

03 August 2012, nr. 556

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Regulamentului cu privire la evaluarea, evidența, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor

La solicitarea Ministerului Justiției

Evaluarea generală

1. Scopul promovării proiectului. Prin proiect se propune stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol, precum și se propune aprobarea Regulamentului cu privire la evaluarea, evidența, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor. Astfel, proiectul este absolut justificat în contextul prevederilor art. 23 alin. (2) și alin. (3) din Legea nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese (Legea nr. 16/2008), precum și reieșind din prevederile art. 11 alin. (2) și alin. (4) din Legea nr. 25-XVI din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public (Legea nr. 25/2008).

Fundamentarea proiectului

2. Suficiența argumentării. În conformitate cu art. 37 din Legea nr. 317-XIV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale (Legea nr. 317/2003), concomitent cu elaborarea proiectului de act normativ, se întocmește o notă de argumentare (informativă), care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, argumentele necesare, prognozele social-economice și consecințele realizării lor;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul de acte normative, evidențierea elementelor noi;
- c) argumentarea și gradul compatibilității proiectului de act normativ cu reglementările legislației comunitare;
- d) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare;
- e) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- f) materialele informative și analitice;
- g) numele, denumirea participanților la elaborarea proiectului, precum și denumirea autorităților și instituțiilor care au efectuat avizarea și expertiza proiectului.

În opinia noastră, proiectul este justificat prin necesitatea imperativă a punerii în aplicare a unor prevederi importante din Legea nr. 16/2008 și Legea nr. 25/2008, fapt imposibil de realizat fără adoptarea de către Guvern a reglementărilor de rigoare. Totuși, Nota informativă ar trebui să conțină toate elementele solicitate.

3. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit art. 37 lit. c) și lit. d) din Legea nr. 317/2003, Nota informativă trebuie să includă argumentarea și gradul compatibilității proiectului de act normativ cu reglementările legislației comunitare, precum și referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare.

Legislația comunitară, în sensul punctelor 2 și 3 din Regulamentul privind mecanismul de armonizare a

legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1345 din 24.11.2006, nu conține reglementări speciale exprese care s-ar referi la regimul cadourilor. Totuși, tradițional, în tratarea domeniului vizat se fac referințe la instrumentele de bază anticorupție internaționale (Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (articolul 8 paragraful 5); Codul model de conduită pentru agenții publici, anexat la Recomandarea Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei privind codurile de conduită pentru agenții publici (Rec (2000) 10) (art. 18)).

4. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit art. 37 lit. e) din Legea nr. 317/2003, Nota informativă trebuie să conțină fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură.

În opinia noastră, punerea în aplicare a prevederilor proiectului nu va necesita cheltuieli financiare substanțiale. Totuși, ar fi preferabil ca acest fapt să fie confirmat și de către autor în Nota informativă.

Evaluarea de fond a coruptibilității

5. 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.

6. Prejudiciii 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.

7. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Obiecțiile privind compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale sînt expuse în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

8. 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.

9. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul, prin Regulamentul propus, determină modul de evaluare, evidență, păstrare, utilizare și răscumpărare a cadourilor simbolice, celor oferite din politețe sau primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol primite de către subiecții Legii nr. 16/2008 și Legii nr. 25/2008. Astfel, Regulamentul include prevederi noi ce țin și de activitatea autorităților publice, în special, modul de constituire și organizare a activității comisiilor de evaluare și evidență a cadourilor. Obiecțiile referitor la unele din aceste reglementări sînt expuse în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

10. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Proiectul hotărîrii, Clauza de emitere	În temeiul art. 23 din Legea nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 72-75, art. 23) și Legii nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 74-75, art. 243) Guvernul	În conformitate cu art. 52 din Legea nr. 317/2003, clauza de emitere stabilește temeiul legal de emitere a actului normativ. Clauza de emitere constă într-o propoziție care cuprinde denumirea autorității emitente și exprimarea hotărîrii de luare a deciziei referitoare la emiterea actului normativ respectiv. În actele Guvernului se va adăuga, după caz, și temeiul din legea respectivă. În opinia noastră, în clauza de emitere ar trebui să se facă referire exactă la temeiul legal - art. 23 alin. (2) și alin. (3) din Legea nr. 16/2008; art. 11 alin. (2) și alin. (4) din Legea nr. 25/2008.	Alte riscuri Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Potrivit obiecției.

		HOTĂRĂȘTE:			
2	Pct. 4 din Regulament	4. Comisia este compusă din 3 membri. Unul dintre membri are calitatea de președinte ales de membrii Comisiei. Pentru buna desfășurare a activității Comisiei este desemnat un secretar.	În opinia noastră, este important să se specifice subdiviziunile (eventual, serviciul juridic, contabil, audit intern), angajații cărora trebuie incluși în componența comisiei. Astfel, se va asigura uniformitatea practicilor utilizate de către autorități la constituirea comisiei, precum și relevanța/suficiența experienței membrilor pentru atingerea de către comisie a scopurilor scontate.	Coruptibilitate Lacune de drept	Potrivit obiecției.
3	Pct. 7 și în tot cuprinsul	În partea ce ține de termene	În proiect se operează cu termene calculate în zile. Nefiind specificat că acestea sunt lucrătoare, deducem că se au în vedere zile calendaristice. În opinia noastră, este important să se asigure că termenele stabilite sînt suficiente pentru punerea în aplicare a procedurilor administrative. În unele cazuri, în special cînd este vorba de termene de 1 zi sau 3 zile, aceste termene ar putea să fie insuficiente pentru punerea în exercițiu a drepturilor și obligațiilor prevăzute. Astfel, este absolut justificată calcularea termenelor în zile lucrătoare, specificîndu-se expres acest fapt.	Coruptibilitate Stabilirea unor termene nejustificate	Potrivit obiecției.
4	Pct. 19 din Regulament	Registrul se ține în limba de stat și trebuie să fie întocmit conform anexei nr. 3 la prezentul Regulament.	În opinia noastră, este important să se nominalizeze expres persoana responsabilă pentru ținerea Registrului. Eventual, aceasta persoană ar putea fi secretarul Comisiei.	Coruptibilitate Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea	Potrivit obiecției.
5	Pct. 28 din Regulament	Comisia în termen de o zi de la emiterea deciziei este obligată să informeze beneficiarul despre dreptul acestuia de a răscumpăra cadoul, dacă acesta va achita diferența de valoare stabilită prin decizia Comisiei.	În opinia noastră, aceste prevederi nu sînt justificate, dreptul de a răscumpăra cadoul fiind garantat de art. 23 alin. (3) din Legea nr. 16/2008, precum și art. 11 alin. (3) din Legea nr. 25/2008. Prezumiem că funcționarii publici cunosc aceste prevederi. Astfel, prevederile complică nejustificat procedurile administrative prin obligația informării asupra unor lucruri prezumat cunoscute. Totodată, ținem să menționăm, că în sensul prevederilor precitate din legi, funcționarul urmează să achite nu diferența de valoare stabilită prin decizia Comisiei, ci contravaloarea totală a obiectului. Astfel, în fapt, prevederile din proiect sînt neconforme prevederilor din legi, fapt inadmisibil. Or, în conformitate cu art. 5 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 317/2003, proiectul de act normativ întocmit pe baza unui act de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin acest act și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia. Cea din urmă obiecție trebuie reținută pentru toate prevederile din cuprinsul Regulamentului în partea ce ține de achitarea diferenței.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Alte riscuri Neconcordare cu prevederile legii.	Revizuire potrivit obiecției.
6	Pct. 36 din Regulament	Mijloacele încasate din comercializarea cadourilor în condițiile pct. 35 se transferă la contul bugetar, în care se înregistrează sumele încasate de la comercializarea cadourilor.	Este necesar de specificat dacă se are în vedere contul bugetar al autorității.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuire potrivit obiecției.

Concluzii

Recunoaștem, că prevederile speciale referitor la regimul cadourilor în serviciul public s-au lăsat așteptate 16 ani.

Astfel, primele referințe la norme speciale, care, însă, nu au fost adoptate, se conțin în art. 8 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 900-XIII din 27 iunie 1996 privind combaterea corupției și protecționismului.

Aceleași referințe și tot atît de neacoperite prin norme au fost preluate și de Legea nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

Astfel, proiectul Hotărîrii Guvernului „Privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evaluarea, evidența, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor” este unul absolut justificat.

Aprobarea proiectului este prescrisă și prin art. 23 alin. (2) și alin. (3) din Legea nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese, precum și art. 11 alin. (2) și alin. (4) din Legea nr. 25-XVI din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public.

Proiectul este unul echilibrat. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general. Totodată, din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

Totuși, eventualul impact benefic al normelor ar putea fi sporit, dacă vor fi examinate și obiecțiile înaintate și care se referă, în special, la nivelul de compatibilitate a proiectului cu prevederile legislației naționale, modul de reglementare a activității autorităților publice etc.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției