

10 Mai 2016, nr. 701

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii cadastrului bunurilor imobile nr.1543 din 25.02.1998 (art.11, 15, 19, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 136 din 04 Aprilie 2016)

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 pentru modificarea și completarea Legii cadastrului bunurilor imobile nr.1543 din 25.02.1998 (art.11, 15, 19, 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. În conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că legea supusă amendării este lege organică, pe cale de consecință și legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative, proiectul de lege are ca scop eficientizarea și impulsivarea procesului de corectare a erorilor și corectării neconformităților ce țin de înscrisurile în cadastrul bunurilor imobile. De asemenea, proiectul propune micșorarea costurilor documentelor necesare pentru înregistrare.

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** Notăm că proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 04.04.2016 și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului. Astfel, considerăm că este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.
- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare detaliată a necesității promovării proiectului. Intenția autorului este expusă clar în nota informativă ce însoțește proiectul de lege. În acest sens, autorul indică scopul principal, condițiile ce au

impus elaborarea proiectului de lege, principalele prevederi, evidențierea elementelor noi, efectul social și economic al actului.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

Plus la aceasta, notăm că la dosarul proiectului de lege nu există avizul Guvernului, însă potrivit art.74 alin.(3) din Constituție și art.58 din Regulamentul Parlamentului nr.797/1996, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare.

Subliniem că astfel de informații lipsesc în nota informativă și nu se regăsesc nici pe pagina web a Parlamentului.

La fel, în momentul depunerii proiectului de act legislativ spre dezbateri, remarcăm lipsa expertizelor juridice, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, în vederea respectării prevederilor art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, art.20 și art.22 din Legea nr.780/2001. Aceste expertize au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege, avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele economico-financiare ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege etc.

Rezumând cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, sunt tot atât de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

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.

Autorii nu menționează în proiect, nici în nota informativă despre compatibilitatea cu reglementările legislației comunitare și alte standarde internaționale. În contextul lipsei referințelor privitor la compatibilitate, considerăm că autorii nu au analizat acquis-ul comunitar și nici standardele internaționale în domeniul de referință, ceea ce poate afecta calitatea reglementărilor propuse.

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.

Autorii menționează în nota informativă că implementarea proiectului va necesita surse financiare suplimentare din bugetul de stat. Însă, autorii nu prezintă calcule și cifre în acest sens, motivând prin faptul că este imposibil de calculat precis apriori cantitatea și costul corectării erorilor cadastrale. Autorii pun pe seama Guvernului obligația să propună estimativ sumele de bani în bugetul anului viitor și eventual să le eșaloneze în timp. De notat că autorii nu prevăd nici sursele de proveniență a respectivelor cheltuieli financiare. Acest fapt contravine Constituției (art.131), precum și jurisprudenței Curții Constituționale, care în Hotărîrea nr.5 din 18.02.2011 a menționat că majorarea cheltuielilor bugetare trebuie să fie acceptate în mod obligatoriu de către Guvern și nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. În consecință, respectivul proiect de lege poate fi adoptat doar dacă este însoțit de avizul favorabil al Guvernului. Pîna la moment, un astfel de aviz nu există din partea Guvernului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale. În speță, proiectul prevede scutirea

cetățenilor de costurile reparării erorilor cadastrale, de care nu se fac vinovați. Aceste costuri se propun a fi acoperite din bugetul de stat. Proiectul prevede și alte beneficii pentru cetățeni. Considerăm că aceste interese și beneficii au o justificare legitimă și nu contravin interesului public general.

10. Prejudicii 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. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

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, proceduri administrative noi și alte chestiuni vizînd activitatea acestora. În speță, prevederile proiectului se referă la activitatea organelor cadastrale teritoriale și autorităților publice locale în vederea corectării erorilor cadastrale.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	pct.5	Articolul 38 se completează cu alineatele (4), (5) și (6) cu următorul conținut: (4) Erorile cele mai frecvente comise în cadrul privatizării în masă se clasifică după cum urmează: a) erori la măsuri geodezice - ... b) erori la proiectare - ... c) erori la identificarea bunului imobil - ... d) erori la transpunerea proiectului de organizare a teritoriului - ... e) erori la perfectarea titlurilor de autentificare a dreptului de înăunătorului de teren și întocmirea materialelor pentru înregistrare - ...	Este necesar de a menționa că clasificarea erorilor din proiect este preluată din Indicațiile metodologice privind corectarea erorilor și înlăturarea neconformităților în planul cadastral întocmit în procesul de privatizare în masă a terenurilor, aprobat prin Ordinul Agenției Relații Funciare și Cadastru nr.43 din 9.04.2015. Actualmente, art.38 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998 conține deja o clasificare a erorilor, care pot fi tehnice și care nu au caracter tehnic. Erorile inserate de autor în proiectul de lege după natura loc sînt niște erori care nu au caracter tehnic. Plus la aceasta, erorile inserate de autor în proiect se referă doar la acele comise în cadrul privatizării în masă, pe cînd art.38 din Legea cadastrului bunurilor imobile privește corectarea tuturor greșelilor din cadastru, nu doar cele comise în cadrul privatizării în masă.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Recomandăm autorului clarificarea aspectelor invocate mai sus pentru a evita neclaritățile și confuziile la aplicarea normelor în practică.
2	pct.5	Articolul 38 se completează cu alineatele (4), (5) și (6) cu următorul conținut: (5) Costurile pentru corectarea greșelilor clasificate conform alin.(4) comise pînă la 31 decembrie 2015 vor fi suportate din bugetul de stat.	Din conținutul acestei norme nu este clar dacă vor fi suportate din bugetul de stat costurile pentru corectarea greșelilor din cadastru doar în cadrul privatizării în masă sau toate greșelile din cadastru depistate. Totodată, notăm lipsa unor argumente și justificări a termenului "31 decembrie 2015", ce reprezintă data limită pînă la care erorile ce au fost comise vor putea fi corectate din bugetul de stat. Mai mult ca atît, proiectul nu indică cine și din care surse va suporta costurile pentru corectarea greșelilor comise după data de 31 decembrie 2015.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Recomandăm autorului revizuirea și clarificarea normei de mai sus pentru a evita interpretările eronate și confuziile la aplicarea în practică.

Concluzii

Potrivit autorului, proiectul de lege are ca scop eficientizarea și impulsivarea procesului de corectare a erorilor și corectării neconformităților ce țin de înscrisurile în cadastrul bunurilor imobile. De asemenea, proiectul propune micșorarea costurilor documentelor necesare pentru înregistrare.

În raportul de expertiză s-a obiectat referitor la neanexarea de autor la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ și nepublicarea pe pagina web a Parlamentului a avizelor tuturor instituțiilor publice interesate, sintezei recomandărilor recepționate în rezultatul consultărilor publice cu societatea civilă. Plus la aceasta, notăm că la dosarul proiectului de lege nu există avizul Guvernului, însă potrivit Constituției și Regulamentului Parlamentului, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare.

De remarcat că implementarea proiectului va necesita surse financiare suplimentare din bugetul de stat, însă, autorii nu prezintă calcule și cifre în acest sens, motivând prin faptul că este imposibil de calculat precis apriori cantitatea și costul corectării erorilor cadastrale. Autorii pun pe seama Guvernului obligația să propună estimativ sumele de bani în bugetul anului viitor și eventual să le eșaloneze în timp. De notat că autorii nu prevăd nici sursele de proveniență a respectivelor cheltuieli financiare. Acest fapt contravine Constituției, precum și jurisprudenței Curții Constituționale, care a statuat în Hotărârile sale că majorarea cheltuielilor bugetare trebuie să fie acceptate în mod obligatoriu de către Guvern și nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. În consecință, respectivul proiect de lege poate fi adoptat doar dacă este însoțit de avizul favorabil al Guvernului. Pîna la moment, un astfel de aviz nu există din partea Guvernului.

Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale. În speță, proiectul prevede scutirea cetățenilor de costurile reparării erorilor cadastrale, de care nu se fac vinovați. Aceste costuri se propun a fi acoperite din bugetul de stat. Proiectul prevede și alte beneficii pentru cetățeni. Considerăm că aceste interese și beneficii au o justificare legitimă și nu contravin interesului public general.

În prezentul Raport am formulat obiecții referitor la inserarea și clasificarea în Legea cadastrului bunurilor imobile a erorilor cadastrale preluate integral din Indicațiile metodologice ale Agenției Relații Funciare și Cadastru. Totodată, am remarcat în raport că aceste erori inserate de autor sînt după natura lor niște erori care nu au caracter tehnic, iar Legea cadastrului bunurilor imobile reglementează această categorie de erori. Plus la aceasta, aceste erori se referă doar la greșelile comise în cadrul privatizării în masă, pe cînd prevederile cuprinse în lege se referă la corectarea tuturor greșelilor din cadastru, nu doar cele comise în cadrul privatizării în masă.

Au fost evidențiate unele prevederi confuze din proiect care nu clarifică asupra căror erori se referă norma propusă: erori din cadastru comise doar în cadrul privatizării în masă sau toate erorile din cadastru. Totodată, am notat lipsa unor argumente și justificări a termenului "31 decembrie 2015", care reprezintă data limită a erorilor comise ce vor putea fi corectate din bugetul de stat. Mai mult ca atît, proiectul nu indică din ce surse vor fi suportate costurile pentru corectarea greșelilor comise după data de 31 decembrie 2015.

Rezumînd cele expuse, considerăm că acest proiect de lege poate fi supus procedurilor de dezbatere și adoptare în cadrul Parlamentului doar după ce vor fi eliminate toate elementele de vulnerabilitate identificate, cu luarea în considerare a obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției