

25 Ianuarie 2013, nr. 587

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Instrucțiunii privind modul de completare a declarațiilor de interesele personale

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 compatibile cu prevederile legislației naționale. Unele obiecții în acest sens se conțin în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

8. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect, la general, sînt suficient de clare și concise. Exprimările întrunesc rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Anumite obiecții în acest sens, care, însă, nu sînt esențiale se conțin în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile. Proiectul necesită redactare prin prisma regulilor de ortografie și punctuație.

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	Cu privire la aprobarea instrucțiunilor privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietăți și de interese personale	Ar fi mai binevenit 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 personale” cu sintagma „a declarațiilor de interese personale”	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative	Redactare în sensul obiecției.
2	La proiectul Ordinului, Clauza de emitere	Potrivit textului din proiect.	Este necesar: 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.”.	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative	Redactare în sensul obiecției.
3	La proiectul Ordinului,	Potrivit textului din proiect.	Exprimarea prin abrevieri trebuie să întrunească rigorile tehnicii	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii	Redactare în sensul obiecției.

	Partea dispozitivă, pct. 3		legislative, și anume să corespundă exigențelor art. 46 alin. (8) din Legea nr. 317/2003. Reținem obiecția în același sens pentru tot conținutul proiectului.	legislative.	
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).	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Redactare în sensul obiecției.
5	La proiectul Ordinului, Partea dispozitivă, pct. 5	Potrivit textului din proiect.	Necesită a fi 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 de interese personale. 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. 2 la ordin, în special, în partea ce ține de domeniul de reglementare (pct. 1), 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. 2 nu conține și nici nu poate conține careva reglementări privind răspunderea.	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative	Redactare în sensul obiecției.
6	La proiectul Instrucțiunii, pct. 2	Potrivit textului din proiect.	La noțiunea de Declarația de interese personale - În sensul art. 46 alin. (7) din Legea nr. 317/2003, dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă expresă, și devine obligatoriu pentru actele normative în aceeași materie. În opinia noastră noțiunea de Declarație de interese personale trebuie să fie definită în Legea nr. 16/2008, nu într-un act subordonat legii. Mai mult, în opinia noastră, termenul „act public”, chiar dacă cu acesta se operează în lege este unul confuz. În fapt, în accepțiunea generală, prin act public se înțelege un document oficial, adică, un act în formă scrisă sau în altă formă, care este adoptat, perfectat, confirmat și eliberat de către un organ al	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Excluderea prevederilor. La o eventuală modificare a Legii nr. 16/2008, de intervenit în sensul recomandării. Completare în sensul obiecției.

			<p>autorității publice, întreprindere, instituție, organizație de stat, destinat să confirme faptele ce au importanță juridică. Documentele întocmite de persoane particulare nu pot fi considerate drept acte publice, acestea fiind, însă, acte care pot fi date publicității, în condițiile legii. Totodată, ținem să menționăm, că în cazul în care se recurge la definirea noțiunilor, în acest sens fiind reproduse normele din Legea nr. 16/2008, este necesar de completat pct. 2 cu noțiunea de Persoane apropiate în înțelesul art. 2 din Legea nr. 16/2008.</p>		
7	La proiectul Instrucțiunii, pct. 7	Potrivit textului din proiect.	<p>Prin casetă, în accepțiunea generală, se înțelege text tipărit încadrat într-un chenar. Astfel, în opinia noastră, acest termen nu este potrivit în contextul reglementărilor din proiect. Această obiecție este reținută pentru tot cuprinsul proiectului instrucțiunii.</p>	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative	De revăzut termenul.
8	La proiectul Instrucțiunii, pct. 9	Potrivit textului din proiect.	<p>Referirea la alte puncte din instrucțiune urmează să fie efectuate, specificându-se exact respectivele subpuncte. Această obiecție este reținută pentru întreg conținut al proiectului instrucțiunii.</p>	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Redactare în sensul obiecției.
9	La proiectul Instrucțiunii, pct. 10 subpct. c)	Potrivit textului din proiect.	<p>În conformitate cu art. 46 alin. (9) din Legea nr. 317/2003, verbele urmează a fi utilizate la timpul prezent. Această obiecție este reținută pentru întreg cuprins al proiectului.</p>	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Redactare în sensul obiecției.
10	La proiectul Instrucțiunii, pct. 12	Potrivit textului din proiect.	<p>Legea nr. 16/2008, la general, nu prevede procedura de rectificare a declarațiilor de interese.</p>	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept	Excluderea prevederilor.
11	La proiectul Instrucțiunii, pct. 20	Potrivit textului din proiect.	<p>Prevederi de prisos, acestea fiind conținute în pct. 6 din proiectul ordinului.</p>	Coruptibilitate Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Excluderea prevederilor.

Concluzii

Importanța promovării proiectului este una notorie, însă acesta necesită a fi redactat prin prisma exigențelor tehnicii legislative înainte de a fi adoptat.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției