

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la locuințe

(înregistrat în Parlament cu numărul 352 din 02 Septembrie 2013)

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 vulnerabilității proiectului Legii cu privire la locuințe prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, 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 actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative și prevederilor proiectului de lege, scopul acestuia este de a stabili un cadru legal nou cu privire la locuințe, care ar corespunde evoluției relațiilor social-economice din acest domeniu și cadrului legal existent la moment.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Intenția autorilor este expusă clar și argumentat în nota informativă ce însoțește proiectul de lege. În acest sens, autorul indică: scopul principal și condițiile ce au impus elaborarea proiectului de lege; istoricul elaborării acestui proiect de lege; locul proiectului în sistemul legislației, principalele prevederi, evidențierea elementelor noi, efectul social și economic al actului; prevederile noi incluse de autor în lege care nu erau reglementate de Codul cu privire la locuințe din 1983.

Autorul subliniază că, la elaborarea acestui proiect de lege a fost studiată și consultată legislația în domeniul locuințelor din Federația Rusă, Republica Belarus, România, Cehia, Estonia, Canada. Tot în acest sens, autorul subliniază că, s-a ținut cont de materialele organismelor internaționale (Comisiei Economice Europene a ONU, Comitetului European pentru locuințe sociale) ce țin de dezvoltarea institutului de locuințe sociale și experiența altor țări în acest domeniu. Plus la aceasta, s-a ținut cont de standardele și exigențele internaționale cuprinse în Carta Locativ Europeană, adoptată la 26 aprilie 2006.

În nota informativă se menționează că acest proiect de lege a fost expediat spre avizare unui șir întreg de instituții publice, însă din informația prezentă pe pagina web a Parlamentului notăm inexistența acestor avize la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. 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 trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

Totodată, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea

proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Toate aceste cerințe sunt expres prevăzute în Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, Hotărîrea Guvernului nr.190 din 21.02.2007. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

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.

Reieșind din nota informativă, autorul, în baza unui sondaj estimativ și întemeindu-se pe datele statistice existente, a calculat necesarul de locuințe (doar sociale) în număr de 10626 lei, iar costul programului de construcție și procurare a locuințelor va constitui circa 8 miliarde lei. Totodată, autorul preconizează implementarea prevederilor proiectului într-o perioadă de 10 ani de zile.

Aceste calcule estimative și superficiale nicidecum nu pot fi catalogate drept "fundamentare economico-financiară". În primul rînd, se bazează pe date statistice și sondaje fără să indice indicatorii principali de referință pe care s-a bazat. În al doilea rînd, autorul a "calculat" doar costul implementării proiectului în ce privește locuințele sociale, pe cînd proiectul prevede și alte tipuri de locuințe (de manevră, de serviciu, hoteluri-azil). În al treilea rînd, autorul nu a luat în considerație că pe parcursul a 10 ani de zile numărul tinerilor, persoanelor cu dizabilități, familiilor cu mulți copii, se va schimba, inclusiv poate crește, ceea ce va afecta numărul total de locuințe sociale necesare. În al patrulea rînd, nu este clar cum autorul a calculat și coordonat costul implementării proiectului de lege cu autoritățile publice locale, în contextul în care APL-urile vor trebui să identifice sursele financiare disponibile pentru construcția, reparația, procurarea locuințelor reglementate de proiectul de lege.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare (argumentate), ca parte componentă a unui proiect de lege, de care, însă subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege (propus Parlamentului spre examinare în mod prioritar) fără o analiză economică argumentată, 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.

Rezumînd 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, cum ar fi avizele ministerelor și altor autorități de specialitate; avizul Centrului Național Anticorupție; analiza impactului de reglementare și calculele economice reale; declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE; tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, etc., sunt tot atît 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.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46 din Constituția RM)

Dreptul la asistență și protecție socială (art.47 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul de act legislativ supus expertizei este plasat pe site-ul Parlamentului. În contextul în care proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 2.09.2013 și pînă în prezent nu a fost exminat de Plenul Parlamentului, considerăm că este

respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că societatea civilă, pînă la înregistrarea proiectului de lege în Parlament, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Din moment ce proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe. Luînd în considerație faptul că, proiectul de lege se încadrează organic în sistemul juridic existent al legislației Republicii Moldova, acesta va putea fi supus, conform procedurilor indirecte, controlului legalității, iar în cazul în care în baza acestor prevederi legale vor fi adoptate careva acte, acestea vor putea fi supuse controlului în cadrul contenciosului administrativ.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial Constituției. Prevederile din proiect dezvoltă normele constituționale cuprinse în 47 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, în conformitate cu care, statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzînd hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare. Anume asigurarea cu locuințe reprezintă obiectul de reglementare al proiectului de lege supus expertizei. Totuși, unele aspecte, analizate mai detaliat în pct.16 din raport, contravin normelor constituționale.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. Unele prevederi din proiect sunt expuse deficitar, ceea ce va crea confuzii la aplicarea lor în practică. În mod special ne referim la necesitatea de corelare a prevederilor din proiect cu normele ce garantează dreptul de proprietate privată și alte prevederi legale.

Totodată, unele prevederi din proiect contravin principiului autonomiei locale și legislației ce reglementează administrația publică locală. Despre aceste momente facem referire mai argumentat în pct.16 din prezentul raport.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial standardelor internaționale. După cum a menționat autorul, acest proiect de lege este conform standardelor internaționale în domeniu, în mod special cele cuprinse în Carta Locativ Europeană, adoptată la 26 aprilie 2006. În pofida acestui fapt, proiectul de lege în cauză nu este conform standardelor consfințite de Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și ratificată prin Hotărîrea Parlamentului nr.1253-XIII din 16.07.97. Mai detaliat, despre standardele ce considerăm că au fost încălcate prin acest proiect de lege, ne expunem în pct.16 din prezentul raport.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ nu este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Referitor la asigurarea cu locuințe de către stat, jurisprudența Curții Constituționale nu cunoaște exemple de norme legale care să fi fost declarate neconstituționale. Însă, trebuie să menționăm, că un șir de prevederi cuprinse în proiect contravin jurisprudenței Curții Constituționale, ce se referă în mod special la autonomia locală, neretroactivitatea legii, la dreptul dobândit legal, etc. Mai detaliat aceste aspecte sunt dezvoltate în pct.16 din raport.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform parțial jurisprudenței CtEDO. Unele prevederi din proiect, în modalitatea în care au fost abordate de autor, pot aduce atingere dreptului de proprietate, protejat de Convenția Europeană pentru Drepturile Omului. Mai detaliat, ne-am expus în pct.16 din prezentul raport de expertiză.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ încalcă drepturile/libertățile. Din analiza efectuată în acest raport de expertiză rezumăm că, unele opțiuni legislative incluse în acest proiect de lege vor avea un impact negativ, deoarece vor încălca drepturile și libertățile persoanelor. Despre aceste încălcări ne-am expus mai detaliat opinia în pct.16 din raportul de expertiză.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1	art.4	<p>Art.4 "Administratorul imobilelor cu destinație de locuință"</p> <p>Art.6 alin.(2) "...la cererea administratorului i..."</p> <p>Art.8: lit.f) "...desemnarea administratorului i..."</p> <p>lit.g) "...desemnarea administratorului i..."</p> <p>lit.h) "...atestarea</p>	<p>În tot cuprinsul acestor norme din proiect autorul utilizează noțiunea de "administrator" al locuințelor și reglementează un șir de relații juridice ce pot apărea în domeniul administrării imobilelor cu destinație de locuință. În acest sens, se impune corelarea acestor prevederi din proiect cu reglementările cuprinse în</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> <p>Recomandăm revizuirea reglementărilor din proiect ce țin de "administrator" al imobilelor cu destinație de locuință și corelarea lor cu prevederile cuprinse în Legea condominiului în fondul locativ nr.913/2000.</p>

	<p>administratorilor ..."</p> <p>Art.40 alin.(2) "...reparate și întreținute de administratorii blocurilor locative..."</p> <p>Art.48 "Administrarea locuințelor"</p> <p>Art.49 "Desemnarea administratorului imobilelor cu destinație de locuință"</p> <p>Art.51-art.53; Art.55-art.57;</p>	<p>Legea condominiului în fondul locativ nr.913/2000. În conformitate cu art.1 din această lege, prin condominiu se înțelege un complex unic de bunuri imobiliare, ce include terenul în hotarele stabilite și blocurile (blocul) de locuințe, alte obiecte imobiliare amplasate pe acesta, în care o parte, constituind locuințele, încăperile cu altă destinație decât aceea de locuință, se află în proprietate privată, de stat sau municipală, iar restul este proprietate comună indiviză.</p> <p>În continuare, art.15 din respectiva lege reglementează modalitățile de administrare a unui condominiu, care poate fi efectuată de către proprietari nemijlocit, de către asociația de coproprietari de sine stătător sau prin transmiterea acestor funcții (parțial sau integral), pe bază de contract, unei persoane fizice sau juridice autorizate, în modul stabilit,</p>	
--	--	---	--

			să îndeplinească aceste funcții. Totodată se indică, că alegerea modului de administrare a condominiului sau modificarea acestuia se face la adunarea generală a membrilor (reprezentanților) asociației de coproprietari.		
2	art.8, art.9	<p>Art.8 Competența autorităților administrației publice locale</p> <p>lit.b) construcția și procurarea de locuințe sociale, de manevră, serviciu, hoteluri-azil..."</p> <p>lit.c) acordarea mijloacelor financiare din bugetul local asu din alte fonduri speciale pentru asistența persoanelor care necesită ajutor la construcția, procurarea și întreținerea locuințelor..."</p> <p>Art.9 alin.(4) Construcția, reabilitarea sau procurarea locuințelor sociale se efectuează....în limita mijloacelor financiare</p>	<p>Articolele 8 și 9 din proiect stabilesc competențele autorităților administrației publice locale în domeniul locuințelor, însă nu delimitează aceste competențe pe diferite niveluri, ori Legea privind administrația publică locală nr.436/2006 identifică APL de nivelul întâi și APL de nivelul al doilea, iar Legea privind descentralizare a administrativă nr.435/2006 stabilește pentru fiecare nivel al APL domeniile proprii de activitate.</p> <p>Mai mult ca atât, prevederile proiectului nu delimitează clar cum se împart competențele în domeniul</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței Curții Constituționale;</p>	<p>Este necesar de a revizui prevederile proiectului de lege ce se referă la atribuirea competențelor în domeniul locuințelor către APL pentru a le aduce în conformitate cu principiul autonomiei locale, cu legislația ce reglementează activitatea APL, cu standardele Carte Europene a Autonomiei Locale și jurisprudența Curții Constituționale.</p>

anuale aprobate în bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale..."

locuințelor între stat și autoritățile publice locale. Competențele stabilite pentru APL în art.8 lit.b), c) și art.9 alin.(4) din proiect nu au acoperire financiară. Legea privind descentralizarea administrativă nr.435/2006 consacră expres în art.3 lit.e) principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora.

În continuare, art.6 din legea nominalizată prevede în alin.(1) că, competențele care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică; în alin.(4), că delegarea de competențe

este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora; în alin.(6), că delegarea de competențe este efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul resurselor financiare și materiale necesare și suficiente.

Mai mult ca atât, conform art.10 alin.(1), Guvernul, ministerele, precum și alte autorități administrative centrale, în baza unor standarde de cost și calitate, identifică resursele necesare realizării competențelor transferate de ele, precum și sursele bugetare din care vor fi finanțate aceste competențe. Resursele astfel identificate sunt transferate autorităților administrației publice locale, în condițiile legii. La fel este statuat și-n Carta Europeană a Autonomiei Locale, care în art.9 alin.(2) indică, că

resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu competențele de Constituție sau de lege.

Referitor la aceste aspecte s-a expus în hotărârile sale și Curtea Constituțională. Astfel, în hotărârea CC nr.10 din 23.05.2013 se menționează: "70...Către administrația publică locală pot fi delegate, prin lege, doar unele competențe, cu asigurarea finanțării adecvate a acestora."

"84. În conformitate cu art. 6 din Legea nr. 435-XVI „Privind descentralizare a administrativă”, competențele autorităților administrației publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale, respectându-se criteriile de eficacitate și raționalitate economică."

Totodată, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 14 din 18 mai 2004 a subliniat: „Conform doctrinei de

drept, principiul autonomiei locale presupune constituirea autorităților administrației publice locale de către populația colectivității, reglementarea exclusiv prin lege a competenței generale a autorităților administrației publice locale, autonomia financiară în stabilirea și gestionarea finanțelor publice locale, crearea serviciilor publice locale în funcție de necesitățile colectivității și capacitatea ei financiară. Aceste competențe urmează a fi exercitate în complex și guvernate de principiul proporționalității . Astfel, la atribuirea prin lege a competențelor trebuie să se țină cont de autonomia financiară a autorităților administrației publice locale, care, pentru exercitarea adecvată a competențelor, trebuie să aibă dreptul de a forma serviciile publice proprii” .

Plus la aceasta,

			<p>invocînd principiul autonomiei locale, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 13 din 14 martie 2002 a subliniat: „Autonomia locală, privită exclusiv din punct de vedere administrativ, nu apare decât ca o ultimă treaptă de dezvoltare a descentralizării administrative, ca o formă modernă a principiului care reprezintă transferarea unor competențe de la nivel central către diverse organe, sau autorități administrative care funcționează autonom în unitățile administrativ-teritoriale, autorități alese de către colectivitățile locale respective”.</p>		
3	art.9	<p>Art.9</p> <p>...</p> <p>(9) Atribuirea locuințelor sociale se efectuează conform Regulamentului cu privire la evidența, modul de atribuire și folosire a locuințelor sociale, aprobat</p>	<p>În contextul în care se atribuie către APL competența în domeniul locuințelor este oportun de a lăsa la discreția acestora reglementarea modului de atribuire și folosire a locuințelor sociale. Abordarea luată</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare arestandurilor internaționale; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței Curții Constituționale;</p>	<p>Sugerăm autorului de a acorda APL-ilor competența de reglementare a evidenței, modului de atribuire și folosire a locuințelor sociale, cu posibilitatea Guvernului de aprobare a unui Regulament-cadru care va avea un caracter de</p>

		de către Guvern și coordonat cu partenerii sociali.	<p>de autor în art.9 alin.(9) din proiect este confuză, contravine principiului autonomiei locale și chiar altor reglementări cuprinse în prezentul proiect de lege. Spre exemplu, art.23 alin.(5) din proiect stabilește că, modul de instituire, atribuire a locuinței de manevră și condițiile folosirii ei sunt stabilite de autoritățile administrației publice locale. La fel și art.24 alin.(2) din proiect prevede că, decizia cu privire la crearea hotelurilor-azil, modul și perioada de folosire a lor sunt adoptate de autoritățile administrației publice locale.</p> <p>Totodată, autorul prevede în art.8 lit.i) din proiect că, mecanismele și procedurile de control ale APL în domeniul administrării, exploatării, utilizării conform destinației și asigurării integrității imobilelor cu destinație de locuințe vor fi prevăzute într-un Regulament</p>		recomandare și coordonare pentru APL.
--	--	---	---	--	---------------------------------------

cadru, aprobat de Guvern.

Referitor la aspectesimilare Curtea Constituțională s-a expus în hotărîrea sa nr.14 din 18.05.2004. Raportîndu-se la dispozițiile cuprinse în Carta Europeană a Autonomiei Locale, Curtea Constituțională a reținut următoarele:
"Carta Europeană a Autonomiei Locale (în continuare - Carta) prevede în art.4 că colectivitățile locale dispun în cadrul legii de toatălatitudinea de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din cîmpul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități (alin.2); competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională decît în cazurile prevăzute de lege (alin.4); în caz de împuternicire de

către o
autoritate
centrală sau
regională,
colectivitățile
locale trebuie să
dispună, pe cât
este posibil, de
libertatea de a
adapta acțiunea
lor la condițiile
locale (alin.5);"

... "4. Principiul
autonomiei
locale este unul
din principiile
fundamentale
ale oricărui
regim
democratic. El
guvernează
administrația
publică locală și
activitatea
autorităților
acesteia,
semnificînd
dreptul
colectivităților
de a-și satisface
proprile
interese legale
fără amestecul
autorităților
centrale. Acest
principiu
constituțional
oferă unităților
administrativ-ter
itoriale
posibilitatea de
a se
autoguverna la
nivel local sub
rezerva de a nu
aduce atingere
autonomiei altor
colectivități
locale și
intereselor
generale ale
națiunii și
statului, propriile
interese de a nu
fi mai largi și în
contradicție cu
acestea.
Legiuitorul a
delimitat
atribuțiile
autorităților

administrației publice de diferite niveluri încorespundere cu normele constituționale, impunând controlulstatului prin forme specificeasupra modului în care acestea se execută."

..."5. Apreciind sintagma "în baza statelor-tip, aprobate de Guvern" ca fiind conformă cu art.102 din Constituție, Curtea Constituțională reține că Guvernul poate aproba, cu titlu derecomandare pentru consiliile locale, statele-tip ale primăriilor..."Di spoziția privind aprobarea de către Guvern a statelor-tip ale primăriilor, nefiind de natură strict executorie pentru consiliile locale, corespunde principiilor statului de drept, este necesară într-o societate democratică și conformă principiului separării puterilorînstat."
..."Așadar, fiind un act de recomandare pentru autoritățile administrației publice locale, hotărîrea

Guvernului nu poartă un caracter normativ obligatoriu."

Mai mult ca atât, în Hotărîrea sa din 6 noiembrie 1995, Curtea a relevat că "principiul autonomiei locale este principiul fundamental care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților acesteia și constă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu care atrage după sine descentralizare administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizare a - un sistem care implică autonomia. Descentralizare a se prezintă ca un sistem care cuprinde descentralizare a teritorială - raioane, orașe (municipii), sate (comune) -, avînd caracterul persoanei de drept public cu toate atribuțiile acesteia. Autoritățile acestor persoane de drept public,

			descentralizate, nu sunt supuse puterii ierarhice a autorităților centrale, ele fiind independente de acestea."		
4	art.20	Art.20 "În cazul rezilierii contractului de locațiune a locuinței de către instanța de judecată, ca urmare a acțiunilor legale și încălcarea obligațiilor contractuale de către locatar, membrii familiei lui și alte persoane care locuiesc împreună cu el, evacuarea lor se efectuează fără acordarea altei locuințe."	Textul expus de autor este confuz și neclar, ceea ce poate duce la interpretări eronate. Acest fapt, contravine Legii privind actele legislative, care în art.19 lit.a) stabilește expres că, fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat.	Vulnerabilitate Norme confuze; Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă și limbaj normativ.	Sugerăm autorului revizuirea textului normei pentru a fi expus într-o formă clară și a nu permite interpretări abuzive.
5	art.28	Art.28 ... (2) Locuințele cu statut special (de protocol) se atribuie, conform deciziei organului în a cărui administrare se află acestea, în temeiul hotărârii privind validarea sau desemnarea în funcție și al altor	Expresia "și al altor documente prevăzute de legislație" este o trimitere potențial coruptibilă. Lista acestor documente trebuie să fie stabilită exhaustiv, fără a se face trimitere la alte legi, care, de altfel, nici nu sunt specificate.	Vulnerabilitate Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;	Propunem includerea expresă și exhaustivă a tuturor documentelor necesare pentru atribuirea locuințelor cu statut special (de protocol).

		documente prevăzute de legislație.			
6	art.31	<p>Art.31</p> <p>"Locuințele cu statut special (de protocol) se acordă în locațiune următoarelor categorii de persoane:</p> <p>Președintelui Republicii Moldova;</p> <p>Președintelui Parlamentului;</p> <p>Prim-ministrului.</p>	<p>Această normă contravine prevederilor actuale cuprinse în legislația Republicii Moldova.</p> <p>Legea despre statutul deputatului în Parlament stabilește în art.6 că, deputatul se asigură cu apartament în conformitate cu legislația în vigoare, iar în art.7 că, deputatul care nu dispune de spațiu locativ în municipiul Chișinău se asigură cu apartament de serviciu pe durata mandatului.</p> <p>Plus la aceasta, Anexa la Legea nr. 982 din 19.09.1996 cu privire la fondul locativ cu statut special stabilește lista categoriilor de persoane cărora li se atribuie locuințe din fondul special, printre care:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Președintele Republicii Moldova; 2. Deputații Parlamentului; 	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> <p>Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p> <p>Prevederi discriminatorii;</p>	<p>Recomandăm revizuirea textului normei vizate pentru a fi adus în conformitate cu prevederile legislației corelativă în vigoare și a indica expres în lege lista funcțiilor și profesiilor ce oferă dreptul de a primi locuință de serviciu.</p>

			<p>3.Prim-ministrul și locțiitorii lui;</p> <p>4. Miniștrii și locțiitorii lor;</p> <p>5. Procurorul General și locțiitorii lui;</p> <p>6. Judecătorii Curții Constituționale;</p> <p>7. Președintele Curții de Conturi și locțiitorii lui.</p> <p>Cu toate că, autorul prevede în art.21 alin.(2) din proiect că, lista funcțiilor și profesiilor ce oferă dreptul de a primi locuință de serviciu este stabilită de Guvern, dacă legislația nu prevede altfel, totuși nu cunoaștem care vor fi acele funcții și profesii. Plus la aceasta, considerăm necesar de a reglementa aceste raporturi juridice prin lege, dar nu prin hotărâre de Guvern.</p>		
7	art.59	<p>Art.59</p> <p>...</p> <p>(3) În termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, locuințele neprivatizate, pasibile pentru</p>	<p>În primul rând, prin aceste norme, persoanele ce dispun de locuințe pasibile privatizării, dar din varii motive (ex: lipsa la moment a resurselor financiare) încă</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale;</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> <p>Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței</p>	<p>Este necesar de a revizui totalmente prevederile sus-examinate întrucât acestea încalcă flagrant drepturile garantate și recunoscute de Constituție, legislație și jurisprudența Curții</p>

		<p>privatizare în conformitate cu Legea privatizării fondului de locuințe, trec în proprietatea unităților administrativ teritoriale pe teritoriul cărora sunt amplasate. Autoritățile administrației publice locale se obligă să acorde acestor locuințe statut de locuințe sociale și să înregistreze dreptul de proprietate în modul stabilit prin Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543-XIII din 25 februarie 1998.</p> <p>(4) Persoane asigurate cu locuințe din fondul public de locuințe pînă la intrarea în vigoare a prezentei legi, în termen de un an, urmează să reîncheie contractul de locațiune cu proprietarul locuinței sau autoritatea abilitată în condițiile prezentei legi.</p> <p>(5) Autoritățile administrației publice locale vor aduce la cunoștință persoanelor care locuiesc în locuințe pasibile de privatizare, dar nu au</p>	<p>nu le-au privatizat, vor fi limitate în drepturile sale, cîștigate legal, instituite prin lege (Legea privatizării fondului de locuințe nr.1324 din 10.03.1993, Codul cu privire la locuințe, Codul civil, Legea privind administrația publică locală nr.436/2006, legea nr.121/2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice, etc).</p> <p>În acest sens, relevante sunt hotărârile Curții Constituționale nr.4/27.01.2000; nr.9/30.03.2004 ș.a. Astfel, Curtea a reținut necesitatea de respectare a "principiului universal al respectării drepturilor dobîndite în mod licit". Curtea Constituțională a statuat expres că, "Dreptul subiectiv, constituit în baza unei legi anterioare, nu poate fi atins de cel născut sub imperiul unei legi posterioare. Legea nouă nu este susceptibilă aplicării unor fapte din trecut, cazurile contrare intrînd în contradicție</p>	<p>Curții Constituționale; Prevederi care limitează drepturile/libertățile; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile; Prevederi discriminatorii;</p>	<p>Constituționale.</p>
--	--	---	--	---	-------------------------

dispus de acest drept, despre faptul că în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, locuințele neprivatizate vor trece în proprietatea unităților administrativ-teritoriale și acestor locuințe li se atribuie statutul de locuințe sociale.

cu art.22 din Constituție. Conform regulii generale, legea nouă poate modificaregimul juridic al dreptului anterior, îl poate suprima sau îl poate înlocui cu un alt drept, însă legea nouă nu poate desființa modalitateaprin care legea anterioară a instituit dreptul respectiv și efectele lui.

De remarcat în context că, art.6 din Codul civil al Republicii Moldova stipulează expres că legea civilă nu are caracter retroactiv." ... "Aceste dispoziții legale încalcă, de asemenea, prevederile art.54 din Constituție, conform cărora în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului."În al doilea rând, prin aceste prevederi se încalcă principiul neretroactivității legii, ori efectele juridice ale art.59 alin.(3),(4),(5) din proiect se vor răsfrînge

asupra situațiilor și faptelor născute anterior intrării în vigoare a legii (ca exemplu: deciziile autorităților publice locale de acordare a spațiului locativ, pasibil de privatizare conform legislației). Acest fapt contravine art.22 din Constituție și art.46 alin.(1) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, care statuează că actul legislativ produce efecte numai în timpul cât este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv.

Relevantă, în acest sens, este și Hotărîrea Curții Constituționale nr.32 din 29 octombrie 1998, care a statuat următoarele: "Efectul legii în timp este ghidat de principiul activității legii, potrivit căruia legea se aplică tuturor faptelor în timpul în care se află în vigoare, are eficiență deplină din momentul intrării în vigoare și pînă la abrogarea ei. Legea nu se aplică faptelor săvîrșite înainte de intrarea ei în

vigoare, adică nu are caracter retroactiv. Ea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut. Consacrat expres în art.22 din Constituție, principiul neretroactivității legii urmărește protejarea libertăților, contribuie la adâncirea securității juridice, a certitudinii în raporturile interumane. Principala valoare a ordinii de drept constă în posibilitatea oferită fiecăruia de a-și conforma comportamentul regulilor dinainte stabilite”.

În al treilea rând, nu este clar și nici specificat în proiect ce se întâmplă cu locuințele neprivatizate în privința cărora au fost începute procedurile necesare și se află în proces de privatizare, ori legea prevede anumite termene pentru acest proces și chiar prevede posibilitatea achitării în rate a locuinței timp de 5 ani de zile. O asemenea omisiune a autorului cel puțin constituie

o discriminare la adresa persoanelor ce au început procesul de privatizare, discriminare ce este contrară art.16 din Constituție, cît și art.14 din Convenție și art.1 din Protocolul nr.12 al CEDO. Sub acest aspect, reiterăm și obiecția privind imposibilitatea anulării unui drept licit cîștigat anterior și neretroactivitate a legii asupra faptelor săvîrșite înainte de intrarea legii în vigoare.

În al patrulea rînd, în practică vor apărea numeroase litigii de judecată privind recunoașterea drepturilor legale, contestarea actelor APL, etc. În temeiul prevederilor art.59 din prezentul proiect, autoritățile publice locale vor emite acte administrative de anulare a actelor administrative anterioare privind repartizarea locuințelor persoanelor beneficiare. Totodată, APL va emite acte administrative

privind acordarea acestor locuințe statut de locuințe sociale, care vor trece în proprietatea unităților administrativ teritoriale cu înscriserea acestora în registrul bunurilor imobile. Sub acest aspectăm notăm că, organizarea juridică a vieții sociale implică, în mod necesar, asigurarea unei stabilități a raporturilor juridice instituite în baza normelor juridice. În realizarea acestei stabilități principiul irevocabilității actelor administrative puse în executare sau a celor care au produs efecte în alte domenii, ieșind astfel din sfera de reglementare exclusivă a dreptului administrativ, este un principiu de reglementare generală. Respectiv prin consacrarea acestui principiu se limitează posibilitatea organului administrativ de a reveni asupra actelor pe care le-a emis, putându-le revoca numai în

momentul în care actele administrative și-au produs efectele prin intrarea lor în circuitul altor raporturi juridice, în cazul nostru raporturi civile deoarece, persoanelor date prin actele administrative ale APL li s-a transmisdreptul de posesie și folosință, ceea ce constituie atributele dreptului de proprietate, reglementate de Codul Civil al R.M.

Astfel, din momentul producerii efectelor juridice a actului juridic (administrativ) suntem în fața unui raport al dreptului de folosință și posesie, componentă al dreptului de proprietate, desființarea căruia este admisă doar în temeiul acordului gestionarului dreptului de folosință și posesie. În acest sens, desființarea raportului juridic translativ de folosință și posesie nu poate avea loc prin revocarea unilaterală de către autoritatea administrației publice locale a actului

			administrativ care a servit în esență sa drept manifestarea acordului de voință de a transmite persoanei beneficiare dreptul de posesie și folosință asupra locuinței.		
8	art.3	<p>Art.3</p> <p>a) Legea cu privire la locuințe reglementează raporturile privind apariția, exercitarea, schimbarea, stingerea dreptului de posesie, folosire, dispoziție asupra locuinței din fondul public de locuințe.</p> <p>...</p>	<p>Aceste prevederi sunt confuze, întrucât stabilesc că legea reglementează dreptul de dispoziție asupra locuinței din fondul public de locuințe, în contextul în care dreptul de dispoziție exprimă posibilitatea înstrăinării în tot sau în parte a dreptului de proprietate. Aceasta contravine esenței reglementărilor din proiect, care dorește să excludă posibilitatea privatizării locuințelor din fondul public de locuințe.</p> <p>De remarcat că, actualmente legislația permite privatizarea locuințelor, ce constituie un proces de înstrăinare a locuințelor, ce aparțin cu drept</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO; Prevederi care limitează drepturile/libertățile; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p>	<p>Prin prisma celor enunțate, considerăm că, proiectul de lege trebuie de revizuit pentru a fi adus în concordanță cu prevederile legale ce garantează dreptul de proprietate privată și jurisprudența CtEDO referitoare la protecția proprietății.</p>

de proprietate statului, unităților administrativ teritoriale, în proprietatea privată a cetățenilor Republicii Moldova și asociațiilor acestora. Privatizarea, în sine, are ca scop realizarea drepturilor cetățenilor Republicii Moldova de a-și alege liber modalitatea de satisfacere a necesităților în locuință, asigurarea integrității fondului de locuințe, crearea de premise pentru formarea pieței de locuințe. Excluderea dreptului de privatizare a locuințelor este o limitare a dreptului unei persoane fizice de a-și dobîndi în mod legal un imobil în proprietate privată, ori prin procesul de privatizare acesta își poate satisface necesitățile în locuințe și va avea dreptul de a dispune liber de proprietatea imobiliară.

În acest sens, proiectul de lege contravine prevederilor art.47 alin.(1) din Constituție, în conformitate

cu care statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.

Plus la aceasta, o asemenea abordare aduce atingere instituției dreptului de proprietate privată, garantat de Constituție și Codul Civil. Mai mult ca atât, excluderea dreptului de privatizare a unei locuințe ar putea constitui o violare a art.1 din Protocolul adițional la Convenție Europene pentru Drepturile Omului ce se referă la protecția proprietății. În acest sens, CtEDO, în jurisprudența sa, inclusiv cauza BIMER S.A. c. MOLDOVEI sau BĂLAN c. MOLDOVEI, a statuat, că ... „un reclamant poate pretinde o violare a articolului 1 al Protocolului nr.

1 la Convenție doar dacă și în măsura în care deciziile contestate se referă la „bunurile” sale în sensul acestei prevederi. „Bunurile” pot fi fie „bunuri existente”, fie bunuri, inclusiv pretenții, în privința cărora reclamantul poate susține că are cel puțin o „speranță legitimă” că va obține dobândirea efectivă a unui drept de proprietate.”...Conceptul de „bun”, la care se face referire în prima parte a articolului 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție, are un sens autonom care nu se limitează la proprietatea asupra unor bunuri materiale și este independent de clasificarea formală din dreptul național: unele drepturi și interese care constituie patrimoniu pot fi, de asemenea, privite ca „drepturi de proprietate” și, astfel, ca „bunuri” în sensul acestei prevederi.

Chestiunea care trebuie examinată în fiecare cauză

			<p>este dacă circumstanțele cauzei, examinate în ansamblu, ofereau reclamantului un drept asupra unui interes material protejat de articolul 1 al Protocolului nr. 1 (a se vedea <i>Iatridis v. Greece</i>, [GC], nr. 31107/96; <i>Beyeler v. Italy</i> [GC], nr. 33202/96, § 100, ECHR 2000-I; <i>Broniowski v. Poland</i> [GC], nr. 31443/96, § 129, ECHR 2004-V; și <i>Anheuser-Busch Inc. v. Portugal</i> [GC], nr. 73049/01, § 63, ECHR 2007-...).”...”În anumite circumstanțe, o „speranță legitimă” de a obține un „bun” poate, de asemenea, să se bucure de protecția articolului 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție.”</p>		
--	--	--	--	--	--

Concluzii

Obiectul de reglementare al proiectului de lege supus expertizei îl reprezintă asigurarea cu locuințe, fapt ce constituie o dezvoltare a normelor constituționale cuprinse în 47 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova. Totuși, unele prevederi din proiect aduc atingere normelor constituționale ce se referă la neretroactivitatea legii (art.22) și la garantarea dreptului de proprietate privată (art.46, art.127).

Unele prevederi din proiect sunt expuse deficitar, ceea ce va crea confuzii la aplicarea lor în practică. În mod special ne referim la necesitatea de corelare a prevederilor din proiect cu normele ce garantează dreptul de proprietate privată și alte prevederi legale. Totodată, unele norme din proiect contravin principiului autonomiei locale și legislației ce reglementează administrația publică locală.

În pofida elaborării proiectului dat de lege, în baza standardelor internaționale în domeniul asigurării cu locuințe, totuși acesta contravine standardelor consfințite de Carta Europeană a Autonomiei Locale. Aici notăm atribuirea către APL a competențelor în domeniul locuințelor, fără a prevedea acoperire financiară și limitarea unor competențe APL de către autoritatea centrală, ceea ce contravine principiului autonomiei locale.

Trebuie să menționăm că, un șir de prevederi cuprinse în proiect contravin jurisprudenței Curții Constituționale, ce se referă în mod special la respectarea autonomiei locale, la proporționalitatea resurselor financiare cu competențele atribuite către APL, la neretroactivitatea legii, precum și la respectarea drepturilor dobândite în mod licit.

Unele prevederi din proiect, în modalitatea în care au fost abordate de autor, pot aduce atingere dreptului de proprietate, protejat de Convenția Europeană pentru Drepturile Omului. Prin prisma art.1 din Protocolul adițional la Convenție și reieșind din jurisprudența CtEDO referitoare la „bun” și „proprietate”, excluderea dreptului de privatizare a locuințelor ar putea constitui o violare a proprietății.

Din analiza efectuată în acest raport de expertiză rezumăm că, unele opțiuni legislative incluse în acest proiect de lege vor avea un impact negativ, deoarece vor încălca drepturile și libertățile persoanelor.

Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției