

01 Martie 2007, nr. 176

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor

(înregistrat în Parlament cu numărul 540 din 09 Februarie 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor.

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.** Potrivit preambulului legii, scopul acesteia este de a "reglementa și delimita terenurile proprietate publică a statului și a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale".

Fundamentarea proiectului

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

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

Cît privește respectarea cerințelor privind fundamentarea, avizarea și expertiza proiectului de lege, remarcăm că pe site-ul Parlamentului lipsește nota informativă. Astfel, dificultatea realizării unei expertize complete a proiectului este cauzată de lipsa acesteia. Or, în viziunea noastră, lipsa notei informative pe site-ul Parlamentului afectează principiul transparenței procesului legislativ și contravine principiilor de cooperare cu societatea civilă, stipulate în Concepția respectivă a Parlamentului (HP nr.373-XVI din 29.12.2005).

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. În lipsa notei informative, considerăm argumentarea proiectului insuficientă.

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 legii nu conține nici o referință la acquis-ul comunitar sau alte standarde internaționale relevante.

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.

Implementarea proiectului presupune anumite cheltuieli financiare, însă în lipsa notei informative, este dificil de a stabili dacă evaluarea economico-financiară ar fi fost făcută.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudiciii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. La data de 21 aprilie 2005 Curtea Constituțională a declarat neconstituțională Legea ordinară nr. 981-XIV din 11 mai 2000 "Privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor". Cu toate acestea, în opinia noastră, prezentul proiect de lege reproduce în cea mai mare parte conținutul Legii nr. 981-XIV din 11 mai 2000.

Totodată, în viziunea noastră, la elaborarea proiectului nu s-a ținut cont de prevederile corespunzătoare ale Codului civil. Astfel:

* Sintagmele "sînt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile" și "nu pot fi dobîndite de alte persoane prin uzucapiune" utilizate în redacția art. 2 alin. (1) din proiectul de lege, referitor la terenurile care fac parte din domeniul public, reiterează sensul art. 296 alin. (4) din Codul civil, referitor la bunurile domeniului public. De asemenea, alin. (2) al art. 2 al proiectului se conține în art. 222 din Codul civil, iar alin. (3) al art. 2 din proiect se conține în art. 296 alin. (1) din Codul civil.

În contextul celor constatăte, recomandăm autorilor proiectului să revizuiască prevederile art. 2 alin. (1), (2) și (3) din proiect, prin prisma principiului (de legiferare) coerenței și echilibrului între reglementările concurente, așa cum acesta este stipulat de art. 4 alin. (3) lit. a) din Legea privind actele legislative.

* Art. 5 alin. (2) al proiectului urmează a fi coroborat cu art. 296 alin. (1) din Codul civil, care instituie o prezumție, conform căreia bunurile care aparțin statului sau unităților administrativ teritoriale fac parte din domeniul privat. De aceea, art. 5 alin. (2) urmează a fi formulat în așa fel, încît prezumția invocată mai sus să nu suporte modificări.

* Art. 8 din proiect urmează a fi coroborat cu art. 296 alin. (1) și alin. (2) din Codul civil. Conținutul art. 296 alin. (2) din Codul civil, care prevede că "din domeniul public al statului sau a unității administrativ teritoriale fac parte bunurile determinate de lege ..." permite a afirma că, odată ce bunurile domeniului public sunt determinate de lege, doar prin lege ele vor putea fi trecute atît din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ teritoriale, cît și în domeniul privat.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Utilizarea termenilor în cuprinsul proiectului de lege trebuie să fie uniformă. Astfel, în unele articole se utilizează termenul "terenuri din proprietate publică" (art. 1, 3, 4, 6, 9, 10) iar în altele "terenurile din domeniul public" (art. 2, 5, 7, 8). În opinia noastră unificarea se poate face prin utilizarea termenului "terenurile din domeniul public", termen, care de altfel este utilizat și în art. 296 din Codul civil.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

| | Articol | Text | Obiecția | Elemente de coruptibilitate și alte riscuri | Recomandarea |
|---|-------------------------------|---|---|---|--|
| 1 | Art. 2 alin. (1) | Noțiunile " <i>sînt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile</i> " și " <i>nu pot fi dobîndite de alte persoane prin uzucapiune</i> " | Sintagmele utilizate în redacția art. 2 alin. (1) din proiectul de lege, referitor la terenurile care fac parte din domeniul public, reiterează sensul art. 296 alin. (4) din Codul civil, referitor la bunurile domeniului public. De asemenea, alin. (2) al art. 2 al proiectului se conține în art. 222 din Codul civil, iar alin. (3) al art. 2 din proiect se conține în art. 296 alin. (1) din Codul civil. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept | În contextul celor constatate, recomandăm autorilor proiectului să revizuiască prevederile art. 2 alin. (1), (2) și (3) din proiect, prin prisma principiului (de legiferare) coerenței și echilibrului între reglementările concurente, așa cum acesta este stipulat de art. 4 alin. (3) lit. a) din Legea privind actele legislative. |
| 2 | Art. 5 alin. (2) | (2) Terenurile din domeniul privat al statului sînt terenurile aferente întreprinderilor de stat, alte terenuri care aparțin statului conform cadastrului f <u>unciar sau dobîndite de către stat, dacă nu fac parte din domeniul public.</u> | Art. 5 alin. (2) al proiectului urmează a fi coroborat cu art. 296 alin. (1) din Codul civil, care instituie o prezumție, conform căreia bunurile care aparțin statului sau unităților administrative teritoriale fac parte din domeniul privat. De aceea, art. 5 alin. (2) urmează a fi formulat în așa fel, încît prezumția invocată mai sus să nu suporte modificări. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept | Art. 5 alin. (2) urmează a fi formulat |
| 3 | Art. 8 | Textul integral | Art. 8 din proiect urmează a fi coroborat cu art. 296 alin. (1) și alin. (2) din Codul civil. Conținutul art. 296 alin. (2) din Codul civil, care prevede că " <i>din domeniul public al statului sau a unității administrative teritoriale fac parte bunurile determinate de lege ...</i> " permite a afirma că, odată ce bunurile domeniului public sunt determinate de lege, doar prin lege ele vor putea fi trecute atît din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrative teritoriale, cît și în domeniul privat. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept | De a ajusta prevederile proiectului normelor Codului civil. |
| 4 | Denumirea și preambulul Legii | | Din denumirea proiectului de lege reiese că acesta se referă la <i>terenurile proprietate publică și la delimitarea lor</i> . În același timp, în preambulul proiectului de lege se prevede că " <i>Prezenta lege reglementează delimitarea terenurilor proprietate publică (...)</i> ". Astfel, rezultă că acest proiect de lege ar cuprinde reglementări numai referitoare la delimitarea terenurilor proprietate publică. Însă, conținutul articolelor cuprinse în acest proiect de lege ne permite să afirmăm că doar art. 3 se referă, propriu zis, la delimitarea terenurilor proprietate publică. Celelalte articole, fie că | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect | De a revizui proiectul integral. Avînd în vedere ca art. 1 al proiectului explică termeni și definește concepte, sîntem de părerea, ca este necesar ca noțiunile principale utilizate în textul proiectului, să fie explicate în acest articol în forma unei enumerări de definiții, într-un singur alineat cu diviziuni, (conform regulilor de tehnica legislativă aplicabile). |

| | | | | | |
|---|------------------|---|--|--|--|
| | | | reglementează niște noțiuni (art. 1, art. 4 și art. 6), fie că se referă la regimul juridic al terenurilor proprietate publică (art. 2), fie că cuprind alte reglementări decât delimitarea terenurilor proprietate publică. | | |
| 5 | Art. 2 alin. (6) | " <i>prin excepție, pot fi încheiate contracte directe cu proprietarii construcțiilor amplasate legal pe teren</i> " | Prevederea din art. 2 alin. (6), determina un spectru prea larg de atribuții discreționare autorităților publice, care vor putea decide subiectiv asupra aplicării sau neaplicării acestor prevederi legale | Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. | Prevederea urmează a fi exclusă |
| 6 | Art. 2 alin. (7) | (7) Înregistrarea terenurilor proprietate publică a statului, precum și a terenurilor proprietate publică a unităților <u><i>n conformitate cu legislația.</i></u> | Sintagma evidențiată reprezintă o normă de trimitere și face o referință vagă la legislația în vigoare. | Coruptibilitate Norme de trimitere | Pentru a înlătura caracterul de trimitere al normei, urmează a fi enumerate cazurile în care terenurile domeniului public vor putea fi transmise în folosință și persoanelor juridice cu scop nelucrative. |

Concluzii

Analiza proiectului de lege privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor, permite a concluziona că în cea mai mare parte reglementările din acest proiect sunt cuprinse deja în Codul civil, care în opinia noastră sunt mai reușite. La fel, mai multe articole poartă doar un caracter declarativ, iar unele chiar conțin elemente de coruptibilitate.

Considerăm că proiectul de lege menționat urmează a fi adus în corespundere cu prevederile Codului civil, iar elementele de coruptibilitate evidențiate urmează a fi excluse.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției