

12 Martie 2007, nr. 177

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind abrogarea Legii nr. 208 privind modificarea și completarea unor acte legislative

(înregistrat în Parlament cu numărul 594 din 14 Februarie 2007)

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 privind abrogarea Legii nr. 208 privind modificarea și completarea unor acte legislative.

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 nu 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. Categoria actului legislativ propus nu este specificată în proiectul de lege supus expertizei. Pentru corespunderea cerințelor art.72 din Constituție și articolelor 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001, proiectul urmează să includă în clauza de adoptare categoria de lege organică, deoarece legea acțiunea căreia intenționează să o abroge aparține acestei categorii.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Proiectul urmărește abrogarea ultimelor modificări operate în Legea nr.93-XIV din 15.07.1998 cu privire la patenta de întreprinzător și revenirea la situația anterioară, adică:
 - includerea defalcărilor în bugetul asigurărilor sociale de stat în taxa pentru patentă (art.12) și anularea obligației deținătorului de a achita personal aceste contribuții (art.17 în redacția Legii nr.208-XVI);
 - transferarea mijloacelor bănești încasate de la eliberarea patentelor și prelungirea termenelor lor de valabilitate nu integral la bugetele locale (conform art.14 alin.(3), în redacția Legii nr.208), ci în proporție de 70% la bugetele locale și 30% la bugetul asigurărilor sociale de stat (art.17, în redacția anterioară adoptării Legii nr.208-XVI).
 - posibilitatea titularilor patentei de a comercializa materiale de construcție, mobilă, articole de uz casnic (pentru care Legea nr.208-XVI a stabilit interdicție cu începere de la 1 ianuarie 2007), precum și produse alimentare (pentru care Legea nr.208-XVI a stabilit interdicție cu începere de la 1 ianuarie 2008);
 - posibilitatea de a practica activitățile prevăzute în anexa Legii nr.93-XIV din 15.07.1998 cu privire la patenta de întreprinzător, care au fost excluse prin efectul Legii nr.208-XVI.

Din nota informativă și din textul proiectului nu poate fi determinat exact scopul urmărit de autori. Nota informativă sugerează doar că promovarea proiectului va preveni anularea patentei de întreprinzător.

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

6. Suficiența argumentării. Nota informativă tratează succint justificarea și consecințele adoptării Legii nr.93-XIV din 15.07.1998 cu privire la patenta de întreprinzător, după care critică sever anularea patentei de întreprinzător, deși nu este clar în ce moment patenta a fost anulată. Nota informativă prezintă chiar un tabel cu o analiză comparativă a argumentelor pro și contra anulării patentei, și propune în concluzie abrogarea Legii nr.208-XVI din 07.07.2006. Cu toate acestea, trebuie de menționat că Legea 208-XVI din 07.07.2006 nu a stabilit anularea patentei, ci a dispus excluderea treptată, în decurs de 3 ani, a anumitor genuri de activitate economică care pot fi practicate în baza patentei, în total 11 dintr-o lista de 53 de activități.

Atenționăm asupra faptului că o parte din modificările dispuse de Legea nr.208-XVI din 07.07.2006 au intrat deja în vigoare. Mai mult decât atât, Guvernul a adoptat Hotărârea nr.42 din 12.01.2007 cu privire la patenta de întreprinzător „întru realizarea Legii nr.208-XVI din 7 iulie 2006 pentru modificarea și completarea unor acte legislative”, ce a intrat în vigoare la 19.01.2007. Ținând cont de specificul legii de modificare nr.208-XVI, considerăm abrogarea acesteia irealizabilă din motivul imposibilității suprimării efectelor produse deja. Proiectul nu poate propune aplicarea sa retroactivă sau ultra-activitatea Legii nr.93-XIV din 15.07.1998 cu privire la patenta de întreprinzător în redacția anterioară adoptării și intrării în vigoare a Legii nr.208-XVI de modificare a ei, pentru că acest lucru contravine art.46 al Legii nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative. Dacă intenția autorilor a fost curmarea în viitor al efectelor legii de modificare nr.208-XVI, procedeu corect al tehnicii legislative trebuia să fie modificarea legii de bază nr.93-XIV, și nu abrogarea legii de modificare.

Adițional, considerăm conținutul proiectului insuficient pentru o lege de abrogare. Legea nr.780-XV stabilește în art.39 alin.(2) că în textul actului legislativ de abrogare urmează să fie indicate în ordine cronologică toate prevederile și actele legislative care se abrogă, iar în alin.(3) că „dacă pentru executarea prevederilor actului legislativ supus abrogării au fost emise acte subordonate, în actul de abrogare se dispune, de regulă, abrogarea lor expresă”. Constatăm că proiectul supus expertizei nu satisface nici una din aceste cerințe.

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. Cu toate acestea, asemenea referințe nu se conțin în textul proiectului, iar nota informativă lipsește.

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.

Nota informativă menționează că "Anularea patentei va duce la cheltuieli adăugătoare din buget pentru asigurarea controlului activității acestora." În notă se conține o analiză comparativă a argumentelor pro și contra anulării patentei, în care unul dintre argumentele pro estimează următoarele: "În momentul în care în Moldova ocuparea forței de muncă în sectorul agricol constituie aproximativ 40% și formarea PIB-ului are loc cu preponderență din activitatea din agricultură-15% din PIB (2006), alocările prin această metodă nu va duce la niște alocări semnificative; b. Creșterea alocărilor la buget se face într-un stat în dezvoltare se face cu prisosință prin intermediul atragerii investițiilor în volum mare și în nici un caz prin constrângerea businessului mic și mijlociu."

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Adoptarea proiectului va servi intereselor deținătorilor de patentă pentru genurile de activitate care urmau a fi excluse prin Legea Nr.208-XVI.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului nu rezultă expres prejudicierea anumitor categorii de persoane. Din argumentarea conținută în nota informativă însă rezultă că „anularea” patentei va contribui la sporirea concurenței, diminuarea evaziunii fiscale și protecția consumatorului, ceea

ce în mod logic presupune că promovarea proiectului de lege va lucra împotriva acestor interese publice.

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

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

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul propune modificări în activitatea autorităților publice locale care eliberează și prelungesc patenta de întreprinzător, și anume revenirea la atribuțiile anterioare ale acestor autorități.

Concluzii

În concluzie, menționăm că raportul de expertiză nu a identificat norme cu potențial de coruptibilitate. Totuși, atenționăm asupra alegerii procedurii legislative eronate de către proiect, și anume abrogarea unei legi de modificare, intrată deja în vigoare, care a constituit drepturi și obligații valabile, precum și asupra fundamentării insuficiente pentru a susține o asemenea abrogare.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției