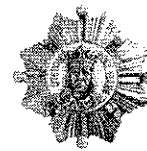




**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA**



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

Nr. 06/2-2603 din 12.05.2020

La nr. 36/01-06/266 din 27.04.2020

**Agencia Relatii Funciare și Cadastru**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (nr.778/2001, nr.989/2002, nr.354/2004, nr.160/2011).

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

**Director**

**Ruslan FLOCEA**

AGENCIA RELATII FUNCiare SI CADASTRU A REPUBLICII MOLDOVA		
AGENCIA RELATI FUNCiare SI CADASTRU A REPUBLICII MOLDOVA		
Intrare nr.	518	
" 12 "	mai	2020



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6492 din 12.05.2020

### la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (nr. 778/2001, nr.989/2002, nr.354/2004, nr.160/2011)

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 Agenția Relații Funciare și Cadastru, 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 Agenției Relații Funciare și Cadastru: [www.arfc.gov.md](http://www.arfc.gov.md) la data de 29.04.2020, 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 vizează modificarea Legii nr. 778/2001 cu privire la geodezie, cartografie și geoinformatică, Legii nr. 989/2002 cu privire la activitatea de evaluare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 102, art. 773), Legii nr. 354/2004 cu privire la formarea bunurilor imobile (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 233-236, art. 999) și Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr. 170-175, art. 494), scopul principal fiind eficientizarea politicilor în domeniul reglementării prin autorizare a activității de întreprinzător din motivul creării unui gol în procesul reglementării și în cadrul normativ din momentul intrării în vigoare a Legii nr. 185/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care Agenția Relații Funciare și Cadastru nu are dreptul să mai elibereze certificate, iar mecanismul de acreditare a organismelor de certificare de către MOLDAC precum prevede Legea nr. 160/2011 nu funcționează la moment în domeniile evaluării bunurilor imobile, evaluării obiectelor proprietății intelectuale, geodeziei, cartografiei, prospecțiunilor topografice și geoinformaticii, cadastrului bunurilor imobile, delimitării bunurilor imobile, prevăzute de legea prenotată, nu se certifică”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 4 legi care au ca obiect comun de reglementare certificarea persoanelor fizice în diferite specialități: geodezie, cartografie, prospecțiuni topografice, geoinformatică, evaluarea bunurilor imobile și a obiectelor de proprietate intelectuală, formarea bunurilor imobile. În acest context, Agenția Relații Funciare și Cadastru (în continuare ARFC) va crea 3 comisii pentru certificarea persoanelor fizice în specialitățile menționate. Urmare a certificării, în toate cazurile, se va elibera cu titlu gratuit un certificat cu o perioadă de valabilitate de 5 ani.

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

În analiza impactului de reglementare se menționează că „Modificările și completările propuse în prezentul proiect, sunt elaborate în vederea deblocării situației creată de neeficiența cadrului normativ existent, unde Agenția Relații Funciare și Cadastru nu mai eliberează certificate de calificare iar MOLDAC nu a asigurat mecanismul normativ de acreditare a organismelor de certificare a specialiștilor în domeniile evaluării bunurilor imobile, evaluării obiectelor proprietății intelectuale, geodeziei, cartografiei, prospecțiunilor topografice și geoinformaticii, cadastrului bunurilor imobile, delimitării bunurilor imobile, prevăzut în Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător”.

Cu toate acestea, în proiect au fost identificate norme, care constituie factori de risc, generatoare de premise favorabile apariției riscurilor de corupție. În acest sens, a fost constatată neglijarea normelor de tehnică legislativă, au fost identificate lacune normative, proceduri administrative ambigui etc.

## 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 descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

### 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 acord cu prevederile din compartimentul 5 al notei informative, „Implementarea modificărilor la proiectul de lege nu presupune alocări de mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat".

### I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum se rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului".

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ."

Nota informativă conține actul de analiză a impactului de reglementare. Totuși, se constată că analiza impactului de reglementare are un caracter incomplet, deoarece se referă doar la modificările Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. Proiectul intervine cu modificări la 4 legi, astfel analiza impactului de reglementare urmează să supună studiului toate modificările propuse conform Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019.

## **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 textul proiectului au fost identificate norme redacția cărora nu este conformă normelor de tehnică legislativă, atât din punct de vedere ortografic cât și al formulării. Formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării. Analiza detaliată în privința acestor aspecte este prezentată la compartimentul III din prezentul Raport.

### **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.

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

Proiectul reglementează activitatea Guvernului, a Agenției Relației Funciare și Cadastru și a Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală. Domeniul de reglementare în privința acestor autorități publice vizează certificarea persoanelor fizice în domeniul geodeziei, cartografiei, prospecțiunii topografice, geoinformaticii, evaluării bunurilor imobile și a obiectelor de proprietate intelectuală, formării bunurilor imobile.

Totodată, prin proiect se prevede faptul că ARFC urmează să constituie 3 comisii care vor avea competența de a certifica persoanele candidate la una sau mai multe din specialitățile sus menționate. Referitor la acest aspect, în proiect au fost identificate lacune și formulări ambigui, în principal cu referire la crearea și componența comisiilor, modalitatea de adoptare a deciziilor, denumirea acestora. Analiza detaliată este relevantă la compartimentul III din prezentul Raport.

### **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 -

#### Obiecție generală asupra proiectului referitor la comisiile de certificare

##### Obiecții:

Prin proiect se prevede crearea a 3 comisii:

- comisia de certificare creată pe lângă ARFC, care va certifica specialiștii în domeniul geodeziei, cartografiei, prospecțiunilor topografice și geoinformaticii (Art. I pct. 1));
- comisia de certificare, instituită de către ARFC, care va certifica evaluatorii bunurilor imobile (Art. II pct. 4 alin. (4));
- comisia de certificare de pe lângă ARFC, care va elibera „certificat al inginerului cadastral” (Art. III pct. 1).

Potrivit proiectului toate aceste 3 comisii au tangență cu Agenția Relații Funciare și Cadastru și exercită aceeași atribuție: de a certifica anumite persoane conform unei specialități. Scontând la o abordare unitară în privința acestor comisii, se remarcă caracterul ambiguu și lacunar al proiectului, din următoarele considerente:

- referitor la crearea comisiilor - toate trei comisii se creează de către ARFC, însă activitatea acestora se va reglementa de entități diferite. Prima comisie din lista de mai sus va activa conform unui regulament aprobat de Guvern, a 2-a comisie va activa conform unui regulament aprobat de ARFC, însă în ceea ce privește activitatea a celei de a 3-a comisii, proiectul nu prevede entitatea responsabilă de aprobarea regulamentului de activitate;
- referitor la componența comisiilor - proiectul reglementează anumite condiții referitoare la componență doar în privința celei de a 3-a comisii (*art. III pct. 2 alin. (6)*), însă la celelalte comisii nu este stabilită nicio cerință în acest sens. Referitor la componența celei de a 3-a comisii, proiectul prevede că în comisie sunt incluși specialiști ai ARFC și reprezentanți ai asociațiilor obștești, iar președintele și secretarul comisiei de certificare se numesc din rândurile specialiștilor ARFC. Acestea fiind menționate, totuși, se constată că textul de lege nu este suficient de clar pentru a contura o viitoare componență a comisiei fără a recurge la interpretări abuzive, or proiectul nu stabilește, cel puțin, numărul nominal de membri, proporția membrilor reprezentanți ai asociațiilor obștești, perioada deținerii calității de membru al comisiei, în special în ceea ce privește asociațiile obștești etc. Mai mult decât atât, având în vedere faptul că urmare a deciziei membrilor comisiei vor fi certificate anumite persoane de a activa în anumite domenii, proiectul nu înaintează careva cerințe de experiență sau studii în privința acestor membri;
- referitor la modalitatea de adoptare a deciziilor - în acest sens proiectul conține doar o prevedere referitoare la activitatea celei de a 2-a comisii din lista de mai sus. Potrivit art. II pct. 6 alin. (4) din proiect, „Retragerea certificatului se efectuează în temeiul deciziei comisiei de certificare, adoptate cu votul a cel puțin 2/3 din membrii comisiei”. Reducându-se doar la această prevedere, proiectul creează loc de interpretări și de diferite viziuni referitor la cvorum și la numărul necesar de voturi pentru a adopta o anumită decizie. La acest compartiment textul de lege urmează să fie mai clar, or anume la adoptarea deciziilor se pot crea premise pentru promovarea intereselor private contrare interesului public;
- referitor la denumirea comisiilor - în proiect se atestă utilizarea unor variate denumiri în privința unei și aceleiași comisii: comisie de certificare, comisie de certificare de pe lângă ARFC/pe lângă ARFC, comisie de certificare a [specialiștilor respectivi]. Având în vedere similitudinea atribuțiilor comisiilor și tangența comună cu ARFC, însă aria de activitatea diferită, se impune stabilirea unor denumiri certe și utilizarea unitară a acestora.

Acestea fiind menționate, se constată un vid de reglementare a proiectului referitor la comisiile de certificare, fapt care poate conduce către compromiterea integrității instituționale și profesionale a agenților publici, or specificul de activitate al acestor comisii constă în contactul cu solicitanții de anumite calificări unde lipsa reglementărilor poate stimula manifestările de corupție.

**Recomandări:**

Se recomandă completarea proiectului cu reglementări clare și suficiente referitoare la comisiile de certificare, în ceea ce privește crearea și componența comisiilor, modalitatea de adoptare a deciziilor, denumirea acestora, precum și alte aspecte care ar preveni manifestările de corupție.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

**Art. I pct. 5 alin. (4) din proiect**

Art. I. Legea nr. 778/2001 cu privire la geodezie, cartografie și geoinformatică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.29-31, art.160), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

5. Articolul 6<sup>4</sup> se redă în redacție nouă:

(4) Comisia de certificare adoptă decizii privind respingerea cererilor de admitere la procedura de certificare pentru obținerea certificatului.

**Obiecții:**

Urmare a examinării normei precitate, se constată nerespectarea normelor de tehnică legislativă la elaborarea acesteia. Norma stabilește că, comisia adoptă decizii de respingere a cererilor, fără a specifica careva condiții, termene sau oricare alte concretizări. Pe de altă parte, în cazul în care s-ar dori prezentarea tipurilor de decizii adoptate de comisii, identificăm că proiectul nu menționează alte tipuri de decizii. Respectiv, norma în cauză, în redacția actuală este lipsită de certitudine și creează dificultăți la interpretarea proiectului.

Riscul acestei norme constă în lipsa de predictibilitate și crearea premiselor de interpretare abuzivă. Pentru a evita aceste riscuri, urmează fi analizat obiectivul scontat al normei respective și completarea acesteia cu prevederi clare, or în redacția actuală este dificil de apreciat care este scopul unei asemenea norme.

**Recomandări:**

Se recomandă completarea normei de la art. I pct. 5 alin. (4) din proiect cu prevederi care ar conferi normei aplicabilitate și certitudine. Spre exemplu norma poate fi completată cu alte tipuri de decizii pe care le poate adopta comisia, iar ulterior cu cerințele necesare de a fi întrunit pentru adoptarea fiecărei dintre deciziile respective.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

## Obiecție generală asupra proiectului

### Obiecții:

Fiind examinat prin prisma respectării normelor de tehnică legislativă, nerespectarea cărora generează elaborarea nomelor ce constituie factori de risc, în proiect au fost identificate o serie de inadvertențe. În acest context, prezentăm normele în cauză cu recomandările de rigoare:

- la art. I pct. 4 alin. (1<sup>1</sup>) se va substitui sintagma „certificat de calificare” cu „certificat topogeodezic și cartografic”;
- la art. I pct. 5 alin. (1), după cuvântul „ordinul”, se va adăuga expresia „directorului general al”;
- la art. II pct. 5 alin. (2) lit. d) se va substitui expresia „certificatul ce atestă lipsa cazierului judiciar” cu: „declarația pe propria răspundere cu privire la lipsa antecedentelor penale” sau „cazierul judiciar”;
- la art. III pct. 2 alin. (4), sintagma „la decizia” se va substitui cu „de către” conform prevederilor art. III pct. 1 alin. (1) din proiect;
- la art. III pct. 2 alin. (7) se va substitui expresia „certificat de calificare” cu „certificat al inginerului cadastral”;
- la art. III pct. 2 alin. (9), cuvântul „atestată” se va substitui cu „certificată”;
- la art. 6<sup>3</sup> alin. (1) lit. c) din Legea nr. 778/2001 cu privire la geodezie, cartografie și geoinformatică, rămâne în vigoare o cerință adresată candidaților de a obține certificatul topogeodezic și cartografic, și anume: „a susținut examenul de atestare”. În condițiile în care proiectul modifică conceptual modalitatea de obținere a certificatelor respective și a certificării persoanelor, urmează a fi examinată necesitatea modificării normei respective în concordanță cu proiectul.

Pericolul elementelor invocate constă în faptul că la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume, tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen, din cauza numirii diferite a lui sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte din motivul confundării a două noțiuni diferite în textul reglementării. În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenților sectoarelor și public, și privat.

### Recomandări:

Se recomandă înlăturarea inadvertențelor din proiect, expuse mai sus, și redactarea proiectului de o manieră conformă cu rigorile tehnicii legislative.

### Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

### Riscuri de corupție:

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea a 4 legi care au ca obiect comun de reglementare certificarea persoanelor fizice în diferite specialități: geodezie, cartografie, prospecțiuni topografice, geoinformatică, evaluarea bunurilor imobile și a obiectelor de proprietate intelectuală, formarea bunurilor imobile. În acest context, Agenția Relații Funciare și Cadastru va crea 3 comisii pentru certificarea persoanelor fizice în specialitățile menționate. Urmare a certificării, în toate cazurile, se va elibera cu titlu gratuit un certificat cu o perioadă de valabilitate de 5 ani.

Urmare a realizării expertizei anticorupție, în proiect au fost identificate norme, care constituie factori de risc, generatoare de premise favorabile apariției riscurilor de corupție. În acest sens, a fost constată neglijarea normelor de tehnică legislativă, au fost identificate lacune normative, proceduri administrative ambigui etc. Referitor la comisiile care urmează a fi create de către Agenția Relații Funciare și Cadastru, în proiect au fost identificate lacune și formulări ambigui, în principal cu referire la crearea și componența comisiilor, modalitatea de adoptare a deciziilor, denumirea acestora.

Nota informativă conține analiza impactului de reglementare, însă aceasta are un caracter incomplet, deoarece se referă la modificările doar a unei singure legi.

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

12.05.2020

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

