RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul Legii privind modificarea unor acte normative (sporirea celerității procedurilor de expropriere)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Justiţiei

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Proiectul de lege este promovat în calitate de lege organică, categorie de lege care corespunde exigențelor art. 72 alin. (3) lit. c) din Constituție și Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Autorul proiectului actului normativ declară, în nota sa informativă, că scopul proiectului de lege ar rezida în sporirea celerității procedurilor de expropriere pentru cauze de utilitate publică. În opinia autorului, prezentul proiect de lege ar putea asigura o modernizare a cadrului normativ intern cu referire la procedurile de expropriere pentru a exclude anumite lacune de reglementare sau prevederi ambigue, care, aparent, prezentă un risc potențial pentru desfășurarea eficienta a acestei proceduri.

De asemenea, potrivit notei informative, Ministerul Justiției susține că prezentul proiect de lege ar oferi „soluții la un șir de situații practice problematice” existente actualmente, din cauza cărora autoritățile naționale ar fi ratat oportunități reale de finanțare din partea partenerilor de dezvoltare a costurilor generate de realizarea lucrărilor de utilitate publică.

Aparent, scopul informal al proiectului de lege ar putea include și un șir de mecanisme care ar oferi o acoperire legală pentru unele ingerințe – anterior neprevăzute de legislația națională – nejustificate și abuzive

în dreptul de proprietate.

4. Respectarea transparenței decizionale

În conformitate cu art. 8 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:
- informarea publicului cu referire la inițierea elaborării deciziei;
- punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

Proiectul de lege a fost publicat pe pagina www.particip.gov.md la 29 august 2023 de către autorul nemijlocit al acestuia și comentariile au fost acceptate până la 14 septembrie 2023.

Parlamentul a publicat proiectul de lege la 14 februarie 2024, publicând, ulterior, și opiniile comisiilor parlamentare sesizate în fond și ale altor organe de avizare.

În esență, etapele transparenței procesului decizional par să fi fost respectate.

În fond, au fost respectate termenele de plasare și consultare a proiectului impuse de Legea nr. 239/2008. Potrivit art. 12 alin. (2) din actul normativ citat, termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii constituie cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Nota informativă corespunde structurii stabilite de anexa Legii 100/2017. În conformitate cu art. 30 alin. (1)-(2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ se întocmește nota informativă la proiect, conform modelului indicat în anexa nr. 1 de la legea citată, care trebuie să cuprindă cel puțin următoarele compartimente: - denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ; - condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite; - descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene; - principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi; - fundamentarea economico-financiară; - modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare; - avizarea și consultarea publică a proiectului; - constatările expertizei anticorupție; - constatările expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene; - constatările expertizei juridice; - constatările altor expertize. În prezentul proiect de lege, structura notei informative corespunde structurii impuse de lege.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Argumentarea pare să fie suficientă, însă ea nu este destul de convingătoare și bazată pe transparență.

Argumentarea nu e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Proiectul de lege nu face referire la legislația comunitară și nu prevede standardele general acceptate de către alte instituții abilitate în acest sens. Prin urmare, potrivit notei informative, proiectul nu se încadrează în categoria legislației naționale care ar necesita armonizarea cu legislația Uniunii Europene.

El nu conține referiri la acquis-ul comunitar și acest fapt face ca unele prevederi din proiect să fie considerate de instanțele naționale de judecată drept abuzive, ținând cont de marja largă de apreciere oferită statului în materie de expropriere pentru cauză de utilitate publică.

Proiectul de lege face referire la unele prevederi legale din România, aplicabilitatea cărora ar putea să nu fie tocmai oportună pentru Republica Moldova.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă la proiectul de lege specifică lipsa necesității de alocare a fondurilor suplimentare din contul bugetului național pentru implementarea prevederilor propuse. Proiectul de lege nu prevede cheltuieli financiare. Nota informativă conține fundamentarea economico-financiară, însă ea se rezumă la lipsa necesității de alocare a fondurilor financiare.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

O analiză asupra impactului de reglementare a proiectului se face necesară dată fiind importanța acestuia pentru dreptul de proprietate și afacerile preconizate sau în curs de desfășurare. Lipsa respectivei analize, care ar estima impactul, efectul și consecințele pentru astfel de situații asupra situațiilor individuale în detrimentul dreptului de proprietate, poate conduce la ideea că autorul proiectului ar putea promova un proiect insuficient de argumentat sau chiar să inducă publicul în eroare cu privire la impacturile economic, social sau, în special, de mediu al proiectului.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

În cazul lipsei analizei impactului de reglementare a proiectului, o analiză ex-ante a acestuia ar fi fost necesară.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Prezentul proiect de lege stabilește în mod cert anumite interese pentru derularea de proiecte de utilitate publică. Aparent, proiectul de lege ar fi putea urmări un scop legitim și justificat, dacă s-ar fi exemplificat, cel puțin succint, unele aspecte concrete pentru a dezvolta ideea necesității intervenției în lege și a ingerinței în dreptul de proprietate a persoanelor fizice și juridice. Cu toate acestea, autorul proiectului de lege ezită să vină cu cel puțin un exemplu concret pentru a demonstra în ce mod statul a pierdut (sau ar fi putut să piardă) proiecte investiționale de importanță de utilitate publică, indiferent dacă acestea s-ar fi referit, bunăoară, la construcția infrastructurii rutiere sau feroviare ori a centrelor de reciclare a deșeurilor solide sau menajere.

De asemenea, nu este clar în ce măsură vor fi scoase autoritățile publice locale din procesul de autorizare a schimbării statutului unor bunuri imobile.

Din aceste considerente, intenția autorului proiectului de lege și a autorităților naționale nu este tocmai transparentă și ar putea ascunde anumite interese de a eludare a principiului descentralizării și al garanțiilor oferite autonomiilor locale.

Ținând cont de lipsa unei transparențe totale, s-ar putea considera că proiectul de lege promovează anumite interese și beneficii nejustificate din punct de vedere al riscurilor pentru respectarea dreptului de proprietate.

Proiectul nu promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Prezentul proiect de lege ar putea prejudicia anumite categorii de proprietari de bunuri imobile prin eludarea garanțiilor oferite de principiile generale de respectare a dreptului de proprietate.

La aplicare, proiectul va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

În jurisprudența sa constantă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a referit în termeni inechivoci cu privire la ingerința în dreptul de proprietate a persoanelor supuse exproprierii. Cu toate acestea, a menționat de fiecare dată că orice ingerință în acest drept trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească unul sau mai multe scopuri legitime și să fie în mod necesar proporțională cu scopurile urmărite într-o societate democratică. În esență, proiectul de lege pare să respecte, în general, drepturile omului, însă lasă loc de interpretare și abuzuri din partea autorităților naționale.

O expropriere pentru cauză de utilitate publică ar putea genera o serie de acțiuni în instanțele naționale de judecată din cauza dezacordului proprietarilor de bunuri cu acțiunile autorităților naționale. În special în cazul Republicii Moldova această perspectivă este foarte previzibilă, ținând cont de lipsa transparenței altor procese anterioare în această privință, atunci când alte procese similare nu au fost nici transparente, nici echitabile, în sensul oferii despăgubirilor echitabile. În acest scop ar putea fi menționată hotărârea CtEDO în cauza Mocanu și alții v. Republica Moldova (nr. 8141/07, 9 martie 2021), care a fost pronunțată urmare a cererii depuse de câțiva reclamanți moldoveni în fața Curții din cauza unei proceduri de expropriere, de către autoritățile naționale, pentru o cauză de utilitate publică. Esența cererii a rezidat în faptul că reclamanții au

fost expropriați de terenurile lor agricole pentru construcție unei căi ferate în baza legislației naționale, care prevedea – exact ca și acum – o procedură de despăgubire mai mult sau mai puțin clară. Cu toate acestea, legislația internă avea o prevedere inechivocă, potrivit căreia exproprierea nu putea continua atât timp cât nu era finalizată examinarea cauzei de către instanțele naționale de judecată, în situația în care expropriatul și expropriatorul nu au ajuns la un numitor comun cu privire la acest aspect. În pofida prevederii exprese, autoritățile naționale au purces la expropriere fără a aștepta finalizarea procedurilor și, în plus, fără a acorda în final o despăgubire suficientă pentru exproprierea avută loc mulți ani în urmă.
Menționarea cauzei pre-citate nu trebuie să servească drept încurajare pentru autoritățile naționale de a interveni cu măsuri drastice prin amendamente legislative care ar genera o incertitudine și mai mare cu privire la soarta bunurilor aflate în proprietate privată. Scopul citării hotărârii este de a alerta autorii proiectului de lege să se abțină de la orice abuzuri care ar putea determina unii proprietari expropriați să se adreseze în instanțele naționale de judecată și, ulterior, în fața Curții de la Strasbourg, în cazul în care ei vor continua să fie victime ale unor încălcări ale Convenției Europene a Drepturilor Omului.

Trebuie menționat că executarea hotărârii pre-citate în cauza Mocanu și alții v. Republica Moldova rămâne în atenția Departamentului de executare a hotărârilor CtEDO al Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, care va analiza minuțios prezentul proiect de lege (și dacă el corespunde criteriilor minimale de respectare a drepturilor omului, în special, al dreptului de proprietate) și ar putea veni cu anumite recomandări de îmbunătățire a cadrului legal ce ar ține de adoptarea unor abordări care ar oferi garanții adiționale pentru potențialii expropriați pentru cauze de utilitate publică.

În plus, în hotărârea sa în cauza Vistiņš și Perepjolkins v. Letonia [MC] (nr. 71243/01, hotărârea în fond din 25 octombrie 2012/hotărârea cu privire la satisfacția echitabilă din 25 martie 2014), Marea Cameră a CtEDO a fost foarte explicită în ce modalități poate avea loc o expropriere astfel încât ea să nu genereze încălcări ale dreptului de proprietate și nici să nu provoace în mod nejustificat prejudiciu material și/sau moral.
Nu este exclus că acele standarde ar fi trebuit să se regăsească în prevederile amendate din prezentul proiect de lege, exact pentru a oferi garanții și pentru deținătorii de drepturi de proprietate, și nu doar pentru expropriatori din perspectiva asigurării unei celerități în detrimentul potențial al calității respectării drepturilor omului.

Proiectul nu respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Proiectul de lege intervine cu anumite modificări ale cadrului normativ național. Ele sunt operate în concordanță cu spiritul amendamentelor propuse, însă aceasta nu denotă faptul că ele sunt neapărat lipsite de posibilitatea interpretărilor abuzive din partea autorităților naționale interesate de exproprieri pentru cauză de utilitate publică.

Proiectul nu este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

1	Art. 9 alin. (1 prim)	„privind transmiterea în proprietatea/folosința statului”	Termenul „expropriator” a fost modificat de către autorul proiectului de lege astfel, încât să denote că expropriator poate fi nu doar statul, ci și o unitate administrativ-teritorială. Din textul prezentului articol poate fi interpretat că autorul are în vedere că bunul expropriat pentru cauză de utilitate publică poate fi transmit în proprietatea sau folosința doar a statului, și nu a unității administrativ-teritoriale.	Array	Autorul proiectului de lege ar putea lua în considerare să mențină același termen („expropriator”) în textul întregii legi și fie să se limiteze la sintagma „privind transmiterea în proprietatea/folosința expropriatorului”, fir să completeze prezentul articol cu sintagma „/unității administrativ-teritoriale” după „privind transmiterea în proprietatea/folosința statului”. Această intervenție ar menține aplicarea uniformă a termenului de „expropriator”.
2	Art. 9 alin. (1 secund)	„bunuri imobile ce constituie obiecte ale exproprierii”; „bunurile imobile – obiect al exproprierii” etc.	Autorul proiectului de lege ar putea lua în considerare să utilizeze în mod uniform, în modul definit și în textul întregului proiect de lege, termenul de „bun imobil” în sensul prezentei legi.	Array	Acest termen apare în proiectul de lege în câteva variante distincte și, probabil, ar fi judicios să fie uniformizată utilizarea acestui termen. Astfel, se recomandă fie să se facă o precizare în lege la ce tipuri de bunuri se referă prezentul proiect de lege, fie să se adopte spre utilizare termenul de „ bun imobil” în întregul text al proiectului de lege.

3	Art. 9 alin. (4)	„expropriatorul poate opta”; „poate propune”	Printr-o asemenea formulare, expropriatorului i se permite să acționeze într-un mod discreționar fără a fi clar la ce comportament sau acțiuni, din partea acestuia, să se aștepte potențialul expropriat. Deoarece expropriatorul nu este obligat la acțiuni concrete și previzibile, acestea ar putea fi determinate de anumite abuzuri din partea factorilor de decizie din cadrul expropriatorului, care însă ar trebui evitate într-un proiect de lege. Potențialul de coruptibilitate al acestei prevederi crește în cazul în care lipsesc criterii pentru a stabili în ce cazuri expropriatorul „poate” și în ce cazuri este scuzat să nu-și realizeze competențele.	Array	Pentru a exclude riscul de discreție a expropriatorului de a utiliza formulările permisive ale competențelor sale după bunul său plac, precum și riscul recompenselor necuvenite pentru a fi determinat să-și exercite atribuțiile legale, astfel încât să evite realizarea obligațiilor ce ar trebui să îi revină, se recomandă evitarea acestui termen în textul proiectului de lege.
4	Art. 9 alin. (7)	„cod numeric personal”	Prevederile Legii nr. 273 din 9 noiembrie 1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte (art. 2 alin. (7) lit. k)) fac referire la „numărul de identificare de stat al persoanei fizice”, și nu la „codul numeric personal”	Array	Autorul proiectului de lege ar putea lua în considerare utilizarea termenului prevăzut de legea care reglementează denumirea datelor din sistemul național de identificare a persoanelor.

5	Art. IV (cu referire la art. 501 alin. (4) din Codul civil)	Excluderea ultimei propoziții din art. 501 alin. (4) din Codul civil	Excluderea ultimei propoziții din art. 501 alin. (4) din Codul civil împuternicește un expropriator să comită abuzuri și să dispună de bunul imobil expropriat după bunul său plac fără să aștepte pronunțarea unei decizii irevocabile cu privire la caracterul legal al acțiunilor sale, care produc o ingerință în dreptul de proprietate al terților.	Array	Autorul prezentului proiect de lege ar putea lua în considerare renunțarea la această excludere din textul art. 501 alin. (4) din Codul civil, deoarece aceasta creează permisa pentru numeroase abuzuri nu doar din partea statului sau a unității teritorial-administrative, în condițiile Legii 488/1999 cu privire la expropriere pentru cauză de utilitate publică, ci și din partea unor persoane de drept privat, care ar putea să se prevaleze de această prevedere pentru a comite orice tip abuzuri, în condițiile în care dreptul de proprietate este garantat de Constituția Republicii Moldova și de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în termeni inechivoci.

IV. CONCLUZII

În linii generale, orice îmbunătățire a unei legi este binevenită, în special dacă aceasta este și necesară. Prezentul proiect de lege și-a propus să accelereze procesul de expropriere pentru cauze de utilitate publică în scopul neadmiterii unor întârzieri nejustificate în implementarea unor proiecte, cel mai probabil investiționale, în parteneriat cu investitori străini, ceea ce denotă o aparentă valabilitate a acestuia.

Autoritățile naționale au respectat etapele transparenței procesului decizional, prin publicarea și proiectului de lege și oferirea unui termen suficient pentru prezentarea opiniilor și sugestiilor de ameliorare. De asemenea, este adevărat că proiectul de lege nu necesită investiții sau alte cheltuieli financiare. Cu toate acestea, deși aparent suficientă, argumentarea unor prevederi nu pare să fie foarte convingătoare, inclusiv din cauza lipsei de concordanță cu prevederile general acceptate în legislațiile altor state din Uniunea Europeană.

Din acest considerent, în asemenea condiții ar fi fost necesară o analiză a impactului de reglementare a proiectului de lege, precum și a analiză ex-ante a acestuia. În lipsa respectivelor analize și racordări la principii acceptate în alte state comunitare, un observator independent și rezonabil nu ar putea exclude prezența anumitor interese ascunse cu scopul de a pune proprietarii de bunuri imobile într-o poziție

dezavantajoasă să-și apere dreptul de proprietate în instanțele naționale de judecată în rezultatul unor procese de expropriere, care lasă loc de interpretări ambigue, dar și de abuzuri din partea expropriatorilor. Din acest motiv, prejudicierea interesului public ar putea rezulta din predispoziția autorului proiectului de lege de a transforma instanțele naționale de judecată într-un mecanism subsidiar de apărare a drepturilor omului, care include și dreptul de proprietate, fapt care ar putea face Republica Moldova vulnerabilă în fața Curții Europene a Drepturilor Omului, în cazul în care asemenea cereri ar ajute pe masa judecătorilor de la Strasbourg.

Astfel, autorul proiectului de lege ar putea lua în considerare ajustarea terminologiei utilizate în amendamentele la legea cu privire la expropriere pentru cauză de utilitate publică, modificarea termenilor care lasă a marjă largă de discreție pentru expropriator, precum și abilitarea instanțelor naționale de judecată să se pronunțe în mod irevocabil cu privire la contestațiile formulate în cadrul acestui proces înainte ca el să fie finalizat printr-o ingerință nejustificată și, posibil, abuzivă în dreptul de proprietate.

Celeritatea invocată de autorul prezentului proiect de lege ar putea determina încălcări ale dreptului de proprietate și, în consecință, a drepturilor omului, iar autoritățile naționale sunt îndemnate să depună diligența necesară pentru a oferi o respectare veritabilă a garanțiilor oferite de legislația națională și tratatele internaționale ratificate de Republica Moldova.