

01 Iunie 2012, nr. 541

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul funciar – art.71; Legea cu privire la Curtea Constituțională – art.25; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 343 din 17 Februarie 2012)

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 unor acte legislative (Codul funciar – art.71; Legea cu privire la Curtea Constituțională – art.25; ș.a.).

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, 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, prezentul proiect de lege are ca scop modificarea și/sau completarea unui șir de acte legislative pentru a acorda mai multe competențe autorităților publice locale în realizarea autonomiei locale. În acest sens, se propune modificarea/completarea Codului funciar nr.828-XII din 25 decembrie 1991; Legii nr.317-XII din 13.12.1994 cu privire la Curtea Constituțională; Codului jurisdicției constituționale nr.502-XIII din 16.06.1995; Legii drumurilor nr.509-XIII din 22.06.1995; Legii nr.534-XIII din 13.07.1995 cu privire la concesiune; Legii nr. 1308-XIII din 25.07.1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului; Legii cadastrului bunurilor imobile nr. 1543-XIII din 25.02.1998; Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488-XIV din 8 iulie 1999; Legii cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523-XIV din 16 iulie 1999; Legii serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402-XV din 24 octombrie 2002; Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală; Legii nr. 96-XVI din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice; Legii nr. 121-XVI din 04.05.2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice. Conform notei informative, modificările și completările propuse au drept scop ajustarea acestora la cadrul legal adoptat în ultimii ani și la practica juridică internațională.

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. Suficiența argumentării. Nota informativă justifică în mare parte necesitatea promovării proiectului de act legislativ, însă aceasta nu conține toate elementele cerute de lege. Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice, Guvernului, societății civile,

autorităților administrației publice locale pentru formularea recomandărilor, 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. Necesitatea consultării autorităților administrației publice locale rezultă din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006, care în art.8 determină obligativitatea consultării autorităților administrației publice locale în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale. Totodată, datorită faptului că acest proiect este înaintat cu titlul de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament și reieșind din importanța modificărilor și completărilor propuse în proiect, acesta urma să fie remis Guvernului spre avizare, așa cum prevede norma art.58 din Regulamentul Parlamentului.

În concluzie notăm, că autorul trebuia să transmită proiectul de lege spre avizare tuturor subiecților menționați mai sus, însă din lipsa informațiilor din nota informativă nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

6. 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.

În motivarea modificărilor și completărilor propuse, autorul face referire, în nota informativă, la prevederile Convenției Europene pentru Autoadministrarea Locală, în concordanță cu care trebuie să fie legislația Republicii Moldova, însă nu face referire la compatibilitatea proiectului cu reglementările cuprinse în legislația Uniunii Europene.

7. 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

8. 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. Însă, modificările și completările propuse în proiect pot duce la apariția unor interese și beneficii contrare interesului public general.

În acest sens am putea evidenția trecerea către administrația publică locală a competenței de schimbare a destinației terenurilor.

Un alt exemplu de promovare a unor interese/beneficii îl constituie cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa, acordate Agenției achiziției publice și autorităților publice locale în domeniu. În astfel de condiții, în cazul în care, autoritatea responsabilă de desfășurarea procedurilor de achiziții publice și executarea contractelor de achiziții, este și autoritatea care examinează și soluționează litigiile apărute între părțile contractante, atunci vom fi în prezența unor situații ce vor genera conflicte de interese, contrare prevederilor Legii nr.16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese.

9. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. În opinia noastră, cumularea competențelor de elaborare, control și sancționare în cadrul unei și aceleași autorități poate prejudicia în final drepturile și interesele legitime ale persoanelor fizice și juridice.

10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. Un șir de norme propuse de autori dublează prevederile cuprinse în legislația în vigoare, iar în unele cazuri chiar contravin legilor existente. Pentru detalii a se vedea pct.13 din prezentul raport de expertiză, ce se referă la analiza prevederilor potențial coruptibile.

11. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise, exprimările nu întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, nu respectă regulile de ortografie și punctuație. Mai mult ca atît, autorul, în tot cuprinsul proiectului, încalcă regulile de tehnică legislativă stabilite de Legea privind actele legislative 780/2001, în mod special cele ce țin de numerotarea alineatelor, indicarea și numerotarea corectă a actelor legislative, numerotarea (renumerotarea) elementelor structurale ale actului legislativ etc.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții pentru autoritățile publice, prevede proceduri administrative noi, cît și alte chestiuni vizînd activitatea acestora. Aceste reglementări sînt contradictorii și disproporționate în raport cu atribuțiile autorităților centrale, mai cu seamă în partea ce ține de achizițiile publice, raportate la recomandările și legislația Uniunii Europene.

13. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1 art.I	Art.I - Articolul 71 din Codul funciar nr.828-XII din 25 decembrie 1991 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr.107, art. 817), cu modificările ulterioare, se expune în următoarea redacție: „Articolul 71. Schimbarea destinației terenurilor agricole Schimbarea destinației terenurilor agricole se efectuează prin decizia autorității în proprietatea publică a căreia se află terenul, în temeiul cererii proprietarului, cu acordul organelor pentru protecția mediului înconjurător. Deciziile autorităților publice locale privind schimbarea destinației terenurilor agricole sînt supuse în mod obligatoriu controlului administrativ, în condițiile Legii privind administrația publică locală”.	Actualmente, art.71 din Codul funciar acordă Guvernului competența de schimbare a destinației terenurilor agricole, autoritățile locale fiind împuternicite să schimbe destinația doar a terenurilor agricole cu gradul de evaluare a fertilității naturale mai mic de 40. Autorii proiectului de lege propun ca schimbarea destinației tuturor terenurilor ce se află în proprietatea publică a unității administrativ teritoriale să se efectueze prin decizia autorităților publice locale în proprietatea publică a căreia se află terenul, în temeiul cererii proprietarului, cu acordul organelor pentru protecția mediului înconjurător. Nu ne vom expune asupra oportunității unei asemenea modificări, care ține de Legiuitor, însă, în cazul în care autorul vine cu o asemenea inițiativă, acesta urma să propună modificarea/completarea și altor norme cuprinse în Codul funciar, care se referă la subiecții cu drept de schimbare a destinației terenurilor. Astfel, art.8, 9 și 10 din Codul funciar determină competențele Guvernului, consiliilor raionale și municipale, și respectiv consiliilor satești (comunale) și orășenești, ce țin de schimbarea destinației terenurilor. Articolul 72 din Codul funciar stabilește unele excepții referitor la modul și competența de schimbare a destinației terenurilor, pentru protecția acestora, fiind prevăzut în mod expres, că schimbarea destinației terenurilor silvice de calitate superioară, a terenurilor ocupate de parcuri naționale, rezervații, monumente, ansambluri arheologice și istorice este interzisă. În continuare, art.83 evidențiază că, retragerea terenurilor agricole de calitate superioară din circuitul agricol pentru necesitățile de stat și publice se face numai în cazuri	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții paralele	Reieșind din obiecțiile formulate, considerăm că modificarea, în varianta propusă de autori, la art.71 din Codul funciar, nu poate fi acceptată și urmează a fi exclusă din conținutul proiectului. În acest context, reiterăm necesitatea de elaborare a unei propuneri complexe, care va lua în calcul toate normele din Codul funciar și din alte acte normative, ce reglementează competențele subiecților de schimbare a destinației terenurilor.

excepționale, prin hotărâre a Guvernului. Deoarece autorii propun de a supune în mod obligatoriu controlului administrativ deciziile autorităților publice locale privind schimbarea destinației terenurilor agricole, considerăm necesar de a modifica în acest sens și conținutul art.64 din Legea nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală.

2 art.II Art.II - Articolul 25 din Legea nr. 317-XIII din 13.12.1994 cu privire la Curtea Constituțională (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.8, art.86) cu modificările ulterioare, se completează cu lit. j) care va avea

Concluzii

În opinia noastră proiectul legii este afectat de elemente de coruptibilitate de natură să genereze mai multe probleme și interpretări confuze. În varianta în care este prezentat la moment, acest proiect de lege nu va reuși să atingă scopul stabilit de autori. Prevederile din proiect în mare parte reproduc sau dublează normele cuprinse în legislația în vigoare, care reglementează competențele autorităților publice locale, patrimoniul unităților administrativ teritoriale și alte chestiuni ce țin de autonomia locală. Plus la aceasta, autorii introduc un șir de termeni noi care nu sînt definiți în proiect și nici în legislația Republicii Moldova, iar în unele cazuri, acești termeni chiar contravin normelor legale. Proiectul necesită a fi supus unei redactări minuoase pentru a fi ajustat la exigențele tehnicii legislative stabilite în Legea nr.780/2001. Referindu-ne la paragrafele din proiect și prevederile care comportă pericol de coruptibilitate, am putea nota:

- lipsa obiectiilor și recomandărilor Guvernului, tuturor instituțiilor publice, societății civile, autorităților administrației publice locale, cărora urma să fie transmis acest proiect spre avizare;
- lipsa în proiect și nota informativă a referințelor la legislația comunitară;
- lipsa unei fundamentări economico-financiare, care s-ar impune la proiectul de lege în cauză;
- posibilitatea apariției unor interese și beneficii contrare interesului public general, ca rezultat al modificărilor și completărilor propuse în proiect etc.

În concluzie notăm că adoptarea proiectului de lege examinat este o opțiune politică a Parlamentului, care va decide dacă este sau nu oportun pentru Republica Moldova. Însă, considerăm, că acesta urmează a fi perfecționat și revizuit substanțial și doar după aceste revizui ar putea fi supus dezbaterilor în plenul Legislativului. locale”.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției