

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii cadastrului bunurilor imobile nr.1543-XIII din 25.02.1998 (art.2, 6, 8, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 230 din 17 Iulie 2014)

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 vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii cadastrului bunurilor imobile nr.1543-XIII din 25.02.1998 (art.2, 6, 8, ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Agenția Relații Funciare și Cadastru , 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 scopul proiectului de lege este îmbunătățirea cadrului normativ în vederea creării și implementării arhivei electronice în sistemul de cadastru, precum și reglementarea unor situații neacoperite actualmente de legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543-XIII din 25 februarie 1998.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Intenția autorului este expusă clar și argumentat 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 ale proiectului și impactul acestuia asupra cetățenilor.

Din informația prezentă pe pagina web a Parlamentului, notăm existența la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ a raportului de expertiză anticorupție a Centrului Național Anticorupție. 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, Hotărârea Guvernului nr.190 din 21.02.2007. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

În acest context subliniem importanța tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, pentru ca deputații și societatea 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)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului. În contextul în care proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 17.06.2014 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 suficient. Proiectul de lege prevede proceduri de responsabilizare a executorilor în cazul în care acțiunile acestora nu se încadrează în cerințele legale. În speță, se are în vedere înscrierile efectuate de aceștia prin accesul în regim de timp real la registrul bunurilor imobile. Totodată, în proiect este specificată răspunderea contravențională în cazul încălcării prevederilor legii pentru persoanele fizice și juridice. De asemenea, proiectul prevede dreptul de a apela și la instanțele judecătorești pentru a contesta actele organelor cadastrale.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Articolul 46 din Constituție garantează dreptul la proprietate privată. În conformitate cu art.127 din Constituție, statul ocrotește proprietatea și garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular. Dezvoltînd normele constituționale, Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998 stabilește modul de creare și de ținere a cadastrului bunurilor imobile, prin care se asigură recunoașterea publică a dreptului de proprietate și a altor drepturi patrimoniale asupra bunurilor imobile, precum și ocrotirea de către stat a acestor drepturi. În această ordine de idei, prezentul proiect de lege corespunde normelor constituționale și dezvoltă garanțiile dreptului de proprietate.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ

este conform parțial legislației corelative. Proiectul de lege se încadrează organic în cadrul juridic existent al cadastrului bunurilor imobile. Totuși, apar obiecții la unele reglementări propuse de autor, pe care le considerăm contrare Codului civil. Mai detaliat despre aceste momente ne referim în pct.16 al raportului.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Ca obiecție generală, notăm inexistența în nota informativă a referințelor la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001. Reieșind din nota informativă, nu am identificat referințe la standarde internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege. Însă, din analiza prevederilor acestui proiect de lege putem conchide, că normele propuse de autor nu sînt contrare standardelor internaționale de referință.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Referitor la domeniul cadastrului bunurilor imobile, jurisprudența Curții Constituționale nu cunoaște exemple de norme legale care să fi fost declarate neconstituționale.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. Jurisprudența CtEDO este bogată în cazuri ce se referă la garantarea dreptului de proprietate. Mai mult ca atît, art.1 din Protocolul adițional la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale, protejează proprietatea persoanelor fizice și juridice. Prin prisma celor enunțate și din cuprinsul prevederilor prezentului proiect de lege, acesta corespunde jurisprudenței CtEDO și normelor Convenției Europene.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. După cum reiese și din scopul proiectului de lege, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea un impact pozitiv asupra proprietarilor bunurilor imobile, cît și pentru activitatea organelor cadastrale. Plus la aceasta, implementarea documentului electronic și semnăturii digitale va facilita activitatea organelor cadastrale, va ușura procedurile de înregistrare a bunurilor imobile și va simplifica accesul persoanelor fizice și juridice la serviciile cadastrale.

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.I, pct.1	<p>Articolul 2 se completează în final cu o nouă noțiune cu următorul cuprins:</p> <p><i>arhiva electronică</i> - sistem</p>	<p>Expresia " <i>păstrează îndelungat</i>" este unavulnerabilă, iar nespecificarea expresă a termenului de păstrare poate duce la</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> <p>Este necesar de a revizui aceste norme pentru a le aduce în conformitate cu reglementările existente în Legea cadastrului bunurilor imobile.</p>

		<p>informațional automatizat care păstrează îndelungat în formă electronică, fără modificarea conținutului documentelor, dosarul cadastral, registrul bunurilor imobile, alte documente cadastrale...</p>	<p>aplicarea normei după bunul plac al organelor cadastrale.</p> <p>Totodată, autorul trebuie să țină cont și de prevederile existente actualmente în Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998. Astfel, conform art.20 alin.(5), dosarul cadastral se păstrează permanent, iar conform art.22 alin.(3), Registrul bunurilor imobile se păstrează permanent.</p>		
2	art.I, pct.5	<p>Articolul 12 la alin.(3) litera b) va avea următorul cuprins:</p> <p>b) este licențiată în drept sau are studii superioare la specialitatea cadastru și organizarea teritoriului și a îndeplinit timp de 1 an funcția de registrator stagiar sau a exercitat timp de 3 ani în cadrul oficiului cadastral teritorial o funcție corespunzătoare specialității indicate;</p>	<p>Prevederile normei sînt expuse într-o formă ambiguă, deoarece nu este clar la ce se referă sintagma "funcție corespunzătoare specialității indicate". Am putea înțelege că autorul s-a referit la cazul exercitării de către o persoană timp de 3 ani în cadrul oficiului cadastral teritorial a unei funcții corespunzătoare specialității cadastru și organizarea teritoriului. Însă această</p>	<p>Vulnerabilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Normă lacunară și deficientă</p>	<p>Sugerăm autorului revizuirea normei pentru a-i reda claritatea necesară.</p>

			<p>formulare este una ambiguă și lacunară, or orice funcție din cadrul oficiului cadastral teritorial ar putea corespunde specialității cadastru și organizarea teritoriului, fiindcă aceasta reprezintă domeniul de activitate al oricărui oficiu cadastral teritorial.</p>		
3	art.I, pct.9	<p>Articolul 24: la alin.(2) lit.a) după cuvintele "certificatului înregistrării de stat" se completează cu cuvintele "sau, după caz, deciziei privind înregistrarea";</p>	<p>În conformitate cu art.11 alin.(3) din legea privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali nr.220/2007, persoana juridică se consideră înregistrată la data adoptării deciziei de înregistrare. În contextul în care decizia este actul confirmator oficial, eliberat de registratorul Camerei Înregistrării de Stat, nu este relevant de păstrat în art.24 alin.(2) certificatul înregistrării de stat, care trebuie omis din norma dată.</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Considerăm oportun revizuirea prevederilor nominalizate prin prisma obiecțiilor formulate mai sus.</p>
4	art.I, pct.20			<p>Vulnerabilitate Prevederi</p>	<p>Recomandăm autorului</p>

		<p>Articolul 40 se completează cu un nou alineat (3) cu următorul cuprins:</p> <p>(3) În cazul în care bunul proprietate comună pe cote părți.....</p>	<p>Menționăm că, alin.(3), propus de autor la art.40 al legii nr.1543/1998, se referă la înregistrarea bunurilor proprietate comună pe cote-părți, însă titlul cît și dispozițiile alin.(1) și (2) ale art.40 se referă la „proprietatea comună în diviziune”. Autorul urma să modifice întreg art.40 pentru a înlocui expresia "proprietate comună în diviziune" cu "proprietate comună pe cote-părți", or conform art.345 din Codul Civil, proprietatea comună poate fi caracterizată prin delimitarea cotei fiecărui proprietar (proprietate pe cote-părți) sau prin nedelimitarea cotelor-părți (proprietate în devălmășie).</p>	<p>necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>amendarea întregului art.40 din legea nr.1543/1998 pentru a-i aduce prevederile acestuia în corespundere cu normele Codului civil.</p>
5	art.I, pct.22	<p>Se completează cu un nou art.41/1, cu următorul cuprins:</p> <p>Articolul 41/1. Înregistrarea dreptului de proprietate în temeiul contractelor de înstrăinare în cazul în care nu</p>	<p>În conformitate cu art.41/1 alin.(1) din proiect, pot fi prezentare pentru înregistrare contractele de înstrăinare a bunurilor imobile în cazul în care nu sunt autentificate notarial și legea</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Considerăm necesar de a revizui textul normei pentru a-l aduce în corespundere cu cerințele Codului civil.</p>

		<p>sînt autentificate notarial.</p> <p>alin.(1) alin.(6)</p>	<p>sau acordul părților nu prevede autentificarea obligatorie.</p> <p>În acest context, menționăm prevederile art.212 lit.a) din Codul Civil, în conformitate cu care, forma autentică a actului juridic este obligatorie dacă actul juridic are ca obiect înstrăinarea bunurilor imobile, cu excepția cazurilor prevăzute expres de lege. Astfel, dreptul de proprietate în temeiul contractelor de înstrăinare în cazul în care nu sunt autentificate notarial pot fi înregistrate doar în cazul în care în lege este expres prevăzut că nu este nevoie autentificarea contractului. În speță, legea prevede în mod obligatoriu forma autentică a unui contract de înstrăinare a bunului imobil. Mai mult ca atât, reieșind din prevederile art.213 alin.(1) Cod civil, nerespectarea formeiautentice atrage nulitatea actului juridic.</p>		
--	--	--	---	--	--

Concluzii

Prin prisma art.46 și art.127 din Constituție, proiectul de lege corespunde normelor constituționale și dezvoltă garanțiile dreptului de proprietate.

Proiectul de lege se încadrează organic în cadrul juridic existent al cadastrului bunurilor imobile. Totuși, avem obiecții la unele reglementări propuse de autor, pe care le considerăm contrare Codului civil. În special, ne referim la posibilitatea oferită de autor în proiect de a înregistra contractele de înstrăinare a bunurilor imobile în cazul în care nu sunt autentificate notarial. Conform Codului civil, forma autentică a actului juridic este obligatorie dacă actul juridic are ca obiect înstrăinarea bunurilor imobile, iar nerespectarea formei autentice atrage nulitatea actului juridic.

Deși în nota informativă nu am identificat referințe la standarde internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege, din analiza prevederilor acestui proiect putem conchide, că normele propuse de autor nu sînt contrare standardelor internaționale de referință.

Proiectul este conform jurisprudenței Curții Constituționale, care nu cunoaște exemple de norme legale, ce țin de domeniul cadastrului bunurilor imobile, care să fi fost declarate neconstituționale.

Reieșind din cuprinsul prevederilor prezentului proiect de legea, acesta corespunde jurisprudenței CtEDO și normelor Convenției Europene pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale, care protejează proprietatea persoanelor fizice și juridice.

După cum reiese și din scopul proiectului de lege, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea un impact pozitiv asupra proprietarilor bunurilor imobile, cît și pentru activitatea organelor cadastrale. Plus la aceasta, implementarea documentului electronic și semnăturii digitale va facilita activitatea organelor cadastrale, va ușura procedurile de înregistrare a bunurilor imobile și va simplifica accesul persoanelor fizice și juridice la serviciile cadastrale.

În proiectul examinat nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

Desigur, acest proiect de lege conține și carențe de ordin tehnico-legislativ, precum și prevederi lacunare, confuze, însă acestea pot fi eliminate de autor.

Trebuie să subliniem lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea unei inițiative legislative, cum ar fi în cazul nostru: avizele ministerelor și altor autorități de specialitate, declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE, tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, etc. În lipsa acestora, procesul legislativ poate fi afectat.

În contextul celor enunțate, în scopul producerii impactului scontat, reiterăm necesitatea de îmbunătățire a prevederilor din proiect pentru a elimina orice factor de vulnerabilitate ce-l afectează, ținînd cont de obiecțiile și recomandările formulate în prezentul raport de expertiză.