

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind descentralizarea administrativă – art.4; Legea privind administrația publică locală – art.1, 2, 3, 63'1; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 286 din 15 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 unor acte legislative (Legea privind descentralizarea administrativă – art.4; Legea privind administrația publică locală – art.1, 2, 3, 63'1; ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului 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 actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Reieșind din cuprinsul proiectului și potrivit notei informative, scopul acestuia este de a ajusta legislația conexasă la Legea nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Deși autorul, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, enumeră principalele prevederi ale proiectului, totuși, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, în mod obligatoriu Guvernului, Centrului Național Anticorupție și autorităților publice locale.

Legea privind descentralizarea administrativă nr.436/2006 consacră în art.3 lit.g) principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricărui chestiuni ce le privesc în mod direct ori sunt legate de procesul descentralizării administrative. Acest principiu corespunde și Cartei Europene a Autonomiei Locale, care în art.4, pct.6 menționează expres că, colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care la privesc direct.

Totodată, proiectul urma 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.

Mai mult ca atât, 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.

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară, însă acest lucru era necesar, deoarece proiectul presupune cheltuieli financiare. Conform prevederilor din proiect se propune ca controlul legalității și controlul oportunității activității Adunării Populare a Găgăuziei, Guvernatorului și a Comitetului executiv al Găgăuziei nu se va mai exercita de Cancelaria de stat și oficiile sale teritoriale, dar de către Guvern, în condițiile stabilite de către acesta. Reiese că noul mecanism de control va fi prevăzut printr-o Hotărîre de Guvern, care va stabili o entitate (subdiviziune), cu personal, spațiu, tehnică, birotică, ceea ce implică presupune cheltuieli financiare.

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 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 și interesului public.

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 avizul Guvernului, avizul Centrului Național Anticorupție, avizele autorităților publice locale, Declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE, Tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, fundamentarea economico-financiară, etc., 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.

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

Drepturi si libertăți social-politice:

Dreptul la administrare (art. 39 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 15.07.2014 și pînă în prezent nu a fost examinat 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.

Totodată, este de menționat că, lipsa unui șir de documente importante la proiectul de lege, cum ar fi avizele Guvernului, Centrului Național Anticorupție, autorităților publice locale, rezultatele consultațiilor publice, Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate etc., face ca accesul la informație să fie limitat și, prin urmare,

aduce atingere dreptului persoanelor la informare corectă.

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. Totuși este necesar de a menționa că, proiectul de lege conține unele prevederi ce se referă la mecanismul de control al activității autorităților publice. Astfel, autorii propun modificarea și completarea Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală pentru a transfera controlul legalității și controlul oportunității activității Adunării Populare a Găgăuziei, Guvernatorului și a Comitetului executiv al Găgăuziei de la Cancelaria de stat și oficiile sale teritoriale, către Guvern, în condițiile stabilite de către acesta.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial Constituției. Chiar de la început, autorii proiectului subliniază necesitatea de ajustare a legislației conexe la Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei prin prisma prevederilor cuprinse în art.111 din Constituție, care prevede regulile generale de organizare și funcționare a unității teritoriale-autonome Găgăuzia. Din aceste considerente, prin Dispoziția Președintelui Parlamentului Republicii Moldova DDP/C nr.9 din 13 martie 2014 a fost creat Grupul de lucru pentru analiza problemelor ce țin de executarea prevederilor constituționale referitoare la statutul unității teritoriale autonome Găgăuzia și, pe cale de consecință, în rezultatul analizei efectuate de acest grup de lucru, a fost elaborat prezentul proiect de lege.

Totuși, din analiza efectuată asupra acestui proiect de lege, notăm că sub anumite aspecte, unele prevederi cuprinse în proiect nu corespund în totalitate Constituției. Mai detaliat ne vom exprima viziunea în pct.16 al prezentului raport de expertiză.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. Propunerile din proiect sînt pe alocuri lacunare și necesită a fi concretizate, mai mult ca atît, unele propuneri se contrazic cu prevederile din alte legi. În pofida faptului că scopul proiectului este ajustarea legislației corelative la Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei, totuși, rămîn neclare mai multe aspecte a compatibilității acestor legi. Din contra, se impune revizuirea Legii 344/1994 în contextul atribuțiilor autorităților publice ale UTA Găgăuzia, pe care proiectul de lege încearcă să le concretizeze.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial standartelor internaționale. Autorul nu face referire în nota informativă dacă prevederile acestuia corespund standartelor internaționale și nici nu aduce exemple din practica altor state referitor la domeniul reglementat de prezentul proiect de lege. 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 cele sus-menționate considerăm că, autorul nu a analizat standardele internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, nu face referire la existența unor asemenea standarde, ceea ce poate afecta calitatea întregului proiect de lege.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial jurisprudenței Curții Constituționale. În jurisprudența Curții Constituționale există mai multe hotărâri și decizii, prin care Curtea s-a expus asupra unor aspecte ce au tangență cu obiectul reglementării prezentului proiect de lege. Notăm că ajustarea legislației conexe la Legea nr.344/1994 nu contravine jurisprudenței Curții Constituționale. Mai mult ca atât, Curtea a relatat în hotărârile sale dreptul Parlamentului de a reglementa organizarea administrativ teritorială a Republicii Moldova, organizarea, competențele și activitatea autorităților administrației publice locale, autonomia locală, statutul juridic special al UTA Găgăuzia, etc.

După cum am constatat în prezentul raport de expertiză, implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare, însă autorul nu prevede sursele de proveniență și nici nu efectuează o analiză economico-financiară în acest sens. Acest fapt contravine jurisprudenței Curții Constituționale statuată în Hotărârea nr. 5 din 18.02.2011.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Nu au fost identificate careva cauze ce au făcut obiectul sesizării la CtEDO, referitor la drepturile și raporturile reglementate de prezentul proiect de lege și nici Convenția Europeană pentru Drepturile Omului nu protejează explicit asemenea drepturi.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ omite/ignoră drepturile/libertățile. Reieșind din scopul proiectului, menționat mai sus, acesta se dorește a avea un impact pozitiv asupra drepturilor persoanelor ce locuiesc în UTA Găgăuzia. Adaptarea legislației Republicii Moldova la Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei, acordarea competențelor Găgăuziei de a utiliza mecanismele existente și unele din competențele sale atribuite prin lege, constituie beneficii pentru populația din UTA Găgăuzia, drepturile și libertățile lor. Obiecțiile noastre se îndreaptă spre caracterul lacunar al prevederilor proiectului, ori multe din propunerile autorilor sînt confuze, contradictorii, contrare prevederilor din legislație. Plus la aceasta, lipsește o abordare complexă a autorilor asupra raporturilor juridice și problemelor existente, or se impune atât amendarea legislației conexe, cît și amendarea Legii nr.344/1994, care deja este "învechită". Sub acest aspect, proiectul dat de lege riscă să nu realizeze scopul propus și în consecință se va reduce impactul acestuia asupra drepturilor și libertăților populației din UTA Găgăuzia.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1	art.I	Art.I. Articolul 4 din Legea nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizare a administrativă (Monitorul Oficial al Republicii	Articolul 4 din Legea nr.435/2006 privind descentralizare a administrativă reglementează domeniile proprii de activitate ale	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Este necesară concretizarea sensului normei date pentru a reda claritate și pentru a nu crea confuzii la aplicare în practică.

		<p>Moldova, 2007, nr.29–31, art.91), cu modificările ulterioare, se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:</p> <p>„Autoritățile din unitatea administrativ teritorială Găgăuzia exercită, în mod corespunzător, atribuțiile stabilite pentru autoritățile publice locale de nivelul al doilea, precum și atribuțiile date în competența UTA Găgăuzia prin Legea nr.344-XIII din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei”.</p>	<p>autorităților publice locale. Conform prevederilor nominalizatedin proiectul de lege, autoritățile din unitatea administrativ teritorială Găgăuzia va exercita, în mod corespunzător, atribuțiile stabilite pentru autoritățile publice locale de nivelul al doilea.Reieșind din prevederile Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, autoritățile administrației publice locale sînt de nivelul întîi și de nivelul al doilea.</p> <p>În acest context, nu este clar de ce pentru autoritățile din unitatea administrativ teritorială Găgăuzia au fost excluse atribuțiile stabilite pentru autoritățile publice locale de nivelul întîi, ori în componența UTA Găgăuzia sînt și unități administrativ-teritoriale de nivelul întîi, precum sate (comune), orașe (municipii), care dispun de autorități publice locale de nivelul întîi (consilii locale, primari).</p>		
--	--	--	--	--	--

			<p>Această abordare a autorilor este neclară și prin prisma faptului că, în art.II pct.2 din proiect autorii expun art.2 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală într-o redacție nouă cu următorul cuprins: „(2) În unitatea teritorială autonomă Găgăuzia prevederile prezentelegise aplică autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, precum și autorităților unității teritoriale autonome Găgăuzia în partea ce ține de executarea atribuțiilor stabilite pentru autoritățile locale de nivelul al doilea”.</p>		
2	art.II, pct.2	<p>Art.II. Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.32–35, art.116), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:</p>	<p>Norma în cauză este redată neclar și permite interpretarea acestuia în diferite moduri. Dacă prima parte a normei este explicită și stabilește expres că, prevederile Legii nr.436/2006 se aplică</p>	<p>Vulnerabilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Toate aceste aspecte necesită a fi redacte cu claritate de autor pentru a stabili expres asupra căror autorități publice locale din UTA Găgăuzia se vor aplica prevederile Legii nr.436/2006.</p>

		<p>...</p> <p>2. La articolul 2 alineatul (2) și (3) se expun într-o redacție nouă cu următorul cuprins: „(2) În unitatea teritorială autonomă Găgăuzia prevederile prezentele legisle aplică autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, precum și autorităților unității teritorial autonome Găgăuzia în partea ce ține de executarea atribuțiilor stabilite pentru autoritățile locale de nivelul al doilea”.</p>	<p>autorităților administrației publice locale de nivelul întâi din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, atunci partea a doua a normei este confuză și din aceasta nu reiese expres că prevederile Legii nr.436/2006 se aplică autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea. Mai mult ca atât, expresia „precum și autorităților unității teritorial autonome Găgăuzia” poate însemna că norma supra se referă și la Adunarea populară, Comitetul executiv și Guvernatorul (Başkanul)UTA Găgăuziei.</p>		
3	art.II, pct.3	<p>Art.II. Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.32–35, art.116), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:</p> <p>...</p>	<p>Expresia „realizează autonomia specială” nu corespunde prevederilor din Constituție și legislației în vigoare, care utilizează expresii ca „unitatea teritorială autonomă Găgăuzia”, „statut juridic special”, dar nu autonomie specială. Plus la aceasta, prin autonomie deja</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Recomandăm revizuirea normei cu utilizarea expresiilor cuprinse în Constituție și legislație.</p>

		<p>3. Articolul 5 se completează cu alineat (4) cu următorul cuprins: „Autoritățile administrației publice locale de nivel special, realizează autonomia specială în condițiile stabilite de art.109 și 111 din Constituție, de prezenta lege și de Legea nr.344-XIII din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei.”</p>	<p>înțelegem un statut special, caracterizată printr-o anumită independență în raport cu autoritatea centrală.</p>		
4	art.II, pct.5	<p>Art.II. Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.32–35, art.116), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: ... 5. Legea se completează cu un articol 63¹ cu următorul cuprins: „Articolul 63¹. Controlul administrativ al activității autorităților din UTA Găgăuzia (1) Controlul</p>	<p>În contextul în care controlul legalității și controlul oportunității activității Adunării Populare a Găgăuziei, Guvernatorului și a Comitetului executiv al Găgăuziei nu se va mai exercita de Cancelaria de stat și oficiile sale teritoriale, dar de către Guvern, în condițiile stabilite de către acesta, autorii urmau să prevadă în proiect necesitatea de modificare a prevederilor Hotărîrii Guvernului nr.845 din 18.12.2009 cu privire la oficiile</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>În cazul acceptării acestor amendamente este necesară amendarea prevederilor Hotărîrii Guvernului nr.845 din 18.12.2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat.</p>

		<p>administrativ al activității autorităților administrației publice locale din UTA Găgăuzia se exercită în condițiile generale stabilite de prezenta lege.</p> <p>(2) Controlul legalității și controlul oportunității activității Adunării Populare a Găgăuziei, Guvernatorului și a Comitetului executiv al Găgăuziei se exercită de către Guvern, în condițiile stabilite de către acesta”.</p>	<p>teritoriale ale Cancelariei de Stat. Or, actualmente HG nr.845/2009 în pct.8 lit.g) prevede că, în teritoriul în care își desfășoară activitatea, Oficiul este abilitat cu atribuția de control obligatoriu, sub aspectul legalității a actelor normative emise de Adunarea Populară, Guvernatorul și Comitetul executiv a unităților teritoriale autonome Găgăuzia.</p>		
5	art.III, pct.2	<p>Art.III. Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.16, art.53), cu modificările ulterioare, se completează și se modifică după cum urmează:</p> <p>...</p> <p>2. Legea se completează cu un articol 10¹ cu următorul</p>	<p>În primul rând, alin.(1) al ui 10¹ este o reproducere a prevederilor art.1 din Legea nr.344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) și art.111 alin.(1) din Constituție. În conformitate cu cerințele de tehnică legislativă, cuprinse în Legea nr.780/2001, este necesar ca autorii să asigure uniformitatea întregului cadru legislativ și să</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p>	<p>Recomandăm excluderea acestor prevederi din proiect.</p>

		<p>conținut:</p> <p>Articolul 10¹. “(1) Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele dezvoltării politice, economice și culturale”.</p> <p>(2) În scopul facilitării coordonării activității consiliilor satești și orașenești, Adunarea Populară decide asupra instituirii la nivel teritorial, a unor sectoare (raioane) subordonate Guvernatorului Găgăuziei. (3) Statutul sectoarelor se stabilește de Adunarea Populară.”</p>	<p>nu dubleze prevederile legale din cuprinsul actelor normative.</p> <p>În rîndul doi, competența Adunării populare de a decide instituirea unor sectoare (raioane) subordonate Guvernatorului Găgăuziei este o competență improprie și contravine prevederilor legale. După cum reiese din proiect și nota sa informativă, scopul prezentului proiect de lege este de a ajusta legislația conexă la Legea nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei.</p> <p>Dacă e să privim art.12 alin.(3) lit.a) din Legea nr.344/1994, de competența Adunării Populare ține soluționarea în condițiile legii a problemelor organizării teritoriale a Găgăuziei, stabilirii și modificării categoriei localităților, a hotarelor raioanelor, orașelor și satelor, denumirilor lor.</p>		
--	--	--	---	--	--

E lesne de observat că, Legea nr.344/1994 nu acordă Adunării populare competența de instituire la nivel teritorial a unor sectoare (raioane), mai mult ca atât, subordonate Guvernatorului Găgăuziei. În conformitate cu art.110 alin.(1) din Constituție, teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova stabilește în art.4 alin.(1) că, teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în unități administrativ-teritoriale:raioane, orașe și sate.

Totodată, în art.4 alin.(3) este prevăzut că, statutul special de autonomie al localităților din stînga Nistrului și al unor localități din sudul țării se

stabilește prin legi organice, potrivit art.111 din Constituția Republicii Moldova. Plus la aceasta, reieșind din prevederile art.17 și art.18 din Legea nr.764/2001, formarea, desființarea, schimbarea statutului unității administrativ-teritoriale, modificarea hotarelor unității administrativ-teritoriale, transferarea centrului administrativ, se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor.

Prin prisma acestor prevederi legale, competența Adunării populare de a decide instituirea unor unități administrativ teritoriale în UTA Găgăuzia, nu poate fi acceptată. Mai mult ca atât, nu este posibil ca aceste unități administrativ teritoriale (sectoare, raioane) să fie subordonate Guvernatorului Găgăuziei, or acestea sînt forme de organizare administrativă a teritoriului Republicii

			<p>Moldova, care conform art.3 alin.(1) din Constituție este inalienabil, iar conform art.111 alin.(4), pământul, subsolul, apele, regnul vegetal și cel animal, alte resurse naturale aflate pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sînt proprietate a poporului Republicii Moldova și constituie, totodată, baza economică a Găgăuziei.</p>		
6	art.IV	<p>Art.IV. Articolul 2 din Legea cu privire la distincțiile de stat ale Republicii Moldova, nr.1123-XII din 30.07.1992 (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.161, art.1248), cu modificările ulterioare, se completează în final cu textul:</p> <p>”În unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, Adunarea Populară poate institui distincțiile și titlurile de onoare a Găgăuziei”.</p>	<p>Nu este clară necesitatea instituirii acestei norme în Legea nr.1123/1992 cu privire la distincțiile de stat ale Republicii Moldova.</p> <p>În primul rînd, posibilitatea de instituire de către Adunarea populară a distincțiilor și titlurilor de onoare a Găgăuziei este deja menționată expres în art.12 alin.(3) lit.g) din Legea nr.344/1994.</p> <p>În al doilea rînd, nu este oportun de a insera o asemenea normă în Legea nr.1123/1992,</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Considerăm inoportună această normă din proiect și propunem excluderea acesteia.</p>

or aceasta reglementează distincțiile de stat ale Republicii Moldova (ordinele, medaliile, inclusiv jubiliare, titlurile onorifice), descrise expres în lege, pe când prevederile proiectului de lege reglementează instituirea distincțiilor și titlurilor de onoare a Găgăuziei, adică doar într-o unitate administrativ teritorială distinctă.

Mai mult ca atât, conform art.6 din Legea nr.1123/1992, conferirea distincțiilor de stat se efectuează prin decrete ale Președintelui Republicii Moldova, care se dau publicității.

În acest context, dacă deja există norma legală care acordă posibilitatea instituirii distincțiilor și titlurilor de onoare a Găgăuziei, ține doar de Adunarea populară a Găgăuziei elaborarea unui act normativ ce va reglementa aceste aspecte, cu luarea în

			considerație a prevederilor legislației în vigoare.		
7	art.V	<p>Art.V. Articolul 10 din Legea cu privire la asociațiile obștești, nr.837-XIII din 17 mai 1996 (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.153–156 BIS), cu modificările ulterioare, se completează cu alineatul (6) cu următorul conținut:</p> <p>”Modul de înregistrare a asociațiilor obștești care activează pe teritoriul mai multor localități din unitatea teritorial autonomă Găgăuzia, se reglementează prin lege locală, potrivit cerințelor prezentei legi”.</p>	<p>Această normă o considerăm lacunară și acordă competențe improprie către Adunarea populară a UTA Găgăuzia. Reieșind din art.12 alin.(3) lit.c) din Legea nr.344/1994, Adunarea populară adoptă legi locale pentru stabilirea modului de organizare și de activitate a asociațiilor de cetățeni ale Găgăuziei.Însă, proiectul prevede competența Adunării populare de a reglementa prin lege locală modul de înregistrare a asociațiilor obștești care activează pe teritoriul mai multor localități din unitatea teritorial autonomă Găgăuzia.</p> <p>În acest sens notăm că, modul de înregistrare a asociațiilor obștești este reglementat de Legea nr.837/1996 cu privire la asociațiile</p>	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Sugerăm autorilor revizuirea normei cu luarea în considerație a obiecțiilor formulate, fie excluderea acestei norme din proiect ca improprie.

			<p>obștești. Astfel, art.17 – 23 din respectiva lege reglementează procedura de înregistrare a statutului asociației obștești de către Ministerul Justiției, fie de către organele administrației publice locale în a căror rază teritorială se constituie asociațiile, eliberându-se în acest sens certificatul de înregistrare de stat.</p> <p>Plus la aceasta, din sensul normelor din proiect se înțelege că dacă o asociație obștească activează pe teritoriul doar a unei localități din unitatea teritorial autonomă Găgăuzia, modul de înregistrare a acesteia nu se reglementează prin lege locală adoptată de Adunarea populară.</p>		
8	art.XII	<p>Art. XII. - Legea învățămîntului nr.547-XIII din 21 iulie 1995 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.62–63, art.692), cu modificările</p>	<p>Aceste norme sînt neavenite, întrucît Parlamentul a adoptat deja Codul educației, iar Legea învățămîntului nr.547/1995 urmează a fi abrogată.</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Autorii urmează să excludă aceste norme din proiect, însă pot veni cu propuneri de modificare și completare a Codului educației.</p>

		<p>ulterioare, se completează cu un nou articol (44¹) cu următorul conținut:</p> <p>„Articolul 44¹. Competențele autorităților unități teritoriale autonome Găgăuzia:</p>			
9	art.XVI	<p>Art.XVI Articolul 21 din Legea muzeelor, nr.1596-XV din 27.12.2002 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr.23–24, art.81), cu modificările ulterioare, se completează cu următorul text:</p> <p>după sintagma "centrale și locale" se completează cu sintagma " , din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia".</p>	<p>Articolul 21 din Legea muzeelor stabilește și enumeră atribuțiile autorităților administrației publice centrale și locale în domeniul muzeelor. În cazul inserării completării propuse de autori, art.21 din Legea muzeelor se va referi doar la atribuțiile autorităților administrației publice centrale și locale din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, fiind omisă reglementarea în lege a atribuțiilor tuturor autorităților administrației publice centrale și locale din Republica Moldova.</p> <p>În contextul dat, sugerăm autorului de a lăsa intactă norma cuprinsă în art.21 din</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Recomandăm revizuirea textului normei prin prizma obiecțiilor formulate mai sus.</p>

			<p>Legeamuzeelor și doar de a indica că, aceste atribuții se referă și la autoritățile administrației publice centrale și locale din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia.</p>		
10	art.XIX	<p>Art.XIX. – art.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 completează cu alineatul trei cu următorul conținut:</p> <p>„Schimbarea destinației terenurilor agricole aflate în proprietatea unității teritoriale autonome Găgăuzia se efectuează prin hotărârea Adunării Populare a Găgăuziei”</p>	<p>În primul rând, o astfel de competență nu se regăsește printre competențele Adunării populare oferite de legea nr.344/1994.</p> <p>În al doilea rând, conform art.8, art.9, art.71 din Codul funciar, schimbarea destinației terenurilor agricole se efectuează doar prin hotărâre de Guvern, excepție fiind terenurile agricole cu gradul de evaluare a fertilității naturale mai mic de 40, în cazul trecerii acestora în fondul silvic, care se efectuează prin decizia consiliilor unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, la propunerea consiliilor unităților</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>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.</p> <p>În acest context, notăm că, în Parlament, au mai fost examinate inițiative legislative care prevedeau modificarea art.71 din Codul funciar, însă acestea în final nu au fost acceptate de Parlament.</p> <p>În consecință, oportun ar fi de a elabora o propunere complexă, argumentată temeinic, care va lua în calcul toate normele din Codul funciar, din alte acte normative, din practica și</p>

			<p>administrativ-teritoriale de nivelul întâi, în temeiul cererii proprietarului. Acest mecanism este dezvoltat de Regulamentul cu privire la modul de atribuire, modificare a destinației și schimbul terenurilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1451 din 24.12.2007.</p> <p>În al treilea rând, transferarea respectivei competențe de la Guvern către o autoritate locală (Adunarea populară), fieea și cu statut special, poate cauza acte de corupție sau eventuale abuzuri comise de către aceasta.</p>		<p>experiența altor state, ce reglementează competențele subiecților de schimbare a destinației terenurilor.</p>
--	--	--	--	--	--

Concluzii

Autorii proiectului de lege și-au propus ca scop ajustarea legislației conexe la Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei prin prisma prevederilor cuprinse în art.111 din Constituție, care prevede regulile generale de organizare și funcționare a unității teritoriale-autonome Găgăuzia. În pofida acestui fapt, sub anumite aspecte, unele prevederi cuprinse în proiect nu corespund în totalitate Constituției. În raport ne-am referit la atribuțiile improprii pentru autoritățile UTA Găgăuzia (Adunarea populară, Guvernatorului Găgăuziei), propuse de autori, care nu se regăsesc în Legea nr.344/1994 și, totodată, sînt contrare Constituției.

Propunerile din proiect nu corespund în totalitate prevederilor legislației corelative. Acestea, pe alocuri, sînt lacunare și necesită a fi concretizate, mai mult ca atît, unele propuneri se contrazic cu prevederile din alte legi. Plus la aceasta, lipsește o abordare complexă a autorilor asupra raporturilor juridice și problemelor existente, or se impune atît amendarea legislației conexe, cît și amendarea Legii nr.344/1994, care deja este "învechită".

Autorul nu face referire în nota informativă dacă prevederile acestuia corespund standardelor

internaționale și nici nu aduce exemple din practica altor state referitor la domeniul reglementat de prezentul proiect de lege, ceea ce poate afecta calitatea întregului proiect de lege.

În jurisprudența Curții Constituționale există mai multe hotărâri și decizii, prin care Curtea s-a expus asupra unor aspecte ce au tangență cu obiectul reglementării prezentului proiect de lege. Notăm că, inițiativa de ajustare a legislației conexe la Legea nr.344/1994 nu contravine jurisprudenței Curții Constituționale.

Nu au fost identificate careva cauze ce au făcut obiectul sesizării la CtEDO, referitor la drepturile și raporturile reglementate de prezentul proiect de lege și nici Convenția Europeană pentru Drepturile Omului nu protejează explicit asemenea drepturi.

Reieșind din scopul proiectului, acesta se dorește a avea un impact pozitiv asupra drepturilor persoanelor ce locuiesc în UTA Găgăuzia. Adaptarea legislației Republicii Moldova la Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei, acordarea capacităților Găgăuziei de a utiliza mecanismele existente și unele din competențele sale atribuite prin lege, constituie beneficii pentru populația din UTA Găgăuzia, drepturile și libertățile lor. Totuși, caracterul lacunar al prevederilor proiectului, unde multe din propunerile autorilor sînt confuze, contradictorii, contrare prevederilor din legislație, lipsa unei abordări complexe a tuturor problemelor existente, caracterul "învechit" al Legii nr.344/1994, prezintă riscul ca proiectul dat de lege să nu realizeze scopul propus și, în consecință, se va reduce impactul acestuia asupra drepturilor și libertăților populației din UTA Găgăuzia.

Ca remarcă generală, notăm lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, ceea ce afectează întreg procesul legislativ. Printre aceste acte subliniem lipsa avizului Guvernului, avizul Centrului Național Anticorupție, avizele autorităților publice locale, Declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE, Tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, fundamentarea economico-financiară.

Reieșind din din cele constatate în prezentul raport de expertiză, considerăm că proiectul de lege urmează a fi revizuit, cu luarea în considerație a obiecțiilor formulate.

Oportun ar fi de a elabora un proiect de lege complex de amendare a întregii legislații, inclusiv a Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei, care va lua în calcul toate raporturile juridice, toate problemele existente, prin prisma prevederilor cuprinse în Constituție și legislație, în corespundere cu practica și experiența altor state.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției