

25 Ianuarie 2013, nr. 586

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Instrucțiunii privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate**

La solicitarea Comisiei Naționale de Integritate

### **Evaluarea generală**

**1. Scopul promovării proiectului.** Reieșind din Clauza de emiteră a proiectului Ordinului cu privire la aprobarea instrucțiunilor privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietăți și de interese personale, proiectul supus expertizei este elaborat și promovat în scopul punerii în aplicare a Legii nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere (în continuare - Legea nr. 1264/2002) și a Legii nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese (în continuare - Legea nr. 16/2008), precum și întru executarea pct. 4 lit. h) și pct. 12 lit. k) din Regulamentul Comisiei Naționale de Integritate, adoptat prin Legea nr. 180 din 19.12.2011 (în continuare - Legea nr. 180/2011).

### **Fundamentarea proiectului**

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

- 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.

Contrar acestor prevederi, proiectul supus expertizei nu este însoțit de notă de argumentare.

**3. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** În sensul art. 37 lit. c) și lit. d) din Legea nr. 317/2003, nota de argumentare a proiectului de act normativ trebuie să conțină argumentarea și gradul compatibilității proiectului cu reglementările legislației comunitare, precum și referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare.

Proiectul nu conține referințe la acquis-ul comunitar și nici la alte standarde internaționale relevante, proiectul nefiind însoțit nici de notă de argumentare.

Ținem să menționăm, că standardele internaționale anticorupție nici nu conțin careva reglementări speciale și detaliate în domeniul vizat, ci se rezumă la prevederi generale privind eforturile, care trebuie să

le depună statele-părți în aplicarea măsurilor și sistemelor, care să-i oblige pe agenții publici să declare autorităților competente toate activitățile exterioare, orice ocupație, orice plasamente, orice bunuri și orice dar sau avantaj substanțial din care ar putea rezulta un conflict de interese cu funcțiile lor de agent public. Ne referim în special la articolul 8 paragraful 5 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției.

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

Proiectul supus expertizei nu este însoțit de notă de argumentare.

Totuși, în justificarea economico-financiară a proiectului, ținem să menționăm, că proiectul supus expertizei este un act departamental, subordonat legii, și nu presupune cheltuieli suplimentare celor care sînt necesare punerii în aplicare a Legii nr. 1264/2002, Legii nr. 16/2008, Legii nr. 180/2011.

## 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. Prejudiciile 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.** La general, prevederile proiectului sînt compatibil cu prevederile legislației naționale. Unele obiecții în acest sens se conțin în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

**8. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Proiectul Instrucțiunii nu corespunde exigențelor tehnicii legislative în ce privește structura normelor. Potrivit art. 56 din Legea nr. 317/2003, principalul element de structură al părții dispozitive a actului normativ îl constituie punctul. Punctul trebuie să conțină un gând încheșat și să includă, de regulă, o singură reglementare normativă aplicabilă unei anumite situații. Punctele se numerotează continuu de la începutul și pînă la sfîrșitul actului normativ. Pentru interpretarea corectă și aplicare comodă, punctele se divid în subpuncte și în alineate. Subpunctele se numerotează cu cifre arabe și o paranteză și pot avea diviziuni numerotate cu litere latine și o paranteză. Proiectul necesită redactare și în ce privește sistematizarea normelor astfel, încît să corespundă rigorilor art. 58 din Legea nr. 317/2003. Reiterăm, că, în funcție de proporțiile actului normativ, punctele se pot grupa în secțiuni, iar secțiunile se pot grupa în capitole. Capitolele se numerotează cu cifre romane, iar secțiunile și punctele cu cifre arabe. Capitolele se numerotează continuu de la începutul și pînă la sfîrșitul actului normativ.

Proiectul necesită redactare și în sensul art. 46 alin. (9) din Legea nr. 317/2003, verbele urmînd a fi utilizate la timpul prezent.

Proiectul necesită redactare gramaticală.

**9. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul, la general, nu ține de reglementarea activității autorităților publice. Totuși, proiectul prevede anumite reglementări ce țin de responsabilitățile autorităților, precum și persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor. Obiecțiile în acest sens se conțin 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	La proiectul Ordinului, Titlu	Potrivit textului din proiect.	Este necesar de expus în redacția pct. 4 lit. h) și pct. 12 lit. k) din Regulamentul Comisiei Naționale de Integritate, aprobat prin Legea nr. 180 din 19.12.2011, și anume: de substituit sintagma „de interese	<b>Alte riscuri</b> Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Redactare în sensul obiecției.

			personale” cu sintagma „a declarațiilor de interese personale”.		
2	La proiectul Ordinului, Clauza de emitere	Potrivit textului din proiect.	Este necesar de redactat, și anume: de exclus sintagma „cu completările și modificările ulterioare”, aceasta fiind utilizată preferențial în acte de modificare și completare; de substituit cuvintele „lit. h) pct. 4 al” cu cuvintele „pct. 4 lit. h) și pct. 12 lit. k) din”; de exclus cuvintele „precum și în temeiul pct. 12 al acestui Regulament,”.	<b>Alte riscuri</b> Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Redactare în sensul obiecției.
3	La proiectul Ordinului, Partea dispozitivă, pct. 3	Potrivit textului din proiect.	Exprimarea prin abrevieri trebuie să întrunească rigorile tehnicii legislative și, anume, să corespundă exigențelor art. 46 alin. (8) din Legea nr. 317/2003. Reținem obiecția în același sens pentru tot conținutul proiectului.	<b>Coruptibilitate</b> Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Redactare în sensul obiecției.
4	La proiectul Ordinului, Partea dispozitivă, pct. 4	Potrivit textului din proiect.	Referirea la alte acte normative trebuie să întrunească rigorile tehnicii legislative (art. 48 din Legea nr. 317/2003).	<b>Alte riscuri</b> Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Redactare în sensul obiecției.
5	La proiectul Ordinului, Partea dispozitivă, pct. 5	Potrivit textului din proiect.	De exclus pentru următoarele motive. În sensul 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 acel act. Proiectul actului departamental supus avizării este elaborat și promovat în temeiul pct. 4 lit. h) și pct. 12 lit. k) din Regulamentul Comisiei Naționale de Integritate, aprobat prin Legea nr. 180 din 19.12.2011, care a delegat Comisiei Naționale de Integritate competențe de elaborare a instrucțiunii privind modul, în exclusivitate, de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate. De altfel, aceleași competențe se înțeleg și reieșind din titlul instrucțiunii. În această ordine de idei, instrucțiunea nu poate să depășească limitele instituite prin lege și nu poate să se aplice la depunerea și evidența declarațiilor, precum și nu poate să conțină prevederi ce ar ține de responsabilitățile și răspunderea persoanelor antrenate în acest proces, inclusiv persoane responsabile de colectarea declarațiilor. În cazul necesității unor astfel de reglementări, acestea ar trebui să se conțină în lege. Reținem obiecția în același sens și pentru textul proiectului Anexei nr. 1 la ordin, în special, în partea ce ține de domeniul de reglementare, precum și pentru secțiunea „Condițiile și termenii de depunere a declarației”, secțiunea „Atribuțiile și responsabilități persoanei colector”. Acestea din urmă secțiuni, în opinia noastră, urmează a fi excluse. Mai mult, proiectul anexei nr. 1 nu conține și nici nu poate conține careva reglementări privind răspunderea.	<b>Alte riscuri</b> Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Redactare în sensul obiecției.
6	La proiectul Instrucțiunii, Dispoziții generale	Potrivit textului din proiect.	Noțiunea „Instituție publică” se reproduce exact în sensul prevăzut de art. 2 din Legea nr. 1264/2002, noțiune care nu este total concordantă cu sensul articolelor 183 și 184 din Codul civil. Astfel, în sensul art. 183 alin. (1) din Codul civil, instituția publică ar putea fi înființată și pentru exercitarea unor funcții de administrare. Noțiunea „Proprietate” se reproduce exact în sensul	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept  <b>Alte riscuri</b> Concurența normelor de drept din Legea nr. 1264/2002 cu normele de drept din Codul civil.	Eventual, la modificarea și completarea Legii nr. 1264/2002, în opinia noastră, este necesar de intervenit în sensul obiecției.

			prevăzut de art. 2 din Legea nr. 1264/2002, care, însă, este mult mai îngust decât cel prevăzut de art. 284 din Codul civil și care nu se extinde asupra activelor financiare, cotelor-părți în capitalul social al societăților comerciale, datoriilor sub formă de debite, ipoteți, garanții, împrumuturi și credite .		
7	La proiectul Instrucțiunii, Modul de completare a declarației	Potrivit textului din proiect.	În partea ce ține de structura declarației – norme inoportune, acestea urmînd, în opinia noastră, a fi excluse. În partea ce ține de completarea Preambulului – este nepotrivită utilizarea noțiunii de „casetă”. În accepțiunea generală, cu referire la un text, caseta este un text tipărit încadrat într-un chenar. În partea ce ține de delimitarea capitolelor declarației – norme inoportune, acestea urmînd, în opinia noastră, a fi excluse.	<b>Alte riscuri</b> Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Redactare în sensul obiecției.
8	La proiectul Instrucțiunii, Venituri	Potrivit textului din proiect.	Pct. 3 – necesită completări în ce privește veniturile obținute din activitatea științifică. La pct. 5 – prevederile „datele cărora vor fi indicate în coloana „sursa venitului” și se va indica venitul total obținut” sunt inoportune, acestea fiind cuprinse în conținutul punctelor 11 și 13. Aceeași obiecție reținem și pentru pct. 6. La pct. 12 – prevederi care necesită explicații (exemplificare) astfel, încît să fie clar ce se înțelege exact prin noțiunea de „obiect generator de venit”. La pct. 13 – în opinia noastră, text confuz. Mai degrabă, se declară venitul încasat în anul fiscal anterior anului declarării.	<b>Alte riscuri</b> Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Redactare în sensul obiecției.
9	La proiectul Instrucțiunii, Bunuri imobile	Potrivit textului din proiect.	La Terenuri, anul dobîndirii – nu este clar ce se înțelege prin „act de proprietate”. Această noțiune nu este consacrată în legea civilă. Mai degrabă, este vorba de actul juridic, în baza căruia s-a obținut dreptul de proprietate. Aceeași obiecție, precum și pentru sintagma „actul încheiat”, este reținută pentru tot conținutul proiectului de Instrucțiune. La Terenuri, valoarea cadastrală – sintagma „din extrasul bunurilor imobile a organului cadastral” este confuză. De altfel, aceasta este diferită de sensul conferit acestei noțiuni în secțiunea Clădiri. Eventual, ar putea fi vorba de extrasul din cadastrul bunurilor imobile. Reținem aceeași obiecție, în același sens, și pentru Valoarea cadastrală din secțiunea Clădiri. La Clădiri, Categoria – de exclus sintagma „Atenție:”, aceasta fiind improprie expresiei juridice. Prevederile care urmează sunt mai binevenite la secțiunea Terenuri. În ce privește sintagma „Atenție:”, reținem obiecția pentru întreg conținut al proiectului Instrucțiunii. La Clădiri, Actul care certifică proveniența proprietății – urmează să fie indicat actul și nu modul de dobîndire.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect  <b>Alte riscuri</b> Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Redactare în sensul obiecției.

## Concluzii

Proiectul, necesită redactare esențială în sensul obiecțiilor expuse în raport, fiind necesar de a fi consultat suplimentar cu autoritățile responsabile de înregistrarea (evidența) diferitor categorii de bunuri. Astfel se va asigura un limbaj clar, corect și univoc în partea ce ține de actele confirmative utilizate în procesul de întocmire a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**