

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privatizării fondului de locuințe – art.6, 11; Legea despre statutul deputatului în Parlament – art.26; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 213 din 16 Mai 2016)

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 privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privatizării fondului de locuințe – art.6, 11; Legea despre statutul deputatului în Parlament – art.26; ș.a.) 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.

În conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că legile supuse amendării sînt legi organice, pe cale de consecință, și legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit autorului, elaborarea prezentului proiect de lege rezultă din necesitatea excluderii neconcordanțelor între prevederile Legii nr.75/2015 cu privire la locuințe și actele normative care reglementează raporturile juridice din domeniu: Legea privatizării fondului de locuințe nr.1324/1993, Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, Legea nr.39/1994 despre statutul deputatului în Parlament, Legea nr.1111/1997 privind asigurarea activității Președintelui Republicii Moldova, Legea nr.320/2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, Codul contravențional al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr.218/2008.

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, 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. Nota informativă a unui proiect de lege trebuie să includă informații despre principalele prevederi ale proiectului, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui. În contextul dat, notăm că, nota informativă a proiectului are un caracter și conținut general. Aceasta este incompletă, nefiind ajustată și completată cu informațiile necesare, ce au rezultat din revizuirea substanțială a conținutului textului proiectului.

Autorul menționează în nota informativă că proiectul dat de lege a fost consultat cu un șir de ministere,

federații, confederațiile, asociații obștești, însă nu anexează avizele acestora, iar pe pagina web a Parlamentului sînt plasate doar avizul Ministerului Justiției și Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție. La fel remarcăm că, deși autorul menționează că a consultat Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), nu este anexată opinia CALM. Acest lucru era necesar întrucît proiectul stabilește un șir de competențe noi pentru primar, iar principiul enunțat la art.3 lit.g) din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435/2006, 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 oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sînt legate de procesul descentralizării administrative.

Plus la aceasta, nu există nici o informație despre faptul supunerii proiectului de lege consultărilor publice cu societatea civilă și recepționării recomandărilor din partea acestora, așa cum prevede art.21 din Legea privind actele legislative nr.780/2001 și Legea privind transparența în procesul decizional nr.239/2008.

Sub acest aspect, trebuie de subliniat faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, Parlamentul, implicit deputații, nu dispun de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina legislativă.

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 insuficient. Nu am identificat sinteza recomandărilor din partea societății civile în rezultatul consultărilor publice organizate de autori. Or, potrivit art.12 alin.(6) din Legea nr.239/2008, proiectul de decizie se transmite spre examinare autorității competente împreună cu sinteza recomandărilor.

În ce privește examinarea proiectului de act legislativ, supus expertizei, în Parlament, acesta este plasat pe site-ul Parlamentului, fiind înregistrat pe data de 16.05.2016. În contextul în care proiectul de lege, pînă în prezent, nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că, în cadrul Forului Legislativ 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. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că, societatea civilă, pînă la etapa actuală, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

Totuși, din momentul plasării proiectului de lege pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări, totuși, nu regăsim pe pagina web sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice. În acest sens, notăm că potrivit 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.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată suficient. Proiectul de lege prevede amendarea normelor din Codul contravențional și instituirea normelor care stabilesc răspunderea

contravențională pentru încălcarea cerințelor legale vizînd exploatarea fondului de locuințe.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Prevederile din proiect au tangență cu normele constituționale cuprinse în art.46 alin.(5) din Constituție, potrivit căroră dreptul de proprietate privată obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului înconjurător și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii, revin proprietarului.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. În mare parte proiectul corespunde prevederilor legislației corelative. Totuși, unele propuneri se contrazic cu prevederi din alte legi, iar altele sunt expuse deficitar, ceea ce va crea confuzii la aplicarea lor în practică. Aceste momente vor fi reliefate argumentat în pct.16 din prezentul Raport.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. 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.

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.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Domeniul de referință al proiectului dat de lege nu contravine jurisprudenței bogate a Curții Constituționale.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform parțial jurisprudenței CtEDO. Prevederile prezentului proiect de lege nu aduc atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului. Totuși, dorim să remarcăm că, unele norme din proiect, în varianta în care sînt expuse la moment, la aplicare în practică, ar putea duce la apariția situațiilor de încălcare a drepturilor consacrate în Convenția Europeană privind Drepturile Omului. Mai detaliat ne vom expune părerea în pct.16 al Raportului.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ încalcă drepturile/libertățile. În accepțiunea sa generală și potrivit scopului său, acest proiect de lege își propune să aducă beneficii pozitive statului, societății în ansamblu și persoanelor fizice în particular. Totuși, am identificat unele opțiuni legislative incluse în acest proiect de lege, care vor avea un impact negativ, deoarece vor încălca drepturile și libertățile persoanelor. Despre aceste încălcări ne vom expune 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 vulne

1	art.IV	<p>La art.29 din Legea nr.436 din 28 decembrie2006 privind administrația publică locală ... alineatul (1) se completează cu litera m/1) - m/6) cu următorul cuprins:</p> <p>...</p> <p>m/5) consultă populația în probleme ce țin de exploatarea și administrarea locuințelor și alte chestiuni din domeniul locuințelor ce țin de interesul proprietarilor de locuințe/blocuri locative;</p> <p>m/6) acordă asistență metodologică și juridică la formarea asociațiilor de coproprietari în condominiu.</p>	<p>Prin aceste norme autorul instituie competențe noi pentru primar, care nu se regăsesc în competențele autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, prevăzute la art.8 din Legea nr.75/2015 cu privire la locuințe. Plus la aceasta, nu este clar ce fel de „consultații” ori „asistență juridică” poate acordă primarul, acestea fiind aspecte care depășește domeniul de activitate al autorităților administrației publice locale.</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Recomandăm revizuirea acestor norme, fie excluderea lor din proiectul de lege.</p>
2	art.V, pct.3	<p>Articolul 177 se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:</p> <p>(3) Încălcarea legislației la reconstrucția încăperilor manifestată prin:</p> <p>...</p> <p>f) spargerea golurilor noi și</p>	<p>Autorul utilizează în proiect expresia “pereții structurali ai blocurilor locative”. Însă, în Legea cu privire la locuințe nr.75 din 30.04.2015 este utilizată în art.55 alin.(1) lit.f) expresia “pereții portanți ai blocurilor locative”.</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Recomandăm uniformizarea termenilor din norma proiectului cu cei existenți în legislație.</p>

		<p>lărgireagolurilor existente în pereții structurali ai blocurilor locative;</p> <p>...</p>	<p>Potrivit cerințelor cuprinse în art.19 lit.e) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, terminologia utilizată în actul elaborat trebuie să fie constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative, se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia.</p>		
3	art.V, pct.3	<p>Articolul 177 se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:</p> <p>(3) Încălcarea legislației la reconstrucția încăperilor manifestată prin:</p> <p>...</p> <p>j) efectuarea lucrărilor de termoizolare și tratare coloristică a fațadei în lipsa autorizației de proiectare eliberate de autoritatea administrației publice locale, sau folosirea materialelor ușor inflamabile;</p> <p>...</p>	<p>Autorul a schimbat conținutul normei materiale prevăzute în art.55 alin.(1) lit.j) din Legea cu privire la locuințe nr.75 din 30.04.2015 („efectuarea lucrărilor de termoizolare și de schimbare coloristică a fațadei în lipsa autorizației de proiectare eliberate de autoritatea administrației publice locale”). Astfel, dacă în lege este indicată acțiunea „de schimbare coloristică a fațadei”, în proiect este indicată acțiunea „tratare coloristică a</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Este necesar de a racorda aceste prevederi din proiect cu normele stabilite în art.55 din Legea cu privire la locuințe nr.75 din 30.04.2015.</p>

			fațadei”, ce nu este echivalentă cu prima. Plus la aceasta, autorul inserează în norma din proiect o acțiune neprevăzută în Legea nr.75/2015 și anume: “sau folosirea materialelor ușor inflamabile”.		
4	art.V, pct.4	<p>Articolul 180 se completează cu alineatele (12) - (19) cu următorul cuprins:</p> <p>...</p> <p>(14) Refuzul nemotivat al proprietarului sau locatarului să asigure accesul în locuință sau încăperea cu altă destinație decât cea de locuință în blocul locativ a reprezentantului administratorului, la rețelele ingineresti de uz comun din locuința sa și la elementele constructive ale proprietății comune în cazul în care este necesar să se inspecteze, să se repare sau să se înlocuiască unele elemente din proprietatea comună la care</p>	<p>Autorul instituie norma prin care poate fi tras la răspundere contravențională proprietarul sau locatarul care refuză nemotivat să asigure accesul în locuință sau încăperea cu altă destinație decât cea de locuință în blocul locativ a reprezentantului administratorului. Această normă reiese din art.52 al Legii nr.75/2015 cu privire la locuință, care instituie obligația proprietarului sau locatarului locuinței să asigure accesul reprezentantului administratorului în locuință.</p> <p>În art.52 al Legii nr.75/2015 este indicată și obligația reprezentantului administratorului</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> <p>Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO;</p> <p>Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p>	<p>Este necesar de a insera în proiect și norme, care ar modifica și completa art.52 din Legea nr.75/2015 cu privire la locuințe în sensul reglementării detaliate a condițiilor, circumstanțelor și obligațiilor ce trebuie îndeplinite în prealabil de reprezentantul administratorului pentru ca proprietarul sau locatarul să-i poată asigura accesul în locuință. În caz contrar, norma ce va fi cuprinsă în art.180 alin.(14) din Codul contravențional (după adoptarea proiectului) va admite interpretări și abuzuri la aplicare în practică, prejudiciind</p>

		<p>se poate avea acces numai din locuința respectivă, precum și în cazul inspectărilor planificate a stării tehnice a clădirii, al verificării corectitudinii montării, sigilării și funcționării contoarelor, conform documentelor normative în vigoare, precum și preluarea informației echipamentelor de măsurare respective</p> <p>....</p>	<p>i de a previza proprietarul fie locatarul cu 3 zile înainte despre inspectarea preconizată și doar în cazurile de urgență, pentru a preveni o avarie ori a lichida imediat consecințele ei, preavizul nu este necesar. Însă, norma art.52 nu detaliază aceste aspecte întru a evita eventuale situații de conflict fie de imposibilitate pentru proprietar sau locatar de a asigura accesul în locuință al reprezentantului administratorului i.</p> <p>Legea nr.75/2015 trebuia să conțină obligatoriu astfel de reglementări precum: orele în intervalul cărora are dreptul reprezentantul administratorului i să inspecteze locuința (cînd nu este vorba de o urgență); documentul (ex: legitimația) pe care trebuie să o prezinte reprezentantul administratorului i; obligația reprezentantului administratorului i de a coordona cu proprietarul sau locatarul în prealabil (ex: cu 2 zile înainte) data și ora</p>		<p>drepturile proprietarilor sau locatarilor.</p>
--	--	---	--	--	---

			<p>vizitei; alte condiții importante. Numai în cazul specificării acestor condiții, viitoare normă contravențională va putea fi aplicată corect și nu va duce la abuzuri, sancționări neîntemeiate pentru imposibilitatea proprietarului sau locatarului de a-i asigura accesul reprezentantului administratorului (ex: proprietarul sau locatorul nu au recepționat în timp avizul, nu se aflau în țară, etc).</p>		
5	art.V, pct.4	<p>Articolul 180 se completează cu alineatele (12) - (19) cu următorul cuprins:</p> <p>...</p> <p>(18) Eschivarea proprietarilor apartamentelor privatizate de la regimul stabilit de menținere a curățeniei și respectare a ordinii în apartament, în casele scârilor, coridoarelor, în cabinele ascensoarelor și subsoluri se sancționează cu amendă în mărime de la 50 la 100 unități</p>	<p>Autorul instituie norma contravențională în absența normei materiale în lege care să prevadă obligația pentru proprietarii apartamentelor privatizate de a menține curățenia și ordinea în apartament și alte locuri. Or, potrivit prevederilor art.36 alin.(2) lit.f) din Legea cu privire la locuințe nr.75 din 30.04.2015 este pusă în sarcina locatarului (nu</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p>	<p>Recomandăm revizuirea normei date, prin prisma obiectiilor formulate.</p>

		convenționale aplicată persoanei fizice sau cu amendă neremunerată în folosul comunității de 30 ore.....	proprietarului) să asigure curățenia și igienizarea locuinței pe toată perioada de valabilitate a contractului de locațiune. În astfel de situație, viitoarea normă contravențională va admite interpretări și abuzuri la aplicare în practică, prejudiciind drepturile proprietarilor. Plus la aceasta, autorul indică (probabil din eroare) un tip de sancțiune contravențională inexistentă în Codul contravențional: “amendă neremunerată în folosul comunității”.		
--	--	--	--	--	--

Concluzii

Potrivit autorului, elaborarea prezentului proiect de lege rezultă din necesitatea excluderii neconcordanțelor între prevederile Legii nr.75/2015 cu privire la locuințe și actele normative care reglementează raporturile juridice din domeniu locuințelor.

Nota informativă a proiectului are un caracter și conținut general și nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede Legea privind actele legislative. Totodată, aceasta este incompletă, nefiind ajustată și completată cu informațiile necesare, ce au rezultat din revizuirea substanțială a conținutului textului proiectului.

Deși autorul menționează în nota informativă că proiectul dat de lege a fost consultat cu un șir de ministere, federații, confederații, asociații obștești, nu anexează avizele acestora, iar pe pagina web a Parlamentului sînt plasate doar avizul Ministerului Justiției și Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție. La fel remarcăm că deși autorul menționează că a consultat Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), nu este anexată opinia CALM. Acest lucru era necesar întrucît proiectul stabilește un șir de competențe noi pentru primar.

Plus la aceasta, nu există nici o informație despre faptul supunerii proiectului de lege consultărilor publice cu societatea civilă și recepționării recomandărilor din partea acestora, așa cum prevede Legea privind actele legislative și Legea privind transparența în procesul decizional.

Prevederile din proiect au tangență cu normele constituționale cuprinse în art.46 alin.(5) din Constituție, potrivit cărora dreptul de proprietate privată obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului înconjurător și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii, revin proprietarului.

La fel, notăm că domeniul de referință al proiectului dat de lege nu contravine jurisprudenței bogate a Curții Constituționale.

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.

În mare parte proiectul corespunde prevederilor legislației corelative. Totuși, unele propuneri se contrazic cu prevederi din alte legi, iar altele sunt expuse deficitar, ceea ce va crea confuzii la aplicarea lor în practică.

Aceeași situație se referă și la corespunderea prevederilor prezentului proiect de lege cu jurisprudența CEDO. Astfel, proiectul nu aduce atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului. Totuși, dorim să remarcăm că unele norme din proiect, în varianta în care sînt expuse la moment, la aplicare în practică ar putea duce la apariția situațiilor de încălcare a drepturilor consacrate în Convenția Europeană privind Drepturile Omului.

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.

Cu referire la factorii de vulnerabilitate, identificați în prezentul raport ca rezultat al analizei detaliate a proiectului de lege, vă comunicăm următoarele:

1. Autorul instituie competențe noi pentru primar, chiar improprii, care nu se regăsesc în competențele autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, prevăzute de Legea cu privire la locuințe;
2. Autorul utilizează în proiect termeni neuniformi celor existenți în legislația cu privire la locuințe;
3. La inserarea unor norme ce prevăd răspunderea contravențională, autorul a schimbat conținutul normei materiale prevăzute în legea cu privire la locuințe și chiar a inserat acțiuni neprevăzute de legea cu privire la locuințe;
4. Norma prin care poate fi tras la răspundere contravențională proprietarul sau locatarul care refuză nemotivat să asigure accesul în locuință sau încăperea cu altă destinație decît cea de locuință în blocul locativ a reprezentantului administratorului - va admite interpretări și abuzuri la aplicare în practică, prejudiciind drepturile proprietarilor sau locatarilor. Aceasta se datorează omiterii reglementării detaliate în legea cu privire la locuințe a condițiilor, circumstanțelor și obligațiilor ce trebuie îndeplinite în prealabil de reprezentantul administratorului pentru ca proprietarul sau locatarul să-i poată asigura accesul în locuință.

În accepțiunea sa generală și potrivit scopului său, acest proiect de lege își propune să aducă beneficii pozitive statului, societății în ansamblu și persoanelor fizice în particular. Totuși, am identificat unele opțiuni legislative incluse în acest proiect de lege, care vor avea un impact negativ, deoarece vor încălca drepturile și libertățile persoanelor. Astfel, în scopul producerii impactului scontat, se impune imperios revizuirea acestor norme vulnerabile, ținînd cont de obiecțiile și recomandările formulate în prezentul raport de expertiză.