

Pr. 322/03.11.21
CEM



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2-8919 din 25.11. 2021

La nr.322 din 03 noiembrie 2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor (art.1, 2, se completează cu art.3¹ ș.a.).

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

Director adjunct

Vadim COJOCARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2788</u>
" <u>29</u> "	<u>11</u> 20 <u>21</u>
Ora	_____



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7570 din 25.11.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor (art.1,2 se completează cu art.3/1 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 autor nemijlocit este 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 supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 03 noiembrie 2021, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 03 noiembrie 2021. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorii au menționat că proiectul are drept scop consolidarea domeniului protejării monumentelor istorice în calitate de activitate de interes public național.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea și completarea Legii nr.1530/1993 cu mai multe prevederi referitoare la:

-) natura monumentelor;
-) protecția monumentelor și a zonelor de protecție a acestora;
-) atribuțiile autorităților publice privind protejarea monumentelor;
-) lucrările care pot fi efectuate pe terenurile ocupate de monumente;
-) inspectarea monumentelor și zonelor lor de protecție, a șantierelor de intervenție asupra acestora, controlul/supravegherea respectării legislației în domeniul ocrotirii monumentelor, etc.

Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prevederile proiectului promovează interesele statului în ceea ce privește consolidarea domeniului de protejare a monumentelor istorice în calitate de activitate de interes public național.

Totodată, în formula actuală, normele proiectului creează posibilitatea unei ingerințe în dreptul de proprietate privată, cu toate consecințele și urmările negative care pot decurge din astfel de situații. Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul interesului public, însă riscă să încalce unul dintre drepturile fundamentale ale omului – dreptul de proprietate privată.

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 sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului.

Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă a necesității promovării proiectului de act normativ.

Concomitent, menționăm că potrivit art.10 alin.(3) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală: „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 mijloacele financiare necesare”. Prin urmare, nota informativă urma să conțină informațiile relevante privind consultarea reprezentanților autorităților publice locale în ceea ce privește atribuțiile suplimentare cu care au fost înzestrate (art.1 pct.10 și 11 din 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 autorii au specificat că implementarea prevederilor proiectului nu necesită cheltuieli suplimentare din bugetul de stat, considerăm că aplicarea în practică a modificărilor propuse implică mijloace financiare legate de:

-) realizarea procedurii de expropriere pentru cauză de utilitate publică;
-) eventuale cheltuieli de judecată în procesul exproprierii pentru cauză de utilitate publică;
-) restaurarea, amenajarea și întreținerea monumentelor noi identificate și înscrise în Registrul monumentelor.

Prin urmare, nota informativă urmează să fie completată cu informații suplimentare privind evaluarea estimativă a cuantumului mijloacelor financiare necesare pentru implementarea modificărilor promovate în proiect.

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 nu corespunde pe deplin tehnicilor normative, regulilor limbajului și expresiei juridice, în cadrul acestuia fiind identificate mai multe formulări lingvistice cu sens ambiguu, care la aplicare pot duce la apariția interpretărilor abuzive și, prin urmare, la abuzuri și manifestări de corupție din partea persoanelor interesate. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului a fost identificată o normă care vine în contradicție cu prevederile Constituției, Codului civil, Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr.488/1999, Protocolului adițional la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului reglementează unele atribuții ale Parlamentului, Guvernului, Ministerului Culturii și a autorităților publice locale în domeniul ocrotirii monumentelor.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului aduc atingere unuia dintre drepturile fundamentale ale omului - dreptul de proprietate, consacrat 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>La art.I pct.12 din proiect <i>„[...] (6) Zonele de protecție a monumentelor și reglementările menționate la alin.(5), al prezentului articol, se includ în mod obligatoriu în documentația urbanistică și cadastrală a localității, în baza <u>avizului favorabil</u> al Ministerului Culturii.”</i></p>
<p>Obiecții: Potrivit normei de la art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, la elaborarea actului normativ „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”.</p> <p>Înțelegem că autorii, de fapt, s-au referit la poziția Ministerului Culturii, prin care susține instituirea, în zona de protecție a monumentelor, a reglementărilor specifice de amenajare, de intervenție la imobilele existente aici și de intervenție prin construcții noi, precum și includerea în documentația urbanistică și cadastrală a localității a zonelor de protecție a monumentelor. Însă, din conținutul normei examinate, nu poate fi dedus clar sensul textului „<i>aviz favorabil</i>”, care poate fi interpretat eronat sau unilateral de către persoanele interesate.</p> <p>Articolul 33 alin.(1) din Legea nr.100/2017, stabilește că: „<i>Autoritățile publice, instituțiile interesate și reprezentanții societății civile, cărora li s-a prezentat proiectul actului normativ spre avizare sau consultare publică, expediază autorului proiectului avize cu obiecții și propuneri motivate, anexând, dacă este necesar, versiunea redactată a proiectului sau doar a unor prevederi, ori comunică lipsa de obiecții și propuneri</i>”.</p> <p>În acest context, suntem de părere că pentru excluderea interpretărilor eronate, care ar putea favoriza promovarea intereselor private sau de grup în detrimentul interesului public, este necesară concretizarea momentului legat de poziția Ministerului Culturii în situațiile enumerate mai sus.</p> <p>Suplimentar, necesitatea modificării textului „<i>aviz favorabil</i>” se cere și în contextul evitării asocierii acestuia</p>

cu noțiunea de favoritism, prevăzută în Legea integrității nr.82/2017, potrivit căreia favoritismul constituie act conex actelor de corupție și, totodată, este contravenție, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii (art.45 alin.(3) lit.a)).

Obiecția este valabilă și pentru norma de la art.I pct.16 din proiect, cu referire la avizul Consiliului Național al Monumentelor Istorice în privința reglementărilor din domeniul ocrotirii monumentelor, protejarea patrimoniului cultural imobil din documentațiile de urbanism și amenajarea teritoriului etc., care urmează să fie aprobate de Ministerul Culturii.

Recomandări:

Substituirea cuvântului „favorabil” cu textul „de susținere”, la art.I pct.12 și 16 din proiect.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 2 -

La art.I pct.17 din proiect

„[...] la alin.(2) sintagma „și Restaurare” se exclude; [...]”

Obiecții:

Redactarea alin.(2) este incompletă și va crea confuzii în privința denumirii entității responsabile de inspectarea în teren a monumentelor și zonelor lor de protecție, a șantierelor de intervenție asupra acestora etc. În urma modificării propuse de autori la alin.(2), aceasta se va numi – Agenția pentru Protecție a Monumentelor.

Astfel, rezultă că vor exista și vor activa în paralel două autorități diferite care au aceleași atribuții, și anume Agenția de Inspectare a Monumentelor și Agenția pentru Protecție a Monumentelor, ceea ce este un nonsens.

Menționăm că, la aplicare, terminologia aplicată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte. În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenților atât din sectorul public, cât și din cel privat.

Recomandări:

Expunerea prevederii în redacția următoare: „la alin.(2) textul „pentru Protecție și Restaurare” se substituie cu textul „de Inspectare””.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.I pct.18 din proiect

„[...] (2) Registrul monumentelor se actualizează pe baza de liste adiționale.

(3) Registrul monumentelor se actualizează de către Parlament ca urmare a includerii în acest act normativ a bunurilor imobile la propunerea Guvernului, în baza proiectului de lege de actualizare a Registrului elaborat de Ministerul Culturii. [...]”

Obiecții:

Articolul 3 din Legea nr.71/2007 cu privire la registre definește registrul ca fiind „totalitatea informațiilor documentate ținute în sisteme informaționale automatizate, organizată în conformitate cu cerințele stabilite și cu legea”.

La rândul său, Legea nr.100/2017 în art.2 definește actul normativ ca: „act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice”.

Prin urmare, Registrul monumentelor nu este un act normativ, iar prevederea analizată are sens echivoc, în același timp dublând norma de la alin.(2).

Recomandări:

Comasarea alin.(2) și (3) după cum urmează: „Registrul monumentelor se actualizează de către Parlament pe bază de liste adiționale prezentate de Guvern, la propunerea Ministerului Culturii”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.I pct.19 din proiect

„[...] (2) În cazul în care proprietarul obiectului propus pentru a fi inclus în Registrul Monumentelor, nu este de acord cu noul statut juridic al obiectului, poate solicita autorităților statului răscumpărarea imobilului conform normelor și procedurilor aplicabile în cazul exproprierii pentru cauză de utilitate publică.”

Obiecții:

Prevederea constituie o ingerință în dreptul de proprietate privată, consfințit de Constituție. Astfel, art.46 alin.(1) din Constituție stabilește că dreptul la proprietate privată este garantat, iar alin.(2) al aceluiași articol stabilește că: „Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire.”

În același context, art.501 din Codul civil prevede că: „(1) Proprietatea este, în condițiile legii, inviolabilă. (2) Dreptul de proprietate este garantat. Nimeni nu poate fi silit a ceda proprietatea sa, afară numai pentru cauză de utilitate publică pentru o dreptă și prealabilă despăgubire. Exproprierea se efectuează în condițiile legii.”

Concomitent, art.536 din Codul civil stabilește că: „(1) Dreptul de proprietate se pierde, în condițiile legii, în urma consumării, pierii fortuite sau distrugerii bunului, înstrăinării lui în temeiul unui act juridic, renunțării la dreptul de proprietate, precum și în alte cazuri prevăzute de lege.

(2) Nimeni nu poate fi forțat să cedeze proprietatea sa, cu excepția cazurilor când, conform legii, se efectuează: [...] e) exproprierea pentru cauză de utilitate publică.”

Totodată, Declarația universală a drepturilor omului la art.17 prevede că orice persoană are dreptul la proprietate și nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de proprietatea sa.

Suplimentar, art.1 din Protocolul adițional la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale stabilește că: „Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional”.

În contextul celor expuse mai sus, consemnăm că, potrivit Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr.488/1999, exproprierea este precedată de următoarele măsuri: 1) declararea utilității publice (art.6);

2) cercetarea prealabilă (art.7);

3) publicitatea declarării utilității publice (art.8);

4) înaintarea propunerii de expropriere și obligațiile expropriatului (art.9);

5) înaintarea întâmpinării împotriva propunerii de expropriere (10);

6) soluționarea întâmpinărilor (art.11);

7) decizia comisiei. Condițiile de încheiere a contractului (art.12);

8) procedurile judiciare de expropriere (cap.IV).

Astfel, după declararea utilității publice, expropriatorul execută acțiunile de înaintare a propunerii de expropriere, informând în scris proprietarul obiectului exproprierii despre propunerea de expropriere. La rândul său, proprietarul obiectului exproprierii este în drept să-și dea consimțământul pentru o compensare imediată și echitabilă sau poate face întâmpinare împotriva propunerii de expropriere, prin care înaintează exigențele proprii privind condițiile exproprierii.

În proiect, însă, autorii lasă la latitudinea proprietarului obiectului propus pentru a fi inclus în Registrul Monumentelor, solicitarea de la autoritățile publice de a-i fi răscumpărat bunul imobil, ceea ce vine în contradicție cu prevederile Legii nr.488/1999 și, respectiv, nu va avea efectul scontat.

Totodată, o eventuală deposedare a proprietarului de bunul imobil care îi aparține, în condițiile actuale ale proiectului, va constitui o ingerință în dreptul de proprietate privată, adică o limitare neîntemeiată a drepturilor omului, urmată de consecințele corespunzătoare: inițierea proceselor de judecată pe intern, adresări la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, penalități achitate de către Republica Moldova pentru încălcarea drepturilor fundamentale ale omului, tergiversarea înscrierii în Registrul a monumentelor noi identificate.

Recomandări:

Substituirea textului „poate solicita autorităților statului răscumpărarea imobilului conform normelor și procedurilor aplicabile în cazul exproprierii pentru cauză de utilitate publică” cu textul „obiectul respectiv este supus exproprierii pentru cauză de utilitate publică”.

Factori de risc:

- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea Legii nr.1530/1993 privind ocrotirea monumentelor este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul consolidării domeniului protejării monumentelor istorice în calitate de activitate de interes public național.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional, însă proiectul nu corespunde pe deplin normelor de tehnică legislativă.

Pe de o parte, proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la consolidarea domeniului de protejare a monumentelor istorice. Pe de altă parte, normele proiectului creează posibilitatea unei ingerințe arbitrare în dreptul de proprietate privată, ceea ce constituie o încălcare a drepturilor fundamentale omului, cu toate consecințele și urmările negative care pot decurge din astfel de situații.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- utilizarea neuniformă a termenilor;
- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept;
- limitarea neîntemeiată a drepturilor omului;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

25.11.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiu, Inspector principal