a învingătorilor la concursuri stabilite de către administratorul principal de comun acord cu Ministerul Economiei (art.6 alin.(2), alin.(5) Legea nr.440/2001). Respectiv, prin efectul normelor propuse, se va admite cesiunea, de către rezidenți altor persoane terțe, în suprafață, a construcțiilor edificate sau care urmează a fi edificate în zonele libere fără acordul Administrației, fapt ce excede reglementările care stabilesc competența exclusivă a Administrației de a decide în privința investițiilor ca fiind favorabile pentru dezvoltarea și funcționarea zonei și oferirea în locațiune celor rezidenți se va adevăra ca fiind sustenabil din punct de vedere social-economic.

În cele din urmă, se reține că, insuficiența reglementării și asigurării reale a transparenței funcționării entităților publice, poate determina desfășurarea de către agenții publici a activității într-un cadru obscur și prielnic apariției manifestărilor de corupție.

#### **Recomandări:**

Completarea proiectului cu norme care să prevadă procedura de cedare a dreptului de suprafață rezidenților zonei economice, or, trimiterea la un regulament aprobat de Guvern prin care să se stabilească regimul juridic de cedare a dreptului de suprafață rezidenților.

Totodată, se recomandă prevederea termenului de cesionare a dreptului de suprafață rezidenților zonelor economice, acesta putând fi stabilit în dependență de valoarea investiției sau de specificul activității.

În plus, întru a asigura regimul juridic specific al zonelor libere, se stabilește necesitatea de a limita opțiunea rezidenților zonelor libere de a cesiona dreptul de suprafață în favoarea unor persoane terțe sau de a transmite în locațiune altpr persoane decât rezidenților aceleași zone economice libere., cu reglementarea redevenței aplicabile în acest caz.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Concurența normelor de drept.

**Riscuri de corupție:**

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

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlament și are drept obiectiv aprobarea unor amendamente la Legea nr.440/2001 cu privire la zonele economice libere, în vederea stabilirii dreptului Administrației de a cesiona dreptul de suprafață rezidenților zonei economice, cât și a dreptul rezidenților de a dezvolta infrastructura de producție (construcția halelor de industriale) și infrastructura tehnico-edilitară în zonele economice libere, la Legea nr.163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, pentru a completa cu noțiunea de „deținător al dreptului de construire”, cât și Codul contravențional, în vederea ajustării prevederilor acestuia în contextul modificărilor propuse la Legea nr.163/2010.

Proiectul propus, în principal, reglementează raporturi juridice de interes public, însă unele prevederi ale acestuia nu corespund în totalitate standardelor minime de prevenire a corupției, astfel încât se stabilește atribuția Administrației de a cesiona dreptul de suprafață rezidenților zonei economice, după înregistrarea acestuia în registrul bunurilor imobile, fără însă a prevedea regimul juridic aplicabil în cazul cesionării dreptului de suprafață rezidenților zonei economice, fiind astfel incert și obscur: termenul de constituire a dreptului de suprafață, modul de selectare a rezidenților suprafațari, valoarea redevenței datorate statului, statutul juridic al terenului grevat de suprafață cesionat, etc., fapt ce prezintă riscuri de corupție.

Reieșind din recomandările propuse, se învederează posibilitatea perfecționării proiectului propus în vederea excluderii riscurilor de corupție identificați, pentru ca orice manifestare de corupție să fie inhibată de bariere normative și procedurale, iar orice decizie adoptată de entitățile publice să se bazeze pe principiile transparenței, predictibilității, sustenabilității finanțelor publice, consecvenței, coerenței și principiile bunei guvernări, pentru ca rezultatele obținute pe termen mediu și lung să aducă beneficii economice și organizatorice majore.

30.06.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector principal

