

CF, RF

**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2-2973 din 23.05 2017
La nr.129 din 28 aprilie 2017

Parlamentul Republicii Moldova

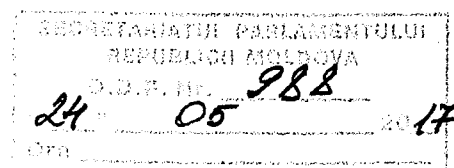
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru completarea Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001 (art.45, art.46).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 2 (două) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

Ex.: Oxana Vameș
Tel.: (022) 257-375





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr.ELO17/4144 din 22.05.2017

la proiectul de lege pentru completarea Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001 (art.45, art.46)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 inițiativei legislative este un deputat 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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.”*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „*Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de*

decizii va constitui 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.” Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie.”

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul este elaborat în scopul: *„de a bloca practica vicioasă de adoptare a unor acte legislative primare sau de interpretare din domeniul impozitelor și taxelor prin care se stabilesc obligații fiscale persoanelor fizice și juridice cu efect retroactiv”.*

Analizând normele elaborate se constată că prin proiect se propune completarea art.45 și art.46 alin.(1) din Legea nr.780/27.12.2001 privind actele legislative cu sintagma „inclusiv din domeniul taxelor și impozitelor”.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real care rezultă din textul proiectului.

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

Proiectul promovează interesele cetățeanului de a beneficia de o protecție adecvată din partea statului asupra dreptului de proprietate, ceea ce este conform interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *„nota informativă care include:*

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”*

Autorul proiectului a invocat în nota informativă că „prin aplicarea retroactivă a unor taxe și impozite are loc o ingerință imprevizibilă în dreptul la proprietate al persoanei, fiind afectat și managementul financiar al persoanei. Iar instanțele de judecată nu sunt în capacitate de a repara situația persoanei, neavând competență de a califica un act normativ ca fiind injust, urmând să îl aplice. Notăm că, în Republica Moldova nu există instrumente legale de calificare a unor acte legislative ca fiind injuste, datorită afectării inadmisibile a dreptului la proprietate”.

Cu toate acestea, nota informativă nu corespunde cerințelor art.20 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, deoarece nu conține argumente pertinente care justifică promovarea proiectului. În sensul dat, prevederile proiectului vin în contradicție cu obiectul de reglementare al Legii nr.780/2001, care stabilește modul de interpretare și ieșire din vigoare a actelor legislative și nu specifică domeniul concret de intervenție juridică. Or, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr.32 din 29.10.1998 „Privind interpretarea art.76 din Constituția Republicii Moldova” a invocat că „Efectul legii în timp este ghidat de principiul activității legii, potrivit căruia legea se aplică tuturor faptelor în timpul în care se află în vigoare, are eficiență deplină și continuă din momentul intrării în vigoare și până la abrogarea ei. Legea nu se aplică faptelor săvârșite înainte de intrarea ei în vigoare, adică nu are efect retroactiv. Ea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut.

E de menționat însă că principiul neretroactivității legii, care are o autoritate incontestabilă, suportă excepții relevate de dreptul penal și dreptul administrativ, potrivit cărora legea care înlătură pedeapsa pentru o faptă sau care ușurează pedeapsa are efect retroactiv, adică se extinde și asupra faptelor săvârșite până la emiterea ei.”.

Respectiv, excepția instituită de proiect prin Legea nr.780/2001, care este un act legislativ general, ce cuprinde norme juridice aplicabile tuturor domeniilor de intervenție juridică, este inoportună or, intrarea în vigoare a legii este condiționată, la rândul ei, de respectarea dispozițiilor art.74 și 76 din Constituția republicii Moldova.

1.5.2. Argumentarea economico-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”.

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative “textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

Proiectul nu conține reglementări ce se referă la activitatea agenților publici și a entităților publice.

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

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat în scopul blocării practicii vicioase de adoptare a unor acte legislative primare sau de interpretare din domeniul impozitelor și taxelor prin care se stabilesc obligații fiscale persoanelor fizice și juridice cu efect retroactiv.

Cu toate acestea, excepția instituită de proiect prin Legea nr.780/2001, care este un act legislativ general ce cuprinde norme juridice aplicabile tuturor domeniilor de intervenție juridică, este inoportună or, intrarea în vigoare a legii este condiționată, la rândul ei, de respectarea dispozițiilor art.74 și 76 din Constituția republicii Moldova. Astfel, nu este echitabil și just, ca o lege generală să-și extindă efectele doar asupra unor stări de fapt dintr-un domeniu anumit, ceea ce determină inoportunitatea promovării proiectului.

De asemenea, asupra faptului că „legea nu se aplică faptelor săvârșite înainte de intrarea ei în vigoare, adică nu are efect retroactiv” s-a expus și Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr.32 din 29.10.1998 „Privind interpretarea art.76 din Constituția Republicii Moldova”.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării.

22 mai 2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Oxana Vameș, șef secție