

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (art.4, 10'1, 17, 18)

(înregistrat în Parlament cu numărul 354 din 17 August 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (art.4, 10'1, 17, 18) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Adunarea Populară a UTA Gagauzia, 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. Potrivit art.72 alin.(3) lit.f) din Constituție, prin lege organică se reglementează organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală.

Totodată, subliniem faptul că, în conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova este o lege organică, legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Reieșind din nota informativă și textul proiectului de lege, acest proiect a fost elaborat cu scopul de a ajusta prevederile legislative ale Republicii Moldova referitoare la statutul special al UTA Găgăuzia.

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, aceasta nu conține o argumentare suficientă a promovării acestui proiect de lege. Totodată, 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, autorităților publice locale, 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.

La fel, principiul enunțat la art.3 lit.g) din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006, 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. 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 cît 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.

Plus la aceasta, acest proiect de lege nu a fost consultat nici cu grupul de lucru referitor la problemele privind statutul special al autonomiei găgăuze, creat printr-o dispoziție a șefului Legislativului. În sarcina acestui grup de lucru este pusă evaluarea gradului de aplicare a prevederilor constituționale ce țin de statutul special de autonomie și să examineze compatibilitatea Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei cu prevederile Constituției Republicii Moldova, inclusiv compatibilitatea legislației conexe. De asemenea, grupul de lucru analizează relațiile dintre autoritățile de la Chișinău și cele din Comrat și vine cu propuneri întru îmbunătățirea acestora. Deși autorul menționează în nota informativă că proiectul se înscrie în pachetul de propuneri legislative elaborat de Grupul de lucru sus-nominalizat, nu există nici o confirmare a acestui fapt.

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

În mod special, conform prevederilor art.22 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001 urma să fie efectuată în mod obligatoriu o expertiza juridică pentru a contribui la:

- a) asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale și cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și la coordonarea lui cu legislația în vigoare și cu legislația comunitară;
- b) întocmirea proiectului conform tehnicii legislative;
- c) reglementarea integrală a raporturilor sociale respective.

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.

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 Guvernului; opinia autorităților publice locale; expertiza juridică a proiectului și alte expertize; 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-politice:

Dreptul la administrare (art. 39 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. După cum am notat mai sus, 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 plasată pe site-ul Parlamentului, fiind înregistrat pe data de 17.08.2016. 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.

Totodată, reiterăm că lipsa unui șir de documente importante la proiectul de lege, cum ar fi avizele instituțiilor publice, Guvernului, autorităților publice locale, rezultatele consultațiilor publice, expertizele complexe de diferite genuri, 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. 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.

Totodată notăm că, prezentul proiect de lege, nu conține nici o normă care ar stabili o formă de răspundere (civilă, administrativă, penală) pentru neexecutarea sau încălcarea prevederilor viitoarei legi.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial Constituției. Unele propuneri din proiect sînt contrare normelor constituționale. Mai detaliat a se vedea pct.16 al raportului de expertiză.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. Unele propuneri din proiect sînt contrare normelor din legislația corelativă. Mai detaliat ne expunem opinia în pct.16 al raportului de expertiză.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ nu este conform standardelor internaționale. 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, ceea ce poate afecta calitatea întregului 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.

În contextul în care mai multe prevederi din acest proiect de lege este contrar Constituției Republicii Moldova, cât și legislației corelative, nu putem vorbi despre corespunderea proiectului cu standardele internaționale, ori acest proiect deviază chiar de la standardele naționale.

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.

Totodată, Curtea Constituțională s-a pronunțat și asupra limitelor autonomiei locale într-un stat unitar, menționând că pentru funcționarea sa eficientă și în interesele întregii populații, autonomia locală se fondează pe principiul proporționalității.

Mai detaliat ne expunem în pct.16 al raportului de expertiză.

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 încalcă drepturile/libertățile. După cum reiese din analiza efectuată în acest raport de expertiză, implementarea unui șir de prevederi cuprinse în proiectul de lege vor avea un impact negativ asupra statului Republica Moldova, unităților administrativ teritoriale, cât și asupra populației.

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 constituie beneficii pentru populația din UTA Găgăuzia, drepturile și libertățile lor. Însă, acest fapt reprezintă și o discriminare în raport cu cetățenii Republicii Moldova, cu toate unitățile administrativ teritoriale ale Republicii Moldova și implicit reprezintă o discriminare a întregii populații. Obiecțiile noastre din raport 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, cât și amendarea Legii nr.344/1994, care deja este "învechită".

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 | pct.1 | <p>La articolul 4....articolul se completează cu alin.(3/1) cu următorul cuprins:</p> <p>„(3) Statutul special de autonomie a unității teritorial autonome Găgăuzia.....”</p> | <p>Expresia urmează a fi utilizată așa cum este expusă în art.111 din Constituție, fie chiar în Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr.344/1994. În consecință, autorul urmează să opereze în tot textul proiectului de lege cu expresia „Statutul special a unității teritorial autonome Găgăuzia”.</p> | <p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> | <p>Recomandăm revizuirea textului prin prisma remarcilor sus-menționate.</p> |
| 2 | pct.1 | <p>La articolul 4.... alineatul 4 va avea următorul cuprins:</p> <p>(4) Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe două niveluri: satele (comunele), orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți constituie nivelul al doilea, iar unitatea teritorial autonomă Găgăuzia are un nivel special de administrare.</p> | <p>Este o normă neclară și confuză, care poate duce la interpretări eronate la aplicarea în practică. În primul rând, în legislație nu este definit ce reprezintă „un nivel special de administrare” și cum este organizată această administrare specială.</p> <p>În rândul doi, norma de la art.4 alin.(4) se referă și reglementează cele 2 nivele de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Prin textul propus de autor conchidem că,</p> | <p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> | <p>Recomandăm revizuirea textului prin prisma remarcilor sus-menționate.</p> |

| | | | | | |
|---|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| | | | <p>pentru UTA Găgăuzia nu este caracteristic cele 2 nivele de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova, ci un alt model special de administrare, nedescris de autor și nereglementat de legislație. Acest model nu este descris nici în Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr.344/1994. Obținemsituația în care administrarea în unitatea teritorial autonomă Găgăuzia nu se va realiza potrivit normelor și principiilor consfințite în Constituție și legi obligatorii tuturor unităților administrativ-teritoriale din țară.</p> | | |
| 3 | pct.3 | <p>Articolul 17 se completează cu alineatul (1/1) cu următorul cuprins:</p> <p>(1/1) Modificarea statutului unității teritoriale autonome Găgăuzia, intrarea sau ieșirea localităților în/din</p> | <p>Modificarea statutului unității teritoriale autonome Găgăuzia nu poate fi efectuată potrivit Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr.344/1994. Acest statut special a fost instituit potrivit Constituției și dezvoltat de</p> | <p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței Curții Constituționale; Prevederi discriminatorii;</p> | <p>Recomandăm revizuirea textului prin prisma remarcilor sus-menționate.</p> |

| | | | | | |
|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|
| | | <p>componenta unităților teritoriale autonome Găgăuzia se efectuează în conformitate cu prevederile Legii nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).</p> | <p>legea organică care reglementează statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia (art.111). În consecință, modificarea statutului unității teritoriale autonome Găgăuzia poate fi efectuat doar prin modificarea Constituției și modificarea legii privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr.344/1994. Prin specificarea în proiect că intrarea sau ieșirea localităților în/din componenta unităților teritoriale autonome Găgăuzia se efectuează în conformitate cu prevederile Legii nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei, autorul stabilește o altă procedură de modificare a hotarelor unităților administrativ-teritoriale părți componente ale UTA Găgăuzia și anume cea prevăzută de legea nr.344/1994 - prin referendum local. Acest fapt contravine art.18 din legea privind</p> | | |
|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|

organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764/2001 care menționează expres: „Modificarea hotarelor unității administrativ-teritoriale cauzată de necesitatea transferării localităților dintr-o unitate administrativ-teritorială în alta, precum și transferarea centrului administrativ se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor.” Plus la aceasta, prin legea nr.741 din 20.02.1996 a fost adoptat Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova. Potrivit pct.1 al acestui Regulament, formarea și desființarea unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și a raioanelor, comasarea și decomasarea raioanelor, stabilirea și transferarea centrelor lor administrative se hotărăsc de

către Parlament la propunerea autorității reprezentative a unităților teritoriale autonome cu statut juridic special sau a consiliului raional, Președintelui Republicii Moldova sau a deputaților în Parlament după consultarea cetățenilor, pornindu-se de la interesele naționale și oportunitate, precum și ținându-se cont de interesele economice ale unităților administrativ-teritoriale primare. Iar, potrivit pct.2 din Regulament, formarea, comasarea, decomasarea și desființarea comunelor și satelor (ca unități administrativ-teritoriale), stabilirea și transferarea centrelor lor administrative, stabilirea și modificarea hotarelor raioanelor, comunelor și satelor (ca unități administrativ-teritoriale) se hotărăsc de către Parlament la propunerea consiliilor locale respective după consultarea cetățenilor. Tot în acest Regulament este

reglementată
procedura de
transferare a
comunelor și
satelor dintr-un
raion sau
municipiu în alt
raion sau
municipiu
(pct.4), precum
și Lista de
documente și
materiale ce țin
de chestiunile
organizării
administrativ-ter
itoriale care se
prezintă
Parlamentului
spre examinare
(pct.17-18). Nu
în ultimul rând
subliniem că
aceste
propuneri din
proiect,
derogatorii de la
cadrul normativ
existent, vin în
conflict cu
caracterul unitar
și indivizibil al
Republicii
Moldova,
consfințit în
art.1 alin.(1) din
Constituție. La
fel, e necesar
de a lua în
considerație
faptul că
autonomia
locală este
încadrată în
anumite limite,
în special
într-un stat
unitar. Conform
prevederilor
art.109 alin.(3)
din Constituție,
aplicarea
principiilor de
bază ale
administrării
publice locale
nu poate afecta
caracterul de
stat unitar. Este
necesar de a
remarca, că
pentru

| | | | | |
|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| | | | <p>funcționarea sa eficientă și în interesele întregii populații, autonomia locală se fondează pe principiul proporționalității, teză elucidată de Curtea Constituțională în hotărârile sale (vezi HCC nr.14 din 18.05.2004). Este inadmisibil ca pe motiv de autonomie locală să fie desconsiderată legea și formele de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În contextul dat se impune principiul asigurării unui echilibru între interesele locale și cele naționale.</p> | |
|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

Concluzii

Proiectul de lege a fost elaborat cu scopul de a ajusta prevederile legislative ale Republicii Moldova referitoare la statutul special al UTA Găgăuzia.

Am notat în raportul de expertiză că unele prevederi cuprinse în proiect nu corespund Constituției și legislației conexe. Astfel, potrivit prevederilor din proiect, administrarea în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia nu se va realiza potrivit normelor și principiilor consacrate în Constituție și legile obligatorii tuturor unităților administrativ-teritoriale din țară, ci după un alt model special de administrare, nedescris de autor și nereglementat de legislație. Plus la aceasta, autorul stabilește o altă procedură de modificare a hotărârilor unităților administrativ-teritoriale părți componente ale UTA, ce contravine Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și Legii despre Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova.

La fel, la examinarea acestui proiect de lege, Legiuitorul trebuie să în considerare faptul că autonomia locală este încadrată în anumite limite, în special într-un stat unitar. Or, aceste propuneri din proiect, derogatorii de la cadrul normativ existent, vin în conflict cu caracterul unitar și indivizibil al Republicii Moldova, consacrat în art.1 alin.(1) din Constituție. Plus la aceasta, conform prevederilor art.109 alin.(3) din Constituție, aplicarea principiilor de bază ale administrării publice locale nu poate afecta caracterul de stat unitar. Totodată, pentru funcționarea sa eficientă și în interesele întregii populații, autonomia locală se fondează pe principiul proporționalității, teză elucidată de Curtea Constituțională în jurisprudența sa. Este inadmisibil ca pe motiv de autonomie locală să fie desconsiderată legea și formele de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

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 contextul în care mai multe prevederi din acest proiect de lege este contrar Constituției Republicii Moldova, cât și legislației corelative, nu putem vorbi despre corespunderea proiectului cu standardele internaționale, ori acest proiect deviază chiar de la standardele naționale.

După cum reiese din analiza efectuată în acest raport de expertiză, implementarea unor prevederi, cuprinse în proiectul de lege, vor avea un impact negativ asupra statului Republica Moldova, unităților administrativ teritoriale, cât și asupra populației. Reieșind din scopul proiectului, acesta se dorește a avea un impact pozitiv asupra drepturilor persoanelor ce locuiesc în UTA Găgăuzia. Însă, acest fapt reprezintă și o discriminare în raport cu cetățenii Republicii Moldova, cu toate unitățile administrativ teritoriale ale Republicii Moldova și implicit reprezintă o discriminare a întregii populații. Obiecțiile noastre din raport 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 atît amendarea legislației conexe, cât și amendarea Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), care deja este "învechită".

Atragem atenția asupra lipsei tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, or, la dosar sînt anexate avizele ministerelor și altor autorități de specialitate; avizul Guvernului; opinia autorităților publice locale; expertiza juridică și de alt gen a proiectului; Declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE; Tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă; consultarea cu grupul de lucru pentru îmbunătățirea legislației ce se referă la UTA Găgăuzia. În lipsa acestor documente, 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.

Reieșind din cele constatate în prezentul raport de expertiză, considerăm inoportun adoptarea acestui proiect de lege de către Parlament.

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.