



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr.ELO17/3947 din 24.02.2017

la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor act legislative (art.36 din Codul Fiscal; Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998; Legea nr.1456/2002 cu privire la notariat)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 lege este Guvernul Republicii Moldova, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova.

Categoria actului legislativ propus spre modificare: lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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 a fost plasat pe pagina web a Ministerului Justiției, precum și pe portalul

www.particip.gov.md la data de 06 octombrie 2016, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat, de minim 10 zile lucrătoare, pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. Suplimentar, se remarcă că nu sunt date publicității nici recomandările și obiecțiile (sinteza obiecțiilor și propunerilor) recepționate de autor după consultarea publică a proiectului. În consecință, se constată evitarea a două etape esențiale ale procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor - cele statuate la art.8 lit.a) și e) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile oficiale web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența decizională a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, scopul proiectului este: *„În vederea optimizării procedurilor de înstrăinare și înregistrare a bunurilor imobile urmează a fi abordate măsuri și procedee pentru avansarea Republicii Moldova în clasamentul internațional „Doing Business”, sub aspectul amendării cadrului normativ referitor la procedurile de înstrăinare și înregistrare a bunurilor imobile”.*

Totodată, autorul mai precizează că *„Proiectul de lege vine să optimizeze aceste proceduri, astfel încât părțile contractuale să fie libere de obligația de a prezenta extrasele din registrele de stat”.*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune instituirea unui mecanism de accesare de către notar a datelor din registrele de stat, ținute în formă electronică, necesare procedurii de autentificare a contractelor de înstrăinare a bunurilor imobile, precum și instituirea obligației notarilor, de a verifica lipsa sau existența restanțelor față de buget, din sistemul informațional al Serviciului Fiscal de Stat, de a extrage datele respective, prin imprimarea acestora, de a certifica timpul extragerii datelor și de a anexa datele extrase la contractul autentificat.

Astfel, se urmărește scopul prestării unor servicii publice de calitate și cu costuri minimale pentru părțile contractelor de înstrăinare a imobilelor, ceea ce va genera și o dinamizare a transferurilor de proprietate a obiectelor materiale ale respectivelor contracte.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real care rezultă din textul proiectului.

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

Proiectul promovează interesele cetățeanului care autentifică contractele obiectul cărora sunt bunurile imobile, beneficiari ai prevederilor proiectului fiind părțile contractelor de înstrăinare a imobilelor, precum și părțile contractelor de ipotecă/gaj, care vor fi scutite de obligația de a prezenta documentele confirmative menționate, scutindu-i de plățile obligatorii față de deținătorii de registrele publice, cât și a notarilor de a încasa taxe notariale mai mari pentru autentificarea

unui număr mai mare de pagini, ceea ce este conform interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de „nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”

În cadrul notei informative autorul susține că „Optimizările propuse în proiectul de lege vor contribui la avansarea Republicii Moldova în clasamentul indicatorului internațional „Înregistrarea bunurilor imobile”, la reducerea semnificativă a costurilor administrative pentru părțile, care participă la tranzacțiile cu bunurile imobile și la creșterea securității raporturilor juridice în cadrul acestor tranzacții”.

Analizând prevederile proiectului, se menționează că nota informativă nu cuprinde argumente referitor la oportunitatea excluderii sintagmei de la art.6 alin.(2/3) lit.g) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/23.02.1998 “care îndeplinește procedura succesoră” și care sunt procedurile notariale cu alt caracter care necesită de informație din registrul bunurilor imobile.

Argumentele prezentate de autor în nota informativă sunt insuficiente și nu respectă în totalitate rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

I.5.2. Argumentarea economico-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”.

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, autorul menționează despre aceasta în nota informativă prezentată.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative “textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

- c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]
- 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 dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]
- g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;
- h) se evită tautologiile juridice; [...]

Proiectul conține formulări ambigue, care pot fi cu ușurință interpretate abuziv de o manieră ce va încuraja săvârșirea actelor de corupție de către notar pentru a putea beneficia de interpretările cele mai convenabile în ce privește categoria de documente justificative îndeplinirii actelor notariale ce trebuie să fie prezentate de către părțile contractului. În acest sens, a se vedea tabelul cu analiza detaliată a prevederilor proiectului de la secțiunea III a prezentului raport de expertiză.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și a entităților publice.

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. Respectiv.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

1.	<p>Articolul II.</p> <p>Articolul II – La articolul 6 alineatul (2³), litera g) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998, cuvintele <u>„care îndeplinește procedura succesorală”</u> se exclud.</p> <p>Obiecții:</p> <p>Articolul 6 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998 statuează: <i>„(2³) Informația sistematizată privind bunurile imobile asupra cărora o persoană deține drept de proprietate se eliberează doar: [...] g) notarului care îndeplinește procedura succesorală”.</i></p> <p>Norma instituită de proiect la articolul II exclude sintagma <i>„care îndeplinește procedura succesorală”</i>, prin ce oferă dreptul notarului de acces nelimitat și gratuit la toate datele din registrul bunurilor imobile pentru îndeplinirea tuturor actelor notariale. În acest sens, autorul nu a indicat în nota informativă care sunt procedurile notariale cu alt caracter, decât cele în cadrul procedurii succesoriale, care necesită accesarea informației sistematizate din registrul bunurilor imobile. Această situație ar putea duce la crearea condițiilor favorabile de depășire a atribuțiilor de serviciu pentru notari.</p> <p>Recomandări:</p> <p>Completarea notei informative cu argumente ce justifică necesitatea accesării de către notar a informației sistematizate din registrul bunurilor imobile în cadrul altor acte notariale și care sunt aceste „alte” acte notariale.</p>
----	--

	Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> Atribuții extensive de reglementare 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> depășire a atribuțiilor de serviciu
2.	<p>Articolul III pct.3</p> <p>Articolul III. Legea nr.1453/2002 cu privire la notariat, se modifică și se completează după cum urmează: [...]</p> <p>3. La articolul 50:</p> <p>alineatul (3) va avea următorul cuprins:</p> <p>„(3) Persoana care desfășoară activitate notarială, va cere părților să prezinte <u>toate documentele justificative și necesare</u> îndeplinirii actului notarial cu excepția documentelor care confirmă datele din registrele de stat, ținute în formă electronică, prevăzute la art. 51”. [...]</p> <p>Obiecții:</p> <p>În conținutul dispoziției prenotate sintagma „toate documentele justificative și necesare” are un caracter ambiguu, manifestat prin sens neclar și echivoc, care contravine scopului declarat de autor de a absolvi părțile contractuale de obligația de a prezenta extrasele din registrele de stat or, cuvântul „toate” indică și la extrasele din registrele de stat.</p> <p>Totodată, prevederile proiectului nu enumeră exhaustiv lista documentelor considerate „justificative” și „necesare”, și, respectiv, se creează riscul ca notarii să stabilească subiectiv și arbitrar actele necesare a fi prezentate de către părțile unui contract de înstrăinare și care anume acte vor prevala: cele prezentate pe suport de hârtie sau cele ce se conțin în format electronic în baza de date sau vor fi necesare ambele metode, ceea ce poate genera, în final, depășirea atribuțiilor de serviciu de către notar și apariția situațiilor de conflict de interese.</p> <p>Recomandări:</p> <p>Enumerarea exhaustivă a documentele justificative și necesare îndeplinirii actelor notariale sau excluderea noțiunii de justificative.</p>	
	Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> Formulare ambigue care admite interpretări abuzive Atribuții extensive de reglementare 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> Generale Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> depășire a atribuțiilor de serviciu
3.	<p>Articolul III punctul 4</p> <p>Articolul III. – Legea nr.1453/2002 cu privire la notariat se modifică și se completează după cum urmează: [...]</p> <p>4. Articolul 51 va avea următorul cuprins:</p> <p>„Articolul 51. Autentificarea contractului de înstrăinare și contractului de ipotecă/gaj a bunurilor supuse înregistrării de stat</p> <p>La autentificarea contractului de înstrăinare și contractului de ipotecă/gaj a bunurilor supuse înregistrării de stat, notarul verifică și extrage datele din Registrul populației, Registrul persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali, Registrul organizațiilor necomerciale, Registrul bunurilor imobile, Registrul garanțiilor reale mobiliare, ținute în formă electronică și, la cererea părților, datele privind lipsa sau existența restanțelor față de bugetul de stat din sistemul informațional al Serviciului Fiscal de Stat [...]”</p> <p>Obiecții:</p> <p>Norma propusă la art.51 din proiect exclude obligația notarului public de a verifica lipsa au existența restanțelor fiscale la bugetul public, ceea ce ar permite înstrăinarea sau/și ipotecarea imobilelor, fără achitarea anticipată a plăților obligatorii la bugetul de stat, deoarece notarul va fi obligat să verifice</p>	

<p>existența restanțelor la bugetul public doar la cererea părților. Această novație este și în contradicție cu politicile în domeniul financiar-fiscal, implicit referitoare la administrarea fiscală, care se dorește a fi nepunitivă, accentul fiind deplasat de pe încasarea judiciară a plăților respective pe motivarea achitării benevole a plăților obligatorii la bugetul public.</p> <p>Reglementarea formulată nu este clară: va fi necesară cererea cumulativă a ambelor părți sau va fi suficientă cererea doar a uneia dintre ele. Astfel, la aplicarea în practică a normei propuse notarul va fi factorul decisiv care va avea opțiunea de a verifica sau nu existența datoriei la bugetul public, ceea ce va genera factori de corupție.</p>	
<p>Recomandări: Excluderea din Art.III pct.4 a sintagmei „și, la cererea părților,”. Aceasta urmează a fi în continuare o obligație a notarului.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stabilirea unui drept în loc de obligație 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale

II. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Justiției, în vederea instituirii unui mecanism de acces a notarului la datele din registrele de stat, ținute în formă electronică, privind lipsa sau existența restanțelor față de buget aferent bunului supus înstrăinării/gajului, extrasul din Registrul de stat al persoanelor juridice și întreprinzătorilor individuali, extrasul din registrul bunurilor imobile și informația privind valoarea bunului imobil.

Proiectul respectă rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul a asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Nota informativă nu conține argumente suficiente în ce privește oportunitatea excluderii sintagmei de la art.6 alin.(2³) lt.g) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/23.02.1998 "care îndeplinește procedura succesoră" și care sunt procedurile notariale cu alt caracter care necesită informație din registrul bunurilor imobile.

Scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real care rezultă din textul proiectului.

24 februarie 2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Oxana Vameș, șef secție

