

28 Decembrie 2011, nr. 523

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii privind administrarea și deetatzarea proprietății publice

(înregistrat în Parlament cu numărul 2733 din 12 Decembrie 2011)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii privind administrarea și deetatzarea proprietății publice.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** În conformitate cu nota informativă, proiectul de lege are drept scop eliminarea interpretărilor contradictorii și discrepanțelor identificate în procesul aplicării legii privind administrarea și deetatzarea proprietății publice nr.121-XVI din 04 mai 2007. Acest proiect de lege a fost elaborat întru realizarea politicilor de guvernare a Republicii Moldova pentru perioada 2011-2014, în domeniul administrării și deetatzării proprietății publice, fixate în Programul de activitate al Guvernului "Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare".

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Este necesar de a remarca faptul, că acest proiect de lege este transmis spre examinare în mod prioritar și este plasat pe pagina web a Parlamentului, fiind înregistrat la data de 12 decembrie 2011. Legea privind transparența în procesul decizional stipulează în art.9 alin.(1) că la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială. Luînd în considerație faptul, că acest proiect de lege pînă la data de 27.12.2011 încă nu a fost examinat de Parlament, rezumăm că a fost respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, care a avut posibilitatea să înainteze obiecții și recomandări pe marginea proiectului de lege în cauză.

- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului de act legislativ. Se poate observa lipsa unei analize a impactului social și estimarea cheltuielilor ce pot surveni la realizarea prevederilor legii. În conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu

normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale și cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și la coordonarea lui cu legislația în vigoare și cu legislația comunitară. Plus la aceasta, în conformitate cu art.23 lit.d) din Legea privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare. Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice, societății civile pentru formularea recomandărilor (inclusiv autorităților administrației publice locale care se confruntă cel mai frecvent cu probleme ce țin de administrarea și privatizarea patrimoniului unităților administrativ teritoriale), iar în final avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

Plus la aceasta, prin acest proiect de lege se propune adoptarea unei noi liste a obiectelor nesupuse privatizării, care nu cuprinde un șir de bunuri ce sînt incluse în lista actuală. În acest sens, autorul proiectului de lege nu a efectuat nici o analiză a situației economico-financiare în care se află bunurile ce se propun a fi excluse din lista bunurilor nepasibile de privatizare. Am putea interpreta excluderea acestor bunuri din lista respectivă ca o modalitate de privatizare a acestora ulterior, ceea ce implică un posibil interes din partea unor subiecți și, eventual, anumite elemente de coruptibilitate. Era oportun ca autorul să evidențieze expres lista și starea bunurilor excluse din lista actuală, pentru a asigura o transparență și totodată era necesar de prevăzut soarta ce vor urma aceste bunuri.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Proiectul și nota informativă la acesta nu conțin referințe la legislația comunitară și alte reglementări internaționale.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

În acest sens, remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, care s-ar impune la proiectul de lege în cauză. Nota informativă urma să conțină și o expertiză financiară, conform art.22 alin.(5) din Legea 780/2001, pentru semnalarea deficiențelor financiare și prognozarea consecințelor financiare negative ale proiectului.

În acest context reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare, ca parte componentă a unui proiect de lege, care, însă, lipsește și de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică, indică asupra faptului, că se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului, am putea interpreta că acesta prevede stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate interesului public general. Administrarea bunurilor proprietate publică, trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat, privatizarea bunurilor și alte chestiuni ce țin de patrimoniul statului sau a unităților administrativ teritoriale - fac obiectul frecventelor încălcări ale legislației, litigiilor în instanțele de judecată, eventualelor fapte de corupție. Constituind un domeniu sensibil și potențial coruptibil, acesta urmează a fi examinat minuțios, sub toate aspectele, dar nu în regim urgentat la ultimele ședințe ale Legislativului din anul 2011.

Mai mult ca atât, excluderea unor bunuri din lista obiectelor nesupuse privatizării, ar putea constitui o modalitate de privatizare a acestora ulterior, iar în lipsa unor informații concrete privind starea acestor bunuri la moment, prezumăm posibile interese sau beneficii de grup/particulare.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară poate fi presupusă prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public. Ar putea fi prejudiciat interesul statului sau unităților administrativ teritoriale

prin privatizarea unor bunuri ce nu vor fi incluse în lista bunurilor nesupuse privatizării. Aceste bunuri vor ieși de sub protecția statului sau a unităților administrativ teritoriale și pot fi ulterior transferate în sectorul privat, iar după privatizare, acestea nu vor mai putea fi restituite.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației naționale.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările îndeplinind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice și proceduri administrative noi. Obiecțiile sînt expuse în analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.6 alin(1) lit.a)	Articolul 6 alineatul (1), litera a) va avea următorul cuprins: " adoptarea hotărîrilor privind atribuirea bunurilor proprietate de stat domeniului public sau domeniului privat al statului, trecerii acestora dintr-un domeniu în altul sau în proprietatea unităților	Articolul 6 din legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice reglementează competența Guvernului în administrarea și deetatizarea proprietății publice. În conformitate cu proiectul de lege examinat, se propune modificarea art.6 alin.(1) lit.a), însă formularea textului în varianta propusă în proiect este neclară și poate duce la interpretări abuzive. Astfel, nu este clar ce a avut în vedere autorul prin expresia "adoptarea hotărîrilor privind atribuirea bunurilor proprietate de stat domeniului public sau domeniului privat al statului". Din textul enunțat se înțelege că Guvernul hotărăște domeniul din care face parte un bun din proprietatea statului. În acest context notăm, că norma respectivă trebuie corelată cu prevederile cuprinse în art.296 Codul civil: "(1) Bunurile care aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale fac parte din domeniul privat dacă, prin lege sau în modul stabilit de lege, nu sînt trecute în domeniul public. (2) Din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale fac parte bunurile determinate de lege, precum și bunurile care, prin natura lor, sînt de uz sau de interes public. Interesul public implică afectarea bunului la un serviciu public sau la orice activitate care satisface nevoile colectivității fără a presupune accesul nemijlocit al acesteia la utilizarea bunului conform destinației menționate."	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Propunem reformularea noiei respective din proiect pentru a fi expusă cu claritate.
2	art.8 alin.(1) lit.b)	la litera b) cuvintele "în modul stabilit de lege" se substituie cu cuvintele "în modul stabilit de cadrul legal existent"	Expresia "cadrul legal existent" nu este de largă utilizare, iar Legiuitorul operează în textul actelor normative cu sintagma "în modul stabilit de lege". În conformitate cu art.19 lit.c) în textul actului legislativ se utilizează termeni adecvați, compatibili cu cei utilizați în legislația comunitară ori similari lor și de o largă circulație, iar conform prevederilor lit.e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen	Coruptibilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Propunem de lăsa în vigoare formularea existentă la moment.

			dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia.		
3	art.8 alin.(1) lit.g1	se completează cu litera g1 cu următorul cuprins: "g1) administrarea terenurilor proprietate publică a statului aferente bunurilor imobile proprietate de stat din ramură, inclusiv transmiterea în locațiune/arendă"	Sintagma "din ramură" nu este clară, iar o asemenea formulare poate duce la diferite interpretări.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Ar fi necesar de a găsi o altă modalitate de formulare și expunere a acestei prevederi, însă luând în considerație faptul că în textul actual al legii este utilizat textul "din ramurile respective", autorul ar putea folosi anume această expresie și în proiectul de lege.
4	art.13 alin.(2)	alineatul (2) litera c) se exclude	În conformitate cu actualele reglementări cuprinse în art.13 alin.(1) lit.c) din legea privind administrarea și deetimizarea proprietății publice, din bunurile nepasibile de privatizare fac parte valorile materiale incluse în rezervele de stat și în rezervele de mobilizare. Nu cunoaștem din care considerente autorul acordă acestor bunuri statutul de bunuri ce pot fi privatizate. Nota informativă la proiect nu conține nici o argumentare în acest sens, ceea ce ne face să credem că asemenea prevederi din proiectul de lege au un grad sporit de coruptibilitate, incluzând și interesul unor anumiți subiecți de a avea posibilitatea să privatizeze aceste bunuri.	Coruptibilitate Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public	În lipsa unor argumentări din partea autorului proiectului de lege, considerăm aceste prevederi potențial coruptibile și propunem de a fi excluse din proiect
5	art.14 alin.(4) lit.c)	la litera c) cuvântul "distincte" se substituie cu cuvântul "imobile"	Odată ce autorul propune această modificare, urma să fie efectuate asemenea substituiți și la alin.(1) lit.b) și c), alin.(3), alin.(4) lit.a) din art.14 al legii privind administrarea și deetimizarea proprietății publice.	Coruptibilitate Lacune de drept	Recomandăm efectuarea substituirilor respective în tot art.14 al legii.
6	art.18 alin.(6)	alineatul 6 va avea următorul cuprins: "bunurile imobile și încăperile nelocuibile neutilizate, ale întreprinderilor de stat/municipale, ale instituțiilor publice, cu excepția bunurilor imobile neutilizate din cadrul parcurilor industriale, nu cad sub incidența prezentului articol."	Art.18 din lege reglementează vânzarea activelor neutilizate. Norma cuprinsă în alin.(6) stabilește că pentru anumite bunuri prevederilor acestui articol nu se răsfrînge. Însă autorul stabilește o excepție de la aceste prevederi pentru bunurile imobile neutilizate din cadrul parcurilor industriale, ceea ce semnifică că aceste bunuri pot fi vândute. Stabilirea unor excepții, fără o justificare, care vor permite vânzarea bunurilor imobile neutilizate din cadrul parcurilor industriale, poate duce la apariția elementelor de coruptibilitate și prejudicierea intereselor statului sau a unităților administrativ teritoriale, deoarece anume lor le aparține bunurile imobile ce sînt folosite de parcurile industriale.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public	Recomandăm revizuirea normei din proiectul de lege luând în considerație obiecțiile formulate.
7	art.27 alin.(1)	la alineatul (1), propoziția a doua se completează în final cu cuvintele ", precum și bunurile specificate la art.22 alin.(2)."	Scopul acestor completări este de a permite privatizarea bunurilor prevăzute în art.22 alin.(2) din lege fără a fi incluse în lista bunurilor pasibile de privatizare. La aceste bunuri se referă bunurile restituite în proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale în urma rezilierii/anulării contractelor de vânzare-cumpărare, bunurile transmise de persoane fizice sau juridice în proprietatea statului sau a unității administrativ-teritoriale, inclusiv în urma convertirii datoriilor în acțiuni. Considerăm, că prin completările propuse pot apărea situații de coruptibilitate. Un bun care a fost vîndut unui agent privat, iar	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public	Sugerăm excluderea unor asemenea prevederi din proiect.

			ulterior contractul a fost reziliat/anulat și bunul a revenit în proprietatea statului/unității administrativ teritoriale, la fel trebuie inclus în lista bunurilor pasibile de privatizare sau pot fi situații când statului/unitățile administrativ teritoriale vor dori să includă aceste bunuri în lista bunurilor nepasibile de privatizare. Ne-am putea întreba ce se va întâmpla în cazul când un asemenea bun a fost înstrăinat ilegal din proprietatea statului sau a UAT și în rezultatul întoarcerii acestui bun, statutul sau UAT va dori să-l protejeze și să nu-i permită vânzarea acestuia ? Însă conform prevederilor din proiect aceste bunuri pot fi iar comercializate fără a fi incluse în lista bunurilor pasibile de privatizare. Aceași situație se referă și la celelalte bunuri din art.22 alin.(2).		
8	art.43 alin.(2)	la alineatul (2) cuvintele „complexelor de bunuri imobile” se substituie cu cuvintele „bunurilor imobile, mobile sau complexelor de bunuri”.	Substituirea în tot cuprinsul proiectului de lege a cuvintelor „complexelor de bunuri imobile” nu este uniformă ,în unele articole se propune doar înlocuirea prin cuvintele „bunurilor imobile, mobile sau complexelor de bunuri”, pe când în alte cazuri se substituie cu „bunurilor imobile, mobile sau complexelor de bunuri, complexelor patrimoniale unice”.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Este necesar ca modificările operate de autor să fie uniforme în tot cuprinsul proiectului de lege.
9	art.47 alin.(1)	La art.47 alin.(1), cifra 25% se substituie cu cifra 33%.	Nota informativă la proiect nu argumentează în nici un fel aceste modificări, care este scopul, necesitatea lor, dacă s-a făcut vreo analiză în acest sens. În conformitate cu norma cuprinsă în art.47 alin.(1) din lege, datoriile certe ale statului față de participanții la privatizare pot fi achitate, la solicitarea acestora, din contul acțiunilor societăților pe acțiuni supuse privatizării, în care cota statului nu depășește 25%. Prin majorarea procentelor subînțelegem că în practică norma respectivă se va răsfrînge asupra mai multor societăți pe acțiuni unde statul deține acțiuni.	Coruptibilitate Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public	În lipsa unei argumentări a necesității majorării procentajului, propunem omiterea acestor prevederi din proiect.
10	art.48 alin.(1)	La art.48 alin.(1) cuvintele "în funcție de cota procentuală în bunuri prevăzută pentru fiecare cotaș în certificatul de proprietate privată" se substituie cu cuvintele "în modul stabilit de Guvern".	Art.48 alin.(1) din lege prevede, că cota-parte valorică ce revine fiecărui participant la privatizare în bunurile atribuite în natură unui grup de coproprietari din patrimoniul întreprinderii agricole privatizate se determină în funcție de cota procentuală în bunuri prevăzută pentru fiecare cotaș în certificatul de proprietate privată. Modificările propuse de autor pot duce la încălcarea dreptului de proprietate al copărtașilor, care este ocrotit de Constituție, Codul civil și alte legi din Republica Moldova. Acesta este drept de proprietate privată comună pe cote părți și nu poate Guvernul să stabilească cota parte sau alte chestiuni ce țin de exercitarea dreptului de proprietar al copărtașului. Ar fi o ingerință în exercitarea dreptului de proprietate privată.	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Propunem omiterea acestor prevederi din proiect.
11	Anexa	Lista bunurilor nepasibile de privatizare incluse în Anexă se prezintă în următoarea redacție: "..."	În primul rând cuvîntul „nepasibile” urmează a fi substituit cu sintagma "care nu constituie obiect al privatizării", deoarece singur autorul propune modificări în acest sens la art.38 alin.(2) lit.b) din lege. În rîndul doi, lista bunurilor nesupuse privatizării cuprinse în acest proiect	Coruptibilitate Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public	Este necesar ca în prealabil să existe o analiză economico-financiară a bunurilor ce se propun a fi scoase de lista bunurilor nesupuse privatizării,

		de lege este diferită de lista bunurilor nesupuse privatizării existentă la moment. În lista propusă de autorul acestui proiect de lege nu se regăsesc un șir de bunuri, ceea ce înseamnă că aceste bunuri pot fi supuse privatizării. În acest sens, autorul proiectului de lege nu a efectuat nici o analiză a situației economico-financiare în care se află bunurile ce se propun a fi excluse din lista bunurilor nepasibile de privatizare. Am putea interpreta excluderea acestor bunuri din lista respectivă ca pe o modalitate de privatizare a acestora ulterior, ceea ce implică un posibil interes din partea unor subiecți și eventual anumite elemente de coruptibilitate.	pentru a ști cu siguranță dacă e necesar sau nu de efectuat modificările propuse de autor și implicit privatizarea ulterioară a acestor bunuri.
--	--	--	---

Concluzii

În rezultatul analizei proiectului de lege menționăm, că în mare parte scopul acestuia este unul benefic și va duce la clarificarea și îmbunătățirea mecanismului de administrare și privatizare a bunurilor din proprietatea statului sau a unităților administrativ teritoriale, care se confruntă actualmente cu un șir de probleme la aplicarea prevederilor legii privind administrarea și deetatizarea proprietății publice. Însă este necesar de a evidenția faptul, că unele prevederi din proiect au un grad sporit de coruptibilitate și pot aduce prejudicii intereselor publice și chiar drepturilor persoanelor private. Astfel, unele prevederi din proiect pot duce la încălcarea dreptului de proprietate privată. În unele norme propuse de autor se stabilesc anumite excepții neargumentate, în mod special ce se referă la oferirea posibilității de privatizare a unor bunuri care actualmente nu sînt supuse privatizării. Tot în acest context, se instituie anumite excepții și implicit se oferă drepturi și competențe sporite parcurilor industriale privind administrarea și privatizarea bunurilor publice. Mai mult ca atît, în proiect se propune o nouă listă a bunurilor ce nu sînt supuse privatizării, care este diferită de lista actuală și practic oferă posibilitatea privatizării unui șir întreg de bunuri care sînt protejate la momentul de față. Fără o analiză economico-financiară a acestor bunuri ce sînt excluse din lista dată, considerăm asemenea prevederi coruptibile.

De asemenea se impune a remarca existența în proiect a unor lacune și prevederi care au comportă pericol de coruptibilitate. Printre acestea putem remarca:

- lipsa unei fundamentări economico-financiare a proiectului, pentru a estima dacă vor fi sau nu cheltuieli la realizarea prevederilor legii
- lipsa avizelor, recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, care trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ
- examinarea în grabă a acestui proiect de lege la finele anului, ceea ce poate duce la omisiuni, examinare lacunară și, în final, adoptarea unor norme cu potențial coruptibil.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției