



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 55/14.02.20
CJ



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr.06/2 - 1524 din 03.03. 2020
La nr. 55 din 14 februarie 2020

Parlamentul Republicii Moldova

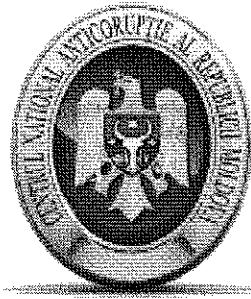
Prin prezenta, remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea articolului 4 din Legea taxei de stat nr.1216/1992.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.*

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>233</u>
"05" 03	<u>2020</u>
Ora	-----



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6368 din 03.03.2020

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 4 din Legea taxei de stat nr.1261/1992

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autori nemijlociți sunt un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*

e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."

Proiectul propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *"Proiectul de lege modifică prevederile articolului 4 alin.(1) din Legea taxei de stat nr.1216/1992, prin completarea acestuia cu prevederea care ar permite scutirea de taxa de stat a reclamantilor în acțiunile legate de încălcarea dreptului la petiționare"*.

Totuși, analizând normele elaborate prin prisma cadrului normativ pertinent se atestă că scopul proiectului nu corelează cu cadrul legal existent, care conține norme ce stabilesc în mod expres acțiunile înaintate de persoanele fizice și juridice pentru care se percepe sau nu taxa de stat, fapt care la aplicare poate admite apariția manifestărilor de corupție și la pierderi bugetare imense.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

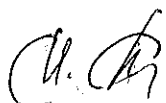
Cu toate că obiectivul principal al proiectului prezentat în nota informativă este de a *"permite scutirea de taxa de stat a reclamantilor în acțiunile legate de încălcarea dreptului la petiționare"*, remarcăm necorelarea acestuia cu cadrul normativ pertinent, în sensul creării unei confuzii care, la aplicare, va facilita aplicarea "părtinitoare" a normei "convenabile" întru a se eschiva de la plata taxei de stat.

Pe cale de consecință, reglementarea defectuoasă a normei constituie o vulnerabilitate ce va duce la nevărsarea taxei de stat la bugetul de stat, fapt ce va prejudicia interesul public, întrucât, cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și taxe, la cheltuielile publice (art.58 din Constituția Republicii Moldova).

Astfel, examinarea propunerii de a scuti de la plata taxei de stat a reclamațiilor în acțiunile legate de încălcarea dreptului "la petiționare" dintre persoanele fizice și juridice, prin prisma dispozițiile cadrului legal pertinent care stabilesc expres pentru înaintarea căror acțiuni se percepe sau nu taxa de stat, se atestă că nu conține o argumentare juridică relevantă, în vederea promovării proiectului propus.

Din aceste considerente, dispozițiile propuse prin proiect pot afecta interesul public.

În acest sens, urmează ca autorul să țină cont de recomandările reflectate în conținutul Compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție, pentru a evita apariția riscurilor de corupție la determinarea oportunității de a percepe sau nu taxa de stat.



I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

În nota informativă aferentă proiectului propus, justificarea se bazează pe următorul argument: "O dată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ, sunt scutiți de plata taxei de stat doar petiționarii care consideră că le-au fost lezate drepturile de către autoritățile publice". Totodată, autorul menționează că „Codul administrativ nu se aplică în cazul petițiilor adresate altor categorii de persoane juridice decât autorităților publice, iar în caz de litigii cu aceste persoane juridice petiționarii sunt obligați să achite taxa de stat stabilită de Legea taxei de stat nr.1216/1992".

De altfel, nu sunt prezentate argumente concludente și pertinente care să justifice intervenția propusă, în contextul în care nu este clar la petițiile adresate cărei categorii de persoane juridice se referă autorul, întrucât potrivit art.7 al Codului administrativ - Autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public, fapt ce constituie o condiție de care trebuia să se țină cont la inițierea amendamentelor propuse, întru evitarea afectării interesului public.

Astfel, argumentarea trebuie să se bazeze pe principiul predictibilității de realizare, atât a interesului public de facilitare a accesului la justiție (prin scutirea de la plata taxei de stat), cât și a interesului economic (perceperea taxei de stat), fapt ce va garanta un rezultat pozitiv ca urmare a implementării amendamentelor propuse. În acest sens, remarcăm că deși se prezintă argumente întru promovarea prevederilor din proiect, în vederea excluderii "discriminarea petiționarilor care adresează petiții altor persoane juridice decât autoritățile publice", se atestă lipsa corelării reglementărilor propuse cu cadrul legal existent care stabilește în mod expres în raport cu care acțiuni se percepe taxa de stat.

De asemenea, întru elucidarea aspectelor respective (necesitatea operării amendamentelor la cadrul normativ pertinent în vederea acordării scutirii reclamanților de la plata taxei de stat în acțiunile legate de încălcarea dreptului la petiționare), nota informativă necesită a fi completată cu argumente concludente care să justifice fezabilitatea (impactul) social-economic care va surveni la aplicarea amendamentelor propuse.

Prin urmare, se atestă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, fiind necesară completarea notei informative cu argumente justificative și informații relevante în ceea ce privește condiționarea operării modificărilor în legislație privind scutirea reclamanților de la plata taxei de stat în acțiunile legate de încălcarea dreptului la petiționare și eventuala determinare a riscurilor ce vor avea un impact asupra bugetului

de stat.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se atestă că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat. În acest sens, în nota informativă se menționează că: „Adoptarea proiectului de lege și punerea în aplicare a prevederilor acestuia nu presupune instituirea unor noi structuri, angajarea personalului adițional, respectiv nu vor fi necesare careva cheltuieli suplimentare”.

Cu toate acestea, menționăm că eventuala aprobarea a proiectului propus va prejudicia inevitabil bugetul public național, prin nevărsarea la buget a taxelor de stat stabilite la art. 2 al Legii taxei de stat nr.1216/1992.

Astfel, luând în considerare că redacția propusă a proiectului prezintă un risc de corupție generat de existența normelor contradictorii, prejudicierea interesului public, abuz din partea agenților publici responsabili de aplicare, se constată că aprobarea acestuia va avea un impact negativ asupra bugetului de stat.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative *“textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sunt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului s-au identificat norme contradictorii cu art.9 alin.(1), art.189 ale Codului administrativ, art.3, art.4 alin.(1) pct.7) ale Legii taxei de stat nr.1216/1992, art.3 alin.(4) lit.a) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, art.52 alin.(1), art.58 din Constituția Republicii Moldova, în ceea ce privește necorelarea proiectului propus cu cadrul normativ în vigoare.

Analiza detaliată a incoerențelor constatate este efectuată la Compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

În conținutul proiectului nu se stabilesc reglementări referitoare la activitatea agenților public și/sau a entităților publice.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere directă drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Însă, trebuie de atenționat că normele propuse pot aduce atingere principiului egalității în fața legii și a autorităților publice consfințit în art.16 din Constituție, sub aspectul acordării posibilității puterii judecătorești de a scuti de la plata taxei de stat orice acțiune civilă între persoane fizice și juridice, fapt ce va compromite interesul public și va aduce prejudicii irecuperabile bugetului public național.

Astfel, în sistemul statului de drept, începând de la actele de constituire și cele internaționale, până la actele departamentale se consfințește principiul răspunderii autorităților publice în fața persoanelor fizice și juridice. Acest principiu nu include, însă, și răspunderea persoanelor juridice față de persoanele fizice, acestea fiind egale în fața legii, prin prisma altor principii fundamentale ale statului de drept.

Aspectele date sunt analizate detaliat în Compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
Obiecție generală asupra proiectului
Obiecții: Analizând proiectul enunțat prin prisma cadrului normativ pertinent, menționăm următoarele considerente vizavi de oportunitatea de a scuti de la plata taxei de stat în instanțele judecătorești reclamanții în acțiunile legate de încălcarea dreptului la petiționare: - Articolul 9 alineat(1) din Codul administrativ prevede că: " <i>Prin petiție, în sensul prezentului cod, se înțelege orice cerere, sesizare sau propunere adresată unei autorități publice de către o persoană fizică sau juridică</i> ". De asemenea, art. 189 din Cod stabilește că: " <i>(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. (2) O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat</i>

în termen legal o cerere. (3) În cazurile prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de autoritatea publică".

- Articolul 52 alineatul (1) din Constituția Republicii Moldova stipulează că: (1) Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor. La fel, art.53 din Constituție prevede că: "(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. (2) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești".

- Articolul 4 alineat (1) punctul 7) al Legii taxei de stat nr.1216/1992 stabilește că sunt scutiți de la plata taxei de stat în instanțele judecătorești: "reclamanții - în acțiunile născute din raporturi de contencios administrativ".

- Articolul 3 alineat (4) litera a) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, indică că actul normativ trebuie să se întegreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: "proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune".

- Prin Legea nr.231/2011 a fost aprobată Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 (SRSJ). Una din direcțiile strategice stabilite în această Strategie constă în asigurarea accesibilității și independenței sistemului judecătoresc. În acest sens, în Planul de acțiuni pentru implementarea SRSJ (aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.6/2012) a fost stabilit obiectivul 1.1.2 - „Asigurarea accesului la justiție sub aspectul costurilor” și acțiunea de elaborare a proiectului de modificarea Legii taxei de stat nr. 1216/1992, a Codului de procedură civilă și a altor acte legislative.

Așadar, amendamentele propuse la Legea taxei de stat nr.1216/1992 nu coroborează cu normele legale sus-citate, deoarece, atât Legea nr.190/1994 cu privire la petiționare și Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 care au fost abrogate, cât și Codul administrativ în vigoare aveau și are drept scop asigurarea revendicării unui drept al persoanelor fizice și juridice prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

De altfel, actualmente în conținutul art.4 alin.(1) pct.7) al Legii taxei de stat nr.1216/1992 se prevede deja scutirea reclamanților în acțiunile născute din raporturi de contencios administrativ, ceea ce denotă că persoanele vătămate într-un drept al său de o autoritate publică beneficiază, potrivit dispoziției citate *supra*, de scutiri de la plata taxei de stat, în caz de revendicare a unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

De asemenea, relațiile între persoanele fizice consumatori și persoanele juridice la fel sunt la moment scutite de la taxa platei de stat, ceea ce exclude încălcarea drepturilor consumatorilor la un proces echitabil din punct de vedere al achitării taxei de stat.

În acest fel, reglementarea normei în redacția propusă prezintă o "suplimentare neîntemeiată" care poate duce la admiterea manifestărilor de corupție rezultate din posibilitatea interpretării extensive a normei propuse, și anume de a scuti de la plata taxei de stat nu doar persoanele implicate în raporturi administrative, dar și a celor ce înaintează acțiuni private ce nu țin de procedura contenciosului administrativ, precum pentru cazurile stabilite în art.2 al Legii taxei de stat nr.1216/1992. Respectiv, aceste aspecte lasă loc unor interpretări discreționare la determinarea aplicării sau scutirii taxei de stat, fapt ce constituie o deviere ireproșabilă de la aplicarea regulii generale ce stabilește perceperea taxei de stat sau eliberate documente de importanță juridică.

Pericolul coruptibilității reglementării propuse rezidă în prejudicierea interesului public, care se va manifesta prin nevărsarea taxei de stat la bugetul de stat, în contextul în care agenții publici responsabili de aplicare,

sub influența factorilor de corupție, vor putea decide în mod discreționar ca reclamantii să fie scutiți de la plata taxei de stat pentru înaintarea oricărei acțiuni au eliberate documente de importanță juridică (art.2 al Legii taxei de stat nr.1216/1992 - pentru care se percepe taxa de stat), fiind alta decât în contencios administrativ.

Astfel, invocarea de către autor a litigiilor persoanelor fizice cu cele juridice ca fiind cele necesar de a fi scutite de la plata taxei de stat nu coroborează cu prevederile Legii nr.121/2012 cu privire la asigurarea egalității și cu interzicerea oricărui încălcări a dreptului la petiționare.

Astfel, în sistemul statului de drept, începând de la actele de constituire și cele internaționale, până la actele departamentale se consfințește principiul răspunderii autorităților publice în fața persoanelor fizice și juridice. Acest principiu nu include, însă, și răspunderea persoanelor juridice față de persoanele fizice, acestea fiind egale în fața legii, prin prisma altor principii fundamentale ale statului de drept.

Prin urmare, accețiunea invocată de autor prin care se propune scutirea de la taxa de stat a oricăror acțiuni rezultate din litigii ale persoanelor fizice și juridice constituie o prejudiciere catastrofală a intereselor statului sub aspectul acordării posibilității puterii judecătorești de a scuti de la taxa de stat orice acțiune civilă între persoane fizice și juridice, fapt ce va compromite interesul public și va aduce prejudicii irecuperabile bugetului public național.

Recomandări:

Întru evitarea apariției manifestărilor de corupție se recomandă excluderea normei propuse.

Factori de risc:

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Norme irealizabile
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupție este elaborat în vederea scutirii de taxa de stat a reclamantilor în acțiunile legate de încălcarea dreptului la petiționare, întru a exclude discriminarea petiționarilor care adresează petiții altor persoane juridice decât autorităților publice.

Proiectul respectă rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă la proiect conține informații generale și nu explică raționamentul promovării proiectului respectiv de act normativ, în condițiile în care art.2 din Legea taxei de stat nr.1216/1992 prevede deja scutirea reclamantilor în acțiunile născute din raporturi de contencios administrativ, precum și a relațiilor între persoanele fizice consumatori și persoanele juridice la fel sunt la moment, ceea ce exclude încălcarea drepturilor consumatorilor la un proces echitabil din punct de vedere al achitării taxei de stat. Dat fiind cele expuse, remarcăm necesitatea completării corespunzătoare a notei informative la proiect, pentru a asigura claritate și previzibilitate în procesul de promovare a actelor normative.

În sinteză, menționăm că, având în vedere prevederile existente, intervenția propusă favorizează apariția corupției, întrucât redacția propusă a proiectului prezintă un risc de corupție generat de existența normelor contradictorii, prejudicierea interesului public, abuz din partea agenților publici

responsabili de aplicare. Respectiv, apariția discreției excesive a agenților publici responsabili de aplicare, sub aspectul aprecierii "părtinitoare" a acțiunilor înaintate cu aplicarea scutirii de la plata taxei de stat, fapt ce va compromite realizarea interesului public, de egalitate în fața legii și a autorităților publice (art.16 din Constituție), iar aprobarea acestuia va avea un impact negativ asupra bugetului de stat.

Pe cale de consecință, este imperios înlăturarea deficiențelor de reglementare vizavi de soluția legislativă propusă, prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție, întrucât promovarea proiectului în redacția propusă va duce la apariția manifestărilor de corupție și la prejudicierea interesului public.

03.03.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Maia GONTA, Inspector superior

