

15 Octombrie 2014, nr. 636

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru completarea Legii nr.89 din 29.05.14 pentru modificarea și completarea Legii nr.419-XVI din 22.12.06 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat (art.II)

(înregistrat în Parlament cu numărul 343 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 pentru completarea Legii nr.89 din 29.05.14 pentru modificarea și completarea Legii nr.419-XVI din 22.12.06 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat (art.II)

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.
- 3. Transparența decizională** Proiectul respectă cerințele referitoare la transparența decizională.
- 4. Scopul promovării proiectului.** Conform notei informative, scopul promovării proiectului constă în urgentarea procesului de implementare a recomandărilor misiunii Băncii Mondiale și ale Fondului Monetar Internațional în domeniul datoriei publice și a sectorului financiar al Republicii Moldova.

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.

- 6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

7. Suficiența argumentării. Nota informativă nu conține informații și argumentări suficiente necesare determinării oportunității proiectului de lege propus, nefiind făcute referințe exprese la recomandările misiunii Băncii Mondiale și ale Fondului Monetar Internațional.

8. 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.

Cu toate acestea, în nota informativă se face referință doar la "recomandările Băncii Mondiale și ale Fondului Monetar Internațional", fără a se specifica care sunt acestea. Or recomandările acestor două instituții nu pot fi egalate cu "legislația comunitară".

9. 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. Art.52 alin.(5) și art.53 alin.(2) din Legea nr.847/1996 prevăd în mod expres că, Parlamentul adoptă limitări ale datoriei de stat și ale garanțiilor de stat pentru anul bugetar prin legea bugetară anuală, iar cheltuielile pentru serviciul datoriei de stat nu pot fi revizuite în procesul executării legii bugetare anuale, cu excepția acomodării la modificările în angajamentele actuale ale datoriei de stat interne și externe. Potrivit art.47 alin.(6) și alin.(7) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară. Or nota informativă nu conține nici o fundamentare economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

Astfel, din formularea propusă, rezultă că norma va intra în vigoare la data publicării. Cu toate acestea, din conținutul art.II alin.(1) din Legea nr.89/2014 prevede că Legea respectivă urmează să intre în vigoare după 4 ianuarie 2015. Iar proiectul de lege supus avizării prevede punerea în aplicare a normelor art.I pct.4 cu referire la completarea art.3 alin.(1) cu lit.f), pct.6, 7, 10, 13 cu referire la modificarea art.9 alin.(6) de la data publicării Legii nr.89/2014, adică de la data de 4 iulie 2014. Astfel, se intenționează adoptarea unei norme juridice cu caracter retroactiv.

Potrivit art.46 din Legea nr.780/2001, actul legislativ produce efecte numai în timpul cît este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. Au efect retroactiv doar actele legislative prin care se stabilesc sancțiuni mai blînde.

Proiectul de lege nu face parte din categoria celor exceptate de la norma generală și, prin urmare, este în contradicție cu prevederile menționate ale Legii nr.780/2001, inclusiv, cu principiile generale ale legiferării stabilite la art.4 alin.(2) și alin.(3) lit.b) din Legea respectivă, care prevăd că, actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației, iar la elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile consecutivității, stabilității și predictabilității normelor juridice.

13. 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.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul se referă la autoritățile publice: raportarea situației în domeniul datoriei sectorului public, al garanțiilor de stat și recreditării de stat, precum și întreprinderii de către stat a măsurilor de menținere a stabilității financiare și minimizării riscurilor în sectorul bancar.

Concluzii

Proiectul analizat în prezentul raport de expertiză prezintă anumite lacune în partea ce ține de conținut – incertitudinea referitoare la data intrării în vigoare.

Deși autorul, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, totuși, aceasta nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului de lege.

Totodată, trebuie probată compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară. Pentru a nu aduce atingere normelor constituționale referitoare la neretroactivitatea legii, stabilite la art.22 din Constituție, propunem modificarea termenului de punere în aplicare a normelor respective. În cazul dat, ar fi rațională stabilirea unei date concrete de punere în aplicare a normei de excepție, dar care să nu preceadă data publicării proiectului de lege supus avizării (de exemplu 1 noiembrie 2014).

La examinarea proiectului de lege se va ține cont de faptul că, nota informativă nu conține informațiile și argumentele necesare determinării oportunității proiectului de lege în redacția propusă. Nemijlocit, urmează a fi examinate efectele aplicării retroactive a normelor pct.4 ce se referă la art.3 alin.(1) lit.f) din Legea nr.419/2006, și a normelor pct.10 ce se referă la art.6 din aceeași Lege. Autorii nu prezintă nici o informație privind efectele proiectului de lege asupra bugetului de stat și necesitatea modificării Legii bugetului de stat pe anul 2014 nr.339 din 23.12.2013.

La etapa examinării proiectului de lege se constată situația când, nici normele de reglementare în domeniul ce vizează finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală, nici normele Legii nr.89/2014, nici normele de excepție prevăzute în proiect nu sunt în vigoare. Prin urmare, sunt implicate prevederile titlului VII "Serviciul datoriei de stat" din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr.847-XIII din 24.05.1996, precum și prevederile art.47 alin.(6) și alin.(7) din Regulamentul Parlamentului.

Autorul nu a făcut referințe concrete referitoare la recomandările Băncii Mondiale și ale Fondului Monetar Internațional privind domeniul reglementat de prezentul proiect.

Rezumând cele expuse, pentru a nu avea un impact negativ, proiectul legii urmează a fi revizuit de către autor, cu luarea în considerare a obiecției referitoare la data intrării în vigoare. De asemenea, se impune completarea notei informative cu informații referitoare la fundamentarea economico-financiară.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției