

CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

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

Nr. CE/2-4447 din „11” octombrie 2016

La nr.10-4925 din 15.08.2016

Ministerul Economiei

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege privind delimitarea proprietății publice

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție - 3 file;

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 2 file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

Ex: Călin Țepordei
Tel: 0 (22) 257-420

MINISTERUL ECONOMIEI AL REPUBLICII MOLDOVA	
Nr. de înțare	<u>13071</u>
Indexul	<u>12</u> / <u>10</u> / <u>2016</u>



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului legii privind delimitarea proprietății publice

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este , autor nemijlocit - Ministerul Economiei, 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 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Reieșind din cele expuse de autor în nota informativă, scopul proiectului constă în eliminarea lacunelor identificate la aplicarea Legii privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor nr.91-XVI din 05.04.2007, în special a problemei cu privire la neînregistrarea proprietății publice în Registrul bunurilor imobile a statului sau unităților administrativ-teritoriale (UAT) și a lipsei procedurilor și etapelor procesului de delimitare.

d. Suficiența argumentării. În contextul în care autorul face trimitere la careva deficiențe ale cadrului legal, considerăm insuficient argumentat proiectul în lipsa unei analize minuțioase a problemelor identificate și prezentarea sub aspect cantitativ și calitativ a efectelor negative depistate (ex. numărul cazurilor de neînregistrare a bunurilor în Registrul bunurilor imobile; raportul bunurilor neînregistrate comparativ cu cele înregistrate etc.). Concomitent, argumentarea slabă a proiectului este condiționată și de lipsa unei analize economico-financiare care să menționeze volumul necesar de resurse financiare și disponibilitatea acestora. Pe lângă acestea, proiectul necesită a fi corelat cu prevederile Legii nr.523 din 16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale în vederea evitării dublării de norme.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Deși delimitarea proprietății publice va implica cheltuieli financiare din contul bugetului de stat, nota informativă nu conține analiza economico-financiară. Astfel, nu este specificat care este suma mijloacelor financiare necesară pentru implementarea proiectului. În lipsa unor evaluări cu privire la volumul necesar de resurse financiare există riscul ca proiectul să nu

dispună de acoperire financiară suficientă pentru a fi implementat și, într-un final, să fie pus în sarcina autorităților publice de a fi realizat din mijloace proprii. În final, menționăm că un proiect să fie viabil, analiza costurilor de implementare este o condiție indispensabilă în acest sens.

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

Delimitarea pe domenii și apartenență va spori calitatea evidenței și gestionării bunurilor proprietate publică. În acest context, interesul public general nu va fi prejudiciat. Totodată, avînd în vedere obiecțiile expuse în prezentul raport, există riscul promovării intereselor unor anumite persoane cointeresate în înstrăinarea/privatizarea bunurilor statului/UAT în mod fraudulos.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domenii anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Fiind plasat pe pagina web oficială a Ministerului Economiei la momentul examinării, 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

Art.2 noțiunea „autorități ale administrației publice centrale interesate” – autorități ce administrează obiecte din ramura sănătății, culturii, educației, obiecte și terenuri din fondul apelor sau forestier, terenuri aferente căilor de comunicație terestre ș.a., care ar putea fi afectate de deciziile adoptate privind delimitarea bunurilor imobile proprietate publică.

Noțiunea menționată supra este una inutilă. Mai mult, în redacția propusă de autor aceasta poate fi interpretată în mod discreționar. Astfel, fiind vizate doar instituțiile din ramura sănătății, culturii și educației, există riscul să fie evitate alte autorități publice din alte domenii. Respectiv, acestea vor avea teme de a se eschiva de la respectarea prevederilor proiectului pe motiv că nu au fost menționate expres în conținutul noțiunii de „autorități ale administrației publice centrale interesate”.

Recomandarea: Noțiunea necesită a fi exclusă ca fiind pasibilă interpretării. În cazul în care autorul insistă, recomandăm reformularea acesteia astfel încît să se facă trimitere la modul general la toate autoritățile administrației publice centrale.

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

Ca obiecție generală asupra proiectului

Evidențiem că autorul admite pe tot parcursul textului o serie de trimiteri la alte acte legislative fără a le specifica. În acest sens, nu este cert dacă există de fapt norme legale care să reglementeze aspectele stabilite de autor sau trimiterile au fost făcute în mod formal. Normele de trimitere defectuoase riscă să fie interpretate în vederea aplicării proiectului în mod discreționar și în condiții avantajoase intereselor unor anumite persoane.

Recomandarea: Considerăm necesar revizuirea, reformularea, concretizarea sau excluderea următoarelor sintagme: „în condițiile legii art.4 lit.c) și art.15 lit.c); „în condițiile legislației” art.5 alin.(3) lit.b), art.10 alin.(2) li.b) și art.12 alin.(2) lit.c); „în cazurile expres prevăzute de lege” art.5 alin.(5); „în conformitate cu legea” art.6 alin.(2) lit.b) și art.13 lit.h); „cu excepția cazurilor expres prevăzute de legislație” art.6 alin.(3) lit.a); „cu excepția celor înstrăinate în conformitate cu legislația” art.7 și art.8; „alte acte legislative” art.9 alin.(1) art.11 alin.(11); „potrivit legislației” art.9 alin.(2) lit.t).

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art.9 alin.(2) – clădirile, încăperile izolate și terenurile în/pe care își desfășoară activitatea întreprinderile de stat care efectuează înregistrarea de stat a întreprinderilor și a bunurilor, certificarea mărfurilor și a tehnicii, ale altor întreprinderi de stat care îndeplinesc, în exclusivitate sau în parte, funcții auxiliare ale statului.

Evidențiem că sintagma „ale altor întreprinderi de stat care îndeplinesc, în exclusivitate sau în parte, funcții auxiliare ale statului” este una ambiguă (nefiind clar cum vor fi determinate funcțiile auxiliare ale statului și întreprinderile responsabile) și poate fi interpretată în vederea atribuirii în mod discreționar la domeniul privat a bunurilor întreprinderilor de stat ca ulterior acestea să fie pasibile înstrăinării/privatizării.

Recomandarea: Instituirea unui mecanism clar de delimitare pe domenii a bunurilor întreprinderilor de stat.

Art.10 Bunurile domeniul privat al statului alin.(2) lit.c) – alte bunuri dobîndite de stat.
Art.12 alin.(2) lit.f) alte bunuri dobîndite de unitatea administrativ-teritorială.

Sintagma „alte bunuri dobîndite” este expusă la modul general fără a specifica expres categoria/tipurile de bunuri. Respectiv, norma poate fi interpretată în vederea atribuirii oricăror bunuri la discreția autorităților publice la domeniul privat în vederea înstrăinării ulterioare a acestora.

Reieșind din cele expuse, evidențiem riscul creării unor scheme prin care bunurile proprietate publică a statului/UAT ar putea fi incluse în categoria bunurilor de domeniul privat în vederea înstrăinării în mod fraudulos a acestora.

Recomandarea: Considerăm necesar stabilirea exhaustiv a categoriilor de bunuri ce pot fi dobîndite de stat și clasificate ulterior la domeniul privat.

Art.12 alin.(2) lit.e) – terenurile fondului de rezervă

În redacția actuală autorul atribuie domeniului privat toate terenurile fondului de rezervă deși Codul funciar prevede obligativitatea UAT de a stabili terenurile ce urmează a fi clasificate la domeniul public.

Astfel, există riscul ca norma să genereze interpretări în vederea înstrăinării/privatizării terenurilor din fondul de rezervă indiferent de domeniul acestora.

Recomandarea: *Recomandăm reformularea normei după cum urmează: „terenurile fondului de rezervă ce nu țin de domeniul public”.*

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Art.6 alin.(2) lit.b) – reprezintă terenuri care se atribuie persoanelor fizice pentru construcția de case individuale în conformitate cu legea.

Norma propusă de autor este una ambiguă și poate crea condiții favorabile pentru înstrăinarea frauduloasă a terenurilor proprietate privată a statului/UAT.

Norma poate fi interpretată în vederea instituirii unei proceduri simplificate de înstrăinare a terenurilor cu eludarea procedurilor legale care ulterior va deveni o schemă prin intermediul căreia anumite persoane cointeresate, aflate în anumite înțelegeri cu funcționarii publici ar putea beneficia de terenuri din domeniul privat al statului/UAT.

Recomandarea: *Norma necesită a fi exclusă ca fiind una cu potențial sporit de coruptibilitate și de delapidare a bunurilor statului/UAT.*

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

Art.6 alin.(3) lit.a) pot fi înstrăinate/privatizate, depuse în capitalul social al societăților comerciale, cu excepția cazurilor expres prevăzute de legislație.

Evidențiem că norma nu stabilește expres condițiile de înstrăinare/privatizare și depunere în capitalul social al societăților comerciale a bunurilor de domeniul privat al statului/UAT. Respectiv, norma poate fi interpretată în vederea stabilirii de către autoritățile publice a unor mecanisme proprii, stabilite în mod discreționar conform cărora va fi posibil delapidarea bunurilor statului/UAT.

Recomandarea: *Norma necesită a fi concretizată în vederea indicării cazurilor în care pot fi înstrăinate/privatizate, depuse în capitalul social al societăților comerciale bunurile din domeniul privat al statului.*

Art.21 alin.(1) lit.c) apariția/încetarea în fapt a utilității și interesului public asupra bunului, confirmat printr-o expertiză.

Norma propusă de autor nu conține un mecanism clar în baza căruia urmează a fi stabilită utilitatea și interesul public asupra unui bun. Mai mult, nu este reglementată procedura de

efectuare a expertizei, conținutul acesteia și autoritatea competentă de a realiza asemenea expertize.

În redacția propusă de autor norma poate institui o metodă legală de eludare a cadrului normativ în vederea trecerii bunurilor pe domenii în mod discreționar și în dependență de interesele unor anumitor persoane.

Recomandarea: În redacția actuală norma este inadmisibilă. Recomandăm autorului instituirea unui mecanism clar prin intermediul căruia urmează a fi efectuată trecerea bunurilor dintr-un domeniu în altul.

Ca obiecție generală asupra proiectului

Deși autorul propune delimitarea proprietății statului/UAT pe domenii, evidențiem că proiectul reglementează înregistrarea în registrul bunurilor imobile doar a bunurilor proprietate publică fiind evitate cele de domeniu privat al statului/UAT.


Respectiv, nu este clar modul de evidență și gestionare a bunurilor din domeniul privat al statului/UAT. Avînd în vedere că autorul admite înstrăinarea/privatizarea bunurilor domeniului privat, lipsa unor prevederi cu privire la înregistrarea într-un anumit registru a acestor bunuri poate duce la delapidarea proprietății statului/UAT, fiind dificilă depistarea unor asemenea cazuri.

Recomandarea: Considerăm necesar revizuirea proiectului în vederea instituirii unui registru conform căruia urmează a fi ținută evidența bunurilor proprietate privată a statului/UAT.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

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


Tepordei Călin
Inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție
06 Octombrie 2016

*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 privind delimitarea proprietății publice**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Art.2 noțiunea „autorități ale administrației publice centrale interesate” – autorități ce administrează obiecte din ramura sănătății, culturii, educației, obiecte și terenuri din fondul apelor sau forestier, terenuri aferente căilor de comunicație terestre ș.a., care ar putea fi afectate de deciziile adoptate privind delimitarea bunurilor imobile proprietate publică.	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	Noțiunea menționată supra este una inutilă. Mai mult, în redacția propusă de autor aceasta poate fi interpretată în mod discreționar. Astfel, fiind vizate doar instituțiile din ramura sănătății, culturii și educației, există riscul să fie evitate alte autorități publice din alte domenii. Respectiv, acestea vor avea temei de a se eschiva de la respectarea prevederilor proiectului pe motiv că nu au fost menționate expres în conținutul noțiunii de „autorități ale administrației publice centrale interesate”.	Noțiunea necesită a fi exclusă ca fiind pasibilă interpretării. În cazul în care autorul insistă, recomandăm reformularea acesteia astfel încât să se facă trimitere la modul general la toate autoritățile administrației publice centrale.
2	Ca obiecție generală asupra proiectului	Norme de trimitere	Evidențiem că autorul admite pe tot parcursul textului o serie de trimiteri la alte acte legislative fără a le specifica. În acest sens, nu este cert dacă există de fapt norme legale care să reglementeze aspectele stabilite de autor sau trimiterile au fost făcute în mod formal. Normele de trimitere defectuoase riscă să fie interpretate în vederea aplicării proiectului în mod	Considerăm necesar revizuirea, reformularea, concretizarea sau excluderea următoarelor sintagme: „în condițiile legii art.4 lit.c) și art.15 lit.c); „în condițiile legislației” art.5 alin.(3)

			discreționar și în condiții avantajoase intereselor unor anumite persoane.	lit.b), art.10 alin.(2) li.b) și art.12 alin.(2) lit.c); „în cazurile expres prevăzute de lege” art.5 alin.(5); „în conformitate cu legea” art.6 alin.(2) lit.b)și art.13 lit.h); „cu excepția cazurilor expres prevăzute de legislație” art.6 alin.(3) lit.a); „cu excepția celor înstrăinate în conformitate cu legislația” art.7 și art.8; „alte acte legislative” art.9 alin.(1) art.11 alin.(11); „potrivit legislației” art.9 alin.(2) lit.t).
3	Art.9 alin.(2) – clădirile, încăperile izolate și terenurile în/pe care își desfășoară activitatea întreprinderile de stat care efectuează înregistrarea de stat a întreprinderilor și a bunurilor, certificarea mărfurilor și a tehnicii, ale altor întreprinderi de stat care îndeplinesc, în exclusivitate sau în parte, funcții auxiliare ale statului.	Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Evidențiem că sintagma „ale altor întreprinderi de stat care îndeplinesc, în exclusivitate sau în parte, funcții auxiliare ale statului” este una ambiguă (nefiind clar cum vor fi determinate funcțiile auxiliare ale statului și întreprinderile responsabile) și poate fi interpretată în vederea atribuirii în mod discreționar la domeniul privat a bunurilor întreprinderilor de stat ca ulterior acestea să fie pasibile înstrăinării/privatizării.	Instituirea unui mecanism clar de delimitare pe domenii a bunurilor întreprinderilor de stat.
4	Art.10 Bunurile domeniul privat al statului alin.(2) lit.c) – alte bunuri dobândite de stat. Art.12	Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Sintagma „alte bunuri dobândite” este expusă la modul general fără a specifica expres categoria/tipurile de bunuri. Respectiv, norma	Considerăm necesar stabilirea exhaustiv a categoriilor de bunuri ce

	alin.(2) lit.f) alte bunuri dobândite de unitatea administrativ-teritorială.		poate fi interpretată în vederea atribuirii oricăror bunuri la discreția autorităților publice la domeniul privat în vederea înstrăinării ulterioare a acestora. Reieșind din cele expuse, evidențiem riscul creării unor scheme prin care bunurile proprietate publică a statului/UAT ar putea fi incluse în categoria bunurilor de domeniul privat în vederea înstrăinării în mod fraudulos a acestora.	pot fi dobândite de stat și clasificate ulterior la domeniul privat.
5	Art.12 alin.(2) lit.e) – terenurile fondului de rezervă	Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	În redacția actuală autorul atribuie domeniului privat toate terenurile fondului de rezervă deși Codul funciar prevede obligativitatea UAT de a stabili terenurile ce urmează a fi clasificate la domeniul public. Astfel, există riscul ca norma să genereze interpretări în vederea înstrăinării/privatizării terenurilor din fondul de rezervă indiferent de domeniul acestora.	Recomandăm reformularea normei după cum urmează: „terenurile fondului de rezervă ce nu țin de domeniul public”.
6	Art.6 alin.(2) lit.b) – reprezintă terenuri care se atribuie persoanelor fizice pentru construcția de case individuale în conformitate cu legea.	Stabilirea condițiilor adaptate convenției anumitor persoane sau grupuri	Norma propusă de autor este una ambiguă și poate crea condiții favorabile pentru înstrăinarea frauduloasă a terenurilor proprietate privată a statului/UAT. Norma poate fi interpretată în vederea instituirii unei proceduri simplificate de înstrăinare a terenurilor cu eludarea procedurilor legale care ulterior va deveni o schemă prin intermediul căreia anumite persoane cointeresate, aflate în anumite înțelegeri cu funcționarii publici ar putea beneficia de terenuri din domeniul privat al statului/UAT.	Norma necesită a fi exclusă ca fiind una cu potențial sporit de coruptibilitate și de delapidare a bunurilor statului/UAT.
7	Art.6 alin.(3) lit.a) pot fi înstrăinate/privatizate, depuse în capitalul social al societăților	Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect	Evidențiem că norma nu stabilește expres condițiile de înstrăinare/privatizare și depunere în capitalul social al societăților comerciale a	Norma necesită a fi concretizată în vederea indicării cazurilor în care

	comerciale, cu excepția cazurilor expres prevăzute de legislație.		bunurilor de domeniul privat al statului/UAT. Respectiv, norma poate fi interpretată în vederea stabilirii de către autoritățile publice a unor mecanisme proprii, stabilite în mod discreționar conform cărora va fi posibil delapidarea bunurilor statului/UAT.	pot fi înstrăinate/privatizate, depuse în capitalul social al societăților comerciale bunurile din domeniul privat al statului.
8	Art.21 alin.(1) lit.c) apariția/încetarea în fapt a utilității și interesului public asupra bunului, confirmat printr-o expertiză.	Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect	Norma propusă de autor nu conține un mecanism clar în baza căruia urmează a fi stabilită utilitatea și interesul public asupra unui bun. Mai mult, nu este reglementată procedura de efectuare a expertizei, conținutul acesteia și autoritatea competentă de a realiza asemenea expertize. În redacția propusă de autor norma poate institui o metodă legală de eludare a cadrului normativ în vederea trecerii bunurilor pe domenii în mod discreționar și în dependență de interesele unor anumitor persoane.	În redacția actuală norma este inadmisibilă. Recomandăm autorului instituirea unui mecanism clar prin intermediul căruia urmează a fi efectuată trecerea bunurilor dintr-un domeniu în altul.
9	Ca obiecție generală asupra proiectului	Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect	Deși autorul propune delimitarea proprietății statului/UAT pe domenii, evidențiem că proiectul reglementează înregistrarea în registrul bunurilor imobile doar a bunurilor proprietate publică fiind evitate cele de domeniu privat al statului/UAT. Respectiv, nu este clar modul de evidență și gestionare a bunurilor din domeniul privat al statului/UAT. Având în vedere că autorul admite înstrăinarea/privatizarea bunurilor domeniului privat, lipsa unor prevederi cu privire la înregistrarea într-un anumit registru a acestor bunuri poate duce la delapidarea proprietății statului/UAT, fiind dificilă depistarea unor asemenea cazuri.	Considerăm necesar revizuirea proiectului în vederea instituirii unui registru conform căruia urmează a fi ținută evidența bunurilor proprietate privată a statului/UAT.