

07 Octombrie 2014, nr. 637

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea pentru punerea în aplicare a titlului V al Codului fiscal – art.4; Codul contravențional al RM – art.266, 294'1)

(înregistrat în Parlament cu numărul 341 din 10 Septembrie 2014)

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 coruptibilității proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea pentru punerea în aplicare a titlului V al Codului fiscal – art.4; Codul contravențional al RM – art.266, 294'1)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Finanțelor, 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. Este necesar de a menționa faptul, că acest proiect de lege (nr.341 din 10.09.2014) a fost abandonat de către Guvern, care și-a asumat răspunderea în fața Parlamentului asupra unui proiect de lege cu același scop și același conținut ca cel enunțat mai sus.

În contextul dat, în continuare vom examina în prezentul raport proiectul de lege adoptat în cadrul angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului.

3. Transparența decizională După cum am menționat, în pofida existenței proiectului de Lege nr.341 din 10.09.2014 pe rolul Parlamentului, Guvernul a venit cu alt proiect de lege în Parlament, care a fost înregistrat și adoptat pe 25.09.2014 în temeiul art.106/1 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova și art.119 din Regulamentul Parlamentului nr.797/1996, în cadrul angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui pachet de 7 proiecte de legi. De remarcat, că acest mecanism presupune adoptarea proiectului de lege în decursul a 72 de ore din momentul prezentării în Parlament a Hotărîrii de Guvern de angajare a răspunderii cu proiectul de lege anexat, dacă nu vor fi depuse moțiuni de cenzură.

Subliniem faptul, că procedura de asumare a răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege nu oferă societății civile posibilitatea de a participa la dezbateri publice și nici deputaților nu le este permis să înainteze amendamente, fapt ce face un astfel de proiect foarte vulnerabil sub aspectul coruptibilității. În consecință, menționăm, că societatea civilă și alte părți interesate nu au avut posibilitatea de a participa la examinarea acestui proiect de lege în Parlament și de a face recomandări. Acest fapt nu aduce nici un beneficiu procesului legiferării și poate afecta calitatea actului legislativ.

Ca remarcă trebuie să subliniem faptul, că prezentul proiect de lege inițial a fost plasat pe pagina web a Ministerului Finanțelor, iar după înregistrarea sa în Parlament la 10.09.2014 a fost plasat și pe pagina web a Parlamentului. În acest context, autoritățile, societatea civilă, persoanele interesate au avut posibilitatea

de a participa și a face recomandări, fiind chiar identificată existența la dosarul proiectului de lege a avizului Ministerului Justiției și Raportului de expertiză anticorupție al Centrului Național Anticorupție.

În contextul caracterului urgent de examinare a proiectului de lege în cadrul asumării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, totuși, considerăm necesar de a respecta transparența în cadrul procesului decizional. În conformitate cu pct. 66 din Hotărîrea nr.28 din 22.12.2011, Curtea Constituțională a reținut că, în procedura de angajare a răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, urmează a fi publicat obligatoriu în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nu doar textul hotărîrilor de Guvern propriu-zise, dar și textul integral al proiectelor de legi ce constituie obiectul acestei proceduri. Aceasta reprezintă o necesitate de a asigura transparența în actul de guvernare. Totodată, considerăm că Regulamentul Parlamentului nu asigură suficient o reglementare în acest sens. Într-o astfel de procedură urgentă trebuie să fie asigurat un termen minim pentru prezentarea propunerilor din partea societății civile și a deputaților. Prin Adresa Curții Constituționale către Parlament, reieșind din hotărîrea Curții nr.28 din 22.12.2011, s-a punctat că procedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, prevăzută de articolul 106/1 din Constituție, nu este suficient detaliată în articolul 119 din Regulamentul Parlamentului. În acest context, Curtea atrage atenția Parlamentului asupra necesității modificării și completării Regulamentului Parlamentului în corespundere cu revizuirea Constituției operată prin Legea nr. 1115-XV din 5 iulie 2000 și a reglementării clare a procedurilor de angajare a răspunderii Guvernului în fața Parlamentului și delegare legislativă.

În afară de cerințele de transparență, un astfel de proiect trebuie să răspundă și criteriilor de urgență. Or, conform pct. 60 din Hotărîrea nr.28 din 22.12.2011, Curtea relevă că procedura angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, ca o modalitate simplificată de legiferare, trebuie să fie o măsură în extremis, determinată de urgența în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, de necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate, de importanța domeniului reglementat și de aplicarea imediată a legii în cauză. Notăm că Guvernul, pe parcursul a câteva luni, și-a asumat răspunderea în fața Parlamentului deja a 2-a oară pentru un set de proiecte de legi. Nu negăm importanța acestor proiecte de legi și necesitatea de a fi adoptate cât mai rapid, însă nu trebuie de făcut abuz de mecanismul angajării răspunderii Guvernului. Or, conform art.60 alin.(1) din Constituție, Parlamentul este unica autoritate legislativă a statului, pe cînd, în speță, prin mecanismul asumării răspunderii este ocolit întreg procesul de legiferare, Guvernul substituind puterea legislativă. Acest proiect de lege, în contextul situației actuale este unul important și necesar, întrucît se referă la măsurile de susținere oferite producătorilor afectați de embargoul rusesc. Însă, adoptarea acestuia în regim de urgență, fără a acorda posibilitatea cetățenilor/agenților economici de a fi informați despre conținutul unei legi cu un asemenea impact, îl face vulnerabil din punct de vedere al coruptibilității. Mai mult ca atît, această urgență nu este argumentată în contextul în care deja a fost înregistrat în Parlament proiectul de lege nr.431 din 10.09.2014, care a fost supus consultărilor publice și care putea fi inclus pe ordinea de zi a ședințelor Parlamentului spre examinare și aprobare, chiar și în regim de urgență, dar cu respectarea tuturor cerințelor de transparență și oferirea tuturor părților interesate și deputaților a posibilității de formulare a propunerilor și recomandărilor.

4. Scopul promovării proiectului. Reieșind din textul proiectului, acesta are ca scop oferirea măsurilor de susținere a producătorilor, procesorilor și exportatorilor de fructe, struguri, legume și conserve cu scopul diminuării efectelor embargoului impus de către Federația Rusă la exportul acestora.

În acest context, proiectul de lege vine să completeze art.4 din Legea nr.408-XV din 26.07.2001 pentru punerea în aplicare a titlului V din Codul fiscal și a art.226 și art.294/1 din Codul contravențional nr.218-XVI din 24.10.2008 cu norme de derogare, ce prevăd neaplicarea subiecților menționați a majorărilor de întârziere (penalităților) și a măsurilor de executare silită pentru restanțele la bugetul public național, al căror termen de achitare revine perioadei de pînă la 1 decembrie 2014.

Fundamentarea proiectului

5. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Notăm, că proiectul inițial, împreună cu nota informativă, au fost plasate pe pagina web a Parlamentului.

La fel și proiectul adoptat în cadrul angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului și nota sa informativă au fost plasate pe web. Însă, în pofida plasării acestora pe web, mecanismul angajării răspunderii nu presupune asigurarea transparenței decizionale. În consecință, societatea civilă nu a avut posibilitatea să-și prezinte contribuția la textul proiectului de lege. Mai detaliat despre aceste aspecte ne-am expus în pct.3 din prezentul raport de expertiză.

6. Suficiența argumentării. În nota informativă autorul subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului și principalele măsuri pe care Guvernul le propune pentru susținerea producătorilor, procesorilor și exportatorilor de fructe, struguri, legume și conserve cu scopul diminuării efectelor embargoului impus de către Federația Rusă la exportul acestora.

Trebuie de remarcat că nota informativă nu conținea toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001. Mai mult ca atât, nota informativă nu explică de ce a fost abandonat proiectul inițial nr.341 din 10.09.2014, iar Guvernul a venit în Parlament cu alt proiect în cadrul angajării răspunderii.

Deși scopul proiectului este clar, iar măsuri de susținere din partea Guvernului sînt necesare, totuși, nota informativă nu conținea o argumentare suficientă a promovării acestui proiect de lege. Or, în varianta propusă de autor, mecanismul de susținere a producătorilor, procesorilor și exportatorilor de fructe, struguri, legume și conserve este unul neclar, lacunar, contrar prevederilor legale. Astfel, considerăm că în redacția propusă, normele nu vor produce efectele dorite.

Mai mult ca atât, soluția propusă de autor este neclară și prin prisma faptului existenței normelor de drept în legislația fiscală de care statul poate face uz în caz de necesitate precum este actualul embargou din partea Federației Ruse. Or, art.180 din Codul fiscal prevede posibilitatea modificării termenului de stingere a obligațiilor fiscale prin amînare sau eşalonare în baza unui contract-tip, aprobat de Inspectoratul Fiscal Principal de Stat, care se încheie între organul fiscal și contribuabil. Modul de intrare în vigoare, de suspendare, de modificare și de reziliere a contractului este prevăzut în acesta. Pînă la expirarea termenului de stingere a obligației fiscale, modificat prin amînare sau eşalonare, nu se vor întreprinde acțiuni de executare silită asupra obligației fiscale care este obiect al contractului. La fel, notăm art.296 din Codul fiscal, conform căruia autoritatea administrației publice locale, dacă efectuează concomitent modificările corespunzătoare în bugetul unității administrativ-teritoriale, poate: a) să acorde subiecților impunerii scutiri în plus la cele enumerate la art.295; b) să acorde amînări la plata taxelor locale pe anul fiscal respectiv; c) să prevadă înlesniri la plata taxelor locale pentru categoriile social-vulnerabile ale populației. În contextul dat, reiterăm neclaritatea privind necesitatea adoptării proiectului de lege de către Parlament, cît și obligația autorului de argumentare plenară a soluțiilor propuse în proiect.

Considerăm că acest proiect de lege urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, în mod special Casei Naționale de Asigurări Sociale și Companiei Naționale de Asigurări în Medicină, și 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.

Întrucît normele proiectului de lege se referă la majorări de întîrziere (penalități) pentru restanțe și "alte plăți" la bugetul public național, autorul urma să respecte cerințele cuprinse în art.3 alin.(5) din Legea privind finanțele publice locale nr.397/16.10.2003, care prevede că, autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale. La fel, principiul dialogului instituțional stabilit în 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.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Autorul nu menționează în proiect, nici în nota informativă despre compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În contextul lipsei referințelor referitor la compatibilitate, considerăm că autorul nu a analizat acquis-ul comunitar și nici standardele internaționale în domeniul de referință, ceea ce afectează calitatea reglementărilor propuse.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

În acest context subliniem lipsa informațiilor privind calculele economico-financiare, ce se impuneau a fi incluse în nota informativă.

Totodată notăm, că deși proiectul de lege reglementează activitatea de întreprinzător, acesta nu a fost supus analizei impactului de reglementare. Această cerință reiese din art.20 lit.e) din Legea privind actele legislative nr.780/2001 și art.4, art.13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzători nr.235-XVI din 20.07.2006. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Prevederile proiectului promovează interesele producătorilor, procesatorilor și exportatorilor de fructe, struguri, legume și conserve, însă acest fapt este justificat și nu este contrar interesului public general, întrucât reglementările propuse au scopul susținerii agenților economici și diminuarea efectelor embargoului impus de către Federația Rusă.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. În opinia noastră mecanismul de susținere a agenților economici, propus de autor, este unul confuz și lacunar, fapt ce poate prejudicia interesele (drepturile, libertățile) anumitor categorii de agenți economici sau chiar interesele statului. În acest sens dorim să atragem atenția asupra reglementărilor din proiect ce prevăd întocmirea de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare a listei producătorilor și procesatorilor de legume, fructe și struguri care beneficiază de anumite susțineri din partea statului. Mai detaliat despre potențialele pericole de coruptibilitate a acestor prevederi ne referim în pct.14 al prezentului raport de expertiză.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu corespund întocmai legislației corelative și chiar contravin sub anumite aspecte. Pentru detalii a se vedea pct.14 al acestui raport de expertiză.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, cît și proceduri administrative noi ce țin de Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Inspectoratul Fiscal Principal de Stat, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină. În pct. 14 al raportului au fost formulate obiecții referitor la aceste atribuții ale autorităților publice.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.I, II	Articolul 4 din Legea nr.408-XV din 26 iulie 2001 pentru punerea în aplicare a titlului V al Codului fiscal...se completează cu alineatele (24)-(27) cu următorul cuprins:	Aceste norme au un caracter temporar, deoarece se referă doar la obligațiile fiscale fașă de bugetul public național existente la 30 noiembrie 2014. În contextul dat, subliniem că, completarea actelor legislative cu aplicabilitate nedefinită în timp cu norme cu caracter	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	Considerăm necesar de a găsi o altă opșune privind aplicarea în timp a prevederilor legii, fapt ce va corespunde cerinșelor legislației și va exclude

		<p>„(24) Prin derogare de la art. 30 din Legea nr.489-XIV din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale, art.194 și art. 229 din Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997 și art. 4 alineatul 9 lit. c) prima liniuță din Legea nr.408-XV din 26 iulie 2001 pentru punerea în aplicare a titlului V al Codului fiscal, până la 30 noiembrie 2014, producătorilor și procesatorilor de legume, fructe și struguri nu li se aplică măsuri de executare silită a obligațiilor fiscale și altor plăți la bugetul public național (restante și calculate în perioada curentă), precum și acțiuni de suspendare a operațiunilor la conturile bancare.</p>	<p>temporar este inadmisibilă și contrară prevederilor art.34 alin.(4) din Legea privind actele legislative, care stabilesc în mod expres că, actul legislativ cu aplicabilitate nedefinită în timp nu poate fi completat cu reglementări temporare.</p>		<p>interpretările diferite și contradictorii.</p> <p>Acelea și obiectivele și recomandări le avem și asupra prevederilor din art.II de completare a Codului contravențional, precum și asupra prevederilor din art.I de completare cu alin.(25) și alin.(26) a art.4 din Legea nr.408-XV din 26 iulie 2001 pentru punerea în aplicare a titlului V al Codului fiscal.</p> <p>Totodată, recomandăm excluderea din alin.(25) a sintagmei "din data punerii în aplicare a prezentei legi", or, prevederile proiectului de lege se vor aplica conform regulii generale: "actul legislativ produce efecte numai în timpul cit este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv" (art.46 alin.(1) din Legea nr.780/2001.</p>
2	art.I	<p>Articolul 4 din Legea nr.408-XV din 26 iulie 2001 pentru punerea în aplicare a titlului V al Codului fiscal...se completează cu alineatele (24)-(27) cu următorul cuprins: „(24)....”</p>	<p>Dacă e să reieșim din logica și sensul normei stabilite la alin.(24), obținem o situație neclară și bizară. Or, prevederile referitor la neaplicarea măsurilor de executare silită a obligațiilor fiscale și altor plăți la bugetul public național (restanțe calculate în perioada curentă), precum și altor acțiuni de suspendare a operațiunilor la conturile bancare, vor putea fi aplicate și în cazul neonorării de către subiecți a unor obligații ce nu sînt de situația creată urmare embargoului impus de Federația Rusă. Plus la aceasta, proiectul nu reglementează situația măsurilor de executare silită care se află în curs de executare la data intrării în vigoare a proiectului de lege.</p>	<p>Coruptibilitate Lacune de drept Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea Promovarea intereselor contrar interesului public Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Este oportun de a revizui textul normei pentru a-i reda claritate, în caz contrar va fi aplicată în mod arbitrar.</p> <p>Obiectivele și recomandări similare le formulăm și asupra prevederilor de completare cu alin.(25) și alin.(26) a art.4 din Legea nr.408-XV din 26 iulie 2001 pentru punerea în aplicare a titlului V al Codului fiscal.</p>
3	art.I	<p>Articolul 4 din Legea nr.408-XV din 26 iulie 2001 pentru punerea în aplicare a titlului V al Codului fiscal...se completează cu alineatele (24)-(27) cu următorul cuprins: "(25) Prin derogare de la art. 228 din Codul fiscal, art.30 din Legea nr.1593-XV din 26 decembrie 2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, art.10 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2014 nr.329 din 13 decembrie 2013 nu se aplică, până la data de 30 noiembrie</p>	<p>Neaplicarea majorării de întârziere pentru neonorarea în termen a obligațiilor fiscale reprezintă, de fapt, acordarea facilității fiscale în formă de amânare a termenului de achitare a impozitelor și taxelor până la data stabilită prin lege, conform art.6 alin.(9) lit.g) din Codul fiscal. În acest context autorul urma să țină cont de prevederile art.7 alin.(2) din Codul fiscal, care prevede că, pe parcursul anului fiscal (calendaristic), modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permit numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale. Mai mult ca atât, autorul urma să se conducă și de prevederile art.11 alin.(5) lit.a) din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847/1996, conform căreia, după adoptarea legii bugetare anuale nici un proiect de lege, altul decît privind modificări la legea bugetară anuală, care are drept</p>	<p>Coruptibilitate Lacune de drept</p>	<p>Prin prisma obiectivelor formulate, se impunea imperios adoptarea prezentului proiect de lege concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor unităților</p>

		2014, majorări de întârziere (penalități) pentru restanțele la bugetul public național existente la situația din data punerii în aplicare a prezentei legi, precum și pentru obligațiile fiscale și alte plăți la bugetul public național al căror termen de achitare revine perioadei de până la 1 decembrie 2014 în cazul întârzierilor de achitare admise de către producătorii și procesatorii de legume, fructe, struguri."	urmare majorarea cheltuielilor bugetului de stat sau reducerea veniturilor bugetului de stat nu poate fi examinat de Parlament, dacă acesta nu include sursa reală de acoperire a pierderilor, în scopul menținerii nivelului deficitului bugetar stabilit. În cazul nostru, vor exista datorii față de bugetul public național, ceea ce va avea ca efect reducerea veniturilor bugetare pe anul 2014.		
4	art.I	Articolul 4 din Legea nr.408-XV din 26 iulie 2001 pentru punerea în aplicare a titlului V al Codului fiscal...se completează cu alineatele (24)-(27) cu următorul cuprins: "(27) Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, în termen de 15 zile, va prezenta Inspectoratului Fiscal Principal de Stat, Casei Naționale de Asigurări Sociale și Companiei Naționale de Asigurări în Medicină lista producătorilor și procesatorilor de legume, fructe și struguri care beneficiază de prevederile alineatelor (24) și (25). Pentru a fi incluși în lista producătorilor și procesatorilor de legume, fructe și struguri, agenții economici vor depune la Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, în termen de 10 zile, cereri și alte acte solicitate care confirmă practicarea activității de producere, procesare și exportare, conform criteriilor stabilite de Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare."	În primul rând notăm, că norma respectivă conține dispoziții de ordin procedural, ce nu sînt de obiectul de reglementare al Legii nr.408/2001. În rîndul doi, obligația Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare de a întocmi lista producătorilor și procesatorilor de legume, fructe și struguri care beneficiază de prevederile legii, vine în contradicție cu prevederile art.180 din Codul fiscal, deoarece duce la conflict de competențe cu Inspectoratul Fiscal Principal de Stat. În rîndul trei, această normă conferă atribuții excesive MAIA, care va întocmi listele nominalizate. Or, Ministerul Agriculturii va fi autoritatea ce va lua deciziile de includere sau neincludere a contribuabililor în liste și tot Ministerul va fi acela care va elabora criteriile de includere în liste. Nestipularea acestor criterii în lege, cît și oferirea MAIA a atribuției de a elabora și aplica unilateral aceste criterii, va duce la derogări abuzive și potențiale elemente de coruptibilitate. În rîndul patru, norma prevede anumite termene (15 zile, 10 zile), însă nu stabilește momentul din care acestea încep să curgă (un punct de referință), fapt ce poate duce la interpretări și aplicări abuzive în practică. În rîndul cinci, norma dată nu prevede mecanisme de contestare a deciziei MAIA în cazul neincluzerii neîntemeiate a contribuabilului în liste.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților public Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Prin prisma obiectivelor formulate, întregă normă urma să fie revizuită pentru a elimina orice factor de vulnerabilitate și coruptibilitate.

Concluzii

Proiectul dat de lege a fost adoptat în temeiul art.106/1 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova și art.119 din Regulamentul Parlamentului nr.797/1996, în cadrul angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului. De remarcat, că acest mecanism presupune adoptarea proiectului de lege în decursul a 72

de ore din momentul prezentării în Parlament a Hotărîrii de Guvern de angajare a răspunderii cu proiectul de lege anexat. În consecință menționăm, că societatea civilă și alte părți interesate nu au avut posibilitatea de a participa la examinarea acestui proiect de lege în Parlament și de a face recomandări, fapt ce face un astfel de proiect foarte vulnerabil sub aspectul coruptibilității și afectează calitatea actului legislativ.

În contextul caracterului urgent de examinare a proiectului de lege în cadrul asumării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, totuși, considerăm necesar de a respecta transparența în cadrul procesului decizional. Într-o astfel de procedură urgentă trebuie să fie asigurat un termen minim pentru prezentarea propunerilor din partea societății civile și a deputaților. Însă, Regulamentul Parlamentului nu asigură o reglementare suficientă în acest sens, din care considerente se impune amendarea acestuia.

Este necesar de a sublinia faptul, că inițial, în Parlament a fost înregistrat proiectul de lege nr.341 din 10.09.2014, cu același scop și reglementări identice cu proiectul de lege adoptat în cadrul angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului. Asupra proiectului inițial (341) au fost organizate consultări publice, fiind depistate propunerile și recomandările Ministerului Justiției și Centrului Național Anticorupție. În pofida existenței proiectului de lege nr.341 din 10.09.2014 pe rol în Parlament, acesta a fost adoptat pe 25.09.2014 în temeiul art.106/1 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova și art.119 din Regulamentul Parlamentului nr.797/1996, în cadrul angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui pachet de 7 proiecte de legi.

Notăm că Guvernul, pe parcursul a câteva luni, și-a asumat răspunderea în fața Parlamentului deja a 2-a oară pentru un set de proiecte de legi. Nu negăm importanța acestor proiecte de legi și necesitatea de a fi adoptate cât mai rapid, însă nu trebuie de făcut abuz de mecanismul angajării răspunderii Guvernului. Or, conform art.60 alin.(1) din Constituție, Parlamentul este unica autoritate legislativă a statului, pe cînd, în speță, prin mecanismul asumării răspunderii este ocolit întreg procesul de legiferare, Guvernul substituind puterea legislativă. Acest proiect de lege, în contextul situației actuale este unul important și necesar, întrucît se referă la măsurile de susținere a producătorilor afectați de embargoul rusesc. Însă, adoptarea acestuia în regim de urgență, fără a acorda posibilitatea cetățenilor/agenților economici de a fi informați despre conținutul unei legi cu un asemenea impact, îl face vulnerabil din punct de vedere al coruptibilității. Mai mult ca atît, această urgență nu este argumentată în contextul în care deja a fost înregistrat în Parlament proiectul de lege nr.431 din 10.09.2014, care a fost supus consultărilor publice și care putea fi inclus pe ordinea de zi a ședințelor Parlamentului spre examinare și aprobare, chiar și în regim de urgență, dar cu asigurarea tuturor cerințelor de transparență și oferirea tuturor părților interesate și deputaților a posibilității de formulare a propunerilor și recomandărilor.

Subliniem lipsa informațiilor privind calculele economico-financiare, ce se impuneau a fi incluse în nota informativă. Din lipsa unei fundamentări și a unei analize detaliate economico-financiare, nu cunoaștem care sînt costurile exacte ale implementării proiectului, ceea ce afectează calitatea întregului act legislativ.

Principalele obiecții de conținut asupra textului actului, formulate în prezentul raport de expertiză, se referă la următoarele:

1. Instituirea unor norme cu caracter temporar (ce se referă doar la obligațiile fiscale față de bugetul public național existente la 30 noiembrie 2014) în acte normative cu aplicabilitate nedefinită în timp, contravine cerințelor legale.
2. Textul lacunar și confuz al reglementărilor din proiect va duce la aplicarea măsurilor de stimulare fiscală nu doar pentru cei afectați de embargoul rusesc, dar și pentru alți subiecți care nu-și vor onora obligațiile sale fiscale.
3. Se impunea adoptarea prezentului proiect de lege concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale și cu includerea surselor reale de acoperire a pierderilor - cerințe expres prevăzute în Codul fiscal și Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar.
4. Conferirea atribuțiilor excesive Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, care va întocmi listele producătorilor și procesatorilor de legume, fructe și struguri care beneficiază de prevederile legii, va lua deciziile de includere sau neinclusiune a contribuabililor în liste, va elabora criteriile de includere în liste - va duce la derogări abuzive și potențiale elemente de coruptibilitate.
5. Inexistența mecanismelor de contestare a deciziilor Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare în

cazul neincluserii neîntemeiate a contribuabilului în liste.

În concluzie, reieșind din analiza efectuată în raportul de expertiză, menționăm că prezentul act este afectat de carențe atât de ordin procedural, cât și de conținut. Aceasta se datorează, în mare parte, imposibilității deputaților, societății civile, autorităților publice, părților interesate să participe în procesul decizional și să înainteze propuneri. Totodată, nu este motivat și argumentat caracterul urgent de examinare a proiectului de lege în cadrul asumării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, în contextul existenței pe rol în Parlament a aceluiași proiect, care a fost supus consultărilor publice și care putea fi inclus pe ordinea de zi a ședințelor Parlamentului spre examinare și aprobare. În consecință, pe lângă faptul perturbării întregului proces de creație legislativă, a rezultat un act legislativ necalitativ și foarte vulnerabil sub aspectul coruptibilității, în pofida faptului că acest act este unul de o importanță deosebită și anume stabilește măsurile de susținere oferite producătorilor afectați de embargoul rusesc.

Deși scopul proiectului este clar, iar măsuri de susținere din partea Guvernului sînt necesare, totuși, în varianta propusă de autor, mecanismul de susținere a producătorilor, procesorilor și exportatorilor de fructe, struguri, legume și conserve rămîne unul neclar, lacunar, contrar prevederilor legale. Considerăm că în redacția propusă, normele nu vor produce efectele dorite. Or, soluția cea mai viabilă ar fi fost ca aceste norme să fie prevăzute într-un act legislativ nou privind unele măsuri de susținere a producătorilor, procesorilor și exportatorilor de fructe, struguri, legume și conserve pentru anul 2014.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției