

25 Martie 2016, nr. 669

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la asociațiile obștești – art.2, 30'1, 31, ș.a.; Codul fiscal – art.8, 12, 15'2, ș.a.; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 49 din 22 Februarie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la asociațiile obștești – art.2, 30'1, 31, ș.a.; Codul fiscal – art.8, 12, 15'2, ș.a.; ș.a.)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, 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. Scopul promovării proiectului. Prin proiect, se propun modificări și completări la: Legea nr. 837-XIII din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești; Codul fiscal al RM, nr. 1163-XIII din 24.04.1997; Legea nr. 125-XVI din 11.05.2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie.

Potrivit notei informative, scopul proiectului este de a reglementa condițiile de acces egal la mecanismul de desemnare procentuală pentru asociațiile obștești și instituțiile religioase, simplificarea modului de efectuare și utilizare a desemnărilor procentuale, includerea unor reguli adecvate și egale de raportare și sancționare în caz de utilizare neadecvată a surselor.

Fundamentarea proiectului

4. 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.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat.

6. Suficiența argumentării. În pofida exigențelor art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține decît o trecere în revistă a prevederilor.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În pofida exigențelor art. 20 lit. c) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține referințe la careva standarde internaționale, dar nici la bunele practici în domeniu ale altor state.

8. Fundamentarea economico-financiară. Pornind de la esența reglementărilor, cheltuielile necesare implementării proiectului sînt raportabile unei anumite perioade fiscale. În pofida acestui fapt, dar și în pofida art. 20 lit. d) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Prin proiect, se promovează anumite beneficii ale asociațiilor obștești, precum și ale cultelor religioase (ale părților componente ale acestora). În partea ce ține de culte, pornind de la prevederile art. 31 alin. (4) din Constituția RM, dar și de la facilitățile fiscale oferite acestora, promovarea proiectului este nepotrivită interesului public.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Pornind de la pct. 14 din prezentul raport, proiectul conține numeroase norme de blanșetă. Mai multe aspecte esențiale rămîn neclare, fiind lăsate la discreția Guvernului spre a fi reglementate. În acest sens, nefiind prescrise, prin lege, începuturile procedurilor administrative, nu putem fi siguri de caracterul neprejudiciabil al prevederilor promovate.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. A se vedea pct. 9 din prezentul raport.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Obiecțiile la formularea lingvistică a prevederilor proiectului se conțin în pct. 14 al prezentului raport.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul conține prevederi care țin de activitatea autorităților publice. Aceste prevederi, în buna lor parte, conțin norme de blanșetă, fapt ce determină impredictibilitatea modului cum vor fi reglementate (respectiv, exercitate de către autorități) atribuțiile delegate.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I pct. 1 - la	1. Articolul 2: la alineatul (4/1) după cuvintele "Organizațiile necomerciale" se completează cu cuvintele "cu statut".	În conformitate cu art. 19 lit. e) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, terminologia utilizată într-un act trebuie să fie constantă și uniformă. Legea nr. 837-XIII din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești, cu excepția unor norme introduse prin Legea nr. 158 din 18.07.2014, operează cu noțiunea de "asociație obștească", nu "organizație necomercială".	Alte riscuri Nerespectarea exigențelor tehnicii legislative	În tot cuprinsul Legii nr. 837-XIII din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești, dar și în tot cuprinsul proiectului, substituirea sintagmei "organizație necomercială" prin sintagma "asociație obștească".
2	Art. I pct. 7 - la redacția art. 33/3 alin. (2) din Legea nr. 837-XIII din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești	... (2) Cererea de participare la mecanismul de desemnare procentuală se depune la Ministerul Justiției în modul stabilit de Guvern. ...	Prevederile conțin norme de blanșetă. Normele de blanșetă contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi etc.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Completarea cu prevederi care ar conține începuturi de proceduri, inclusiv autoritatea (subdiviziunea) care examinează cererea și termenul în care se emite decizia referitoare la cerere.
3	Art. I pct. 7 - la redacția art. 33/3	... (4) Organizațiile necomerciale care au beneficiat de	Prevederile conțin norme de blanșetă.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Lipsa/ambiguitatea procedurilor	Completarea cu prevederi care ar conține începuturi de

	alin. (4) din Legea nr. 837-XIII din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești	desemnări procentuale vor prezenta rapoarte de utilizare a mijloacelor financiare obținute în urma desemnării procentuale în modul stabilit de Guvern.		administrative	raportare, inclusiv: tipul raportului, autoritatea căreia i se depune, termenele de raportare etc.
4	Art. II pct. 3 - la redacția art. 15/2 alin. (1) din Codul fiscal al RM, nr. 1163 din 24.04.1997	(1) Contribuabilul persoană fizică care nu are datorii la impozitul pe venit pentru perioadele fiscale anterioare este în drept de a desemna un cuantum procentual de 2 % din suma impozitului pe venit calculat anual la buget către beneficiarii indicați la alin. (3), începând cu 1 ianuarie a anului de desemnare pînă la data depunerii declarației cu privire la impozitul pe venit, în modul stabilit de Guvern.	Prevederile conțin norme de blanșetă. Prevederile nu oferă nici o claritate asupra unor aspecte esențiale, în mod special cele legate de transferul nemijlocit al mijloacelor bănești. În același sens reținem obiecția și pentru redacția propusă a alin. (6) din același articol.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	În sensul obiecției, concretizarea prevederilor. În același sens, reținem recomandarea și pentru redacția propusă a alin. (6) din același articol.
5	Art. II pct.3 - la redacția art. 15/2 alin. (2) lit. a) din Codul fiscal al RM, nr. 1163 din 24.04.1997	... (2)Beneficiarii desemnării procentuale sunt: (a) organizațiile necomerciale care desfășoară activități de utilitate publică în conformitate cu art. 30 al Legii cu privire la asociațiile obștești, cu condiția că acestea își desfășoară activitatea timp de cel puțin un an pînă la înregistrarea în lista menționată la alin. (3) și nu au datorii la bugetul public național pentru perioadele fiscale anterioare și" ...	1) În conformitate cu art. 32 alin. (6) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, articolul poate avea diviziuni, însemnate cu litere latine mici și o paranteză. 2) Prevederile conțin norme de trimitere eronată la alin. (4), care nu cuprinde reglementări la listă (reglementările în cauză se regăsesc în alin. (3) al aceluiași articol).	Coruptibilitate Norme de trimitere Alte riscuri Nerespectarea exigențelor tehnicii legislative	Pornind de la obiecție, revizuirea normelor.
6	Art. II pct. 3 - la redacția art. 15/2 alin. (2) lit. b) din Codul fiscal al RM, nr. 1163 din 24.04.1997	... (b) cultele religioase și părțile componente ale acestora care desfășoară activități sociale, morale, culturale sau de caritate, cu condiția că acestea își desfășoară activitatea timp de cel puțin 1 an pînă la înregistrarea în lista menționată la alin. (4) și nu au datorii la bugetul public național pentru perioadele fiscale anterioare. ...	1) Reținem obiecțiile de la art. II pct. 3 - la redacția art. 15/2 alin. (2) lit. a) din Codul fiscal al RM, nr. 1163 din 24.04.1997. 2) A se vedea obiecția din pct. 9 al prezentului raport. Obiecția se reține pentru întreg cuprinsul proiectului.	Coruptibilitate Norme de trimitere Promovarea intereselor contrar interesului public Alte riscuri Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative	Excluderea normelor ce țin de cultele religioase și părțile componente ale acestora. Recomandarea este reținută pentru întreg cuprinsul proiectului, în mod special - art. II punctele 3 și 6, art. III din proiect.
7	Art. II pct. 3 - la redacția art. 15/2 alin. (3)	... (3) Lista beneficiarilor desemnării procentuale este stabilită anual de Ministerul Justiției și se publică pe pagina web a Ministerului Justiției pînă la 31 decembrie a anului pentru care se face	Pornind de la esență și domeniul de reglementare, normele sînt mai potrivite în conținutul Legii nr. 837-XIII din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești.	Alte riscuri Norme nepotrivite domeniului de reglementare	Excluderea normelor cu includerea acestora în conținutul Legii nr. 837-XIII din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești.

Concluzii

Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, categoria actului fiind de lege organică, ceea ce corespunde rigorilor constituționale (articolele 72 și 73 din Constituția RM).

Prin proiect, se propun modificări și completări la: Legea nr. 837-XIII din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești; Codul fiscal al RM, nr. 1163-XIII din 24.04.1997; Legea nr. 125-XVI din 11.05.2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie.

Potrivit notei informative, scopul proiectului este de a reglementa condițiile de acces egal la mecanismul de desemnare procentuală pentru asociațiile obștești și instituțiile religioase, simplificarea modului de efectuare și utilizare a desemnărilor procentuale, includerea unor reguli adecvate și egale de raportare și sancționare în caz de utilizare neadecvată a surselor.

În pofida exigențelor art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține decât o trecere în revistă a prevederilor și nu conține: referințe la careva standarde internaționale, dar nici la bunele practici în domeniu ale altor țări; fundamentare economico-financiară.

Prin proiect, se promovează anumite beneficii ale asociațiilor obștești, precum și ale cultelor religioase (ale părților componente ale acestora). În partea ce ține de culte, pornind de la prevederile art. 31 alin. (4) din Constituția RM, dar și de la facilitățile fiscale oferite acestora, promovarea proiectului nu este suficient de potrivită interesului public.

Pornind de la Analiza detaliată a elementelor potențial coruptibile (pct. 14 din prezentul raport), proiectul conține numeroase norme de blanchetă. Mai multe aspecte esențiale rămân neclare, fiind lăsate la discreția Guvernului spre a fi reglementate. În acest sens, nefiind prescrise, prin lege, începuturile procedurilor administrative, nu putem fi siguri de caracterul neprejudiciabil al prevederilor promovate, dar nici de eventuala eficiență a acestora la aplicare.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției