

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate – art.44; Legea privind declararea averii și a intereselor personale – art.24; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 451 din 01 Decembrie 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 vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate – art.44; Legea privind declararea averii și a intereselor personale – art.24; ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului 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 actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit autorului, proiectul, fiind parte componentă din procesul de liberalizare a capitalului și stimulării fiscale, are ca scop ajustarea cadrului legal la conceptul proiectului de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală.

Prin proiect, se propune modificarea și completarea:

- Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016;
- Legii privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133 din 17.06.2016;
- Legii nr. 408-XV din 26.07.2001 pentru punerea în aplicare a titlului V a Codului fiscal;
- Codului fiscal, nr. 1163-XIII din 24.04.1997.

În fapt, prin proiect, aferent proiectului de Lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, se restricționează corespunzător:

- verificarea averii liberalizate, în cadrul efectuării controlului averii și al intereselor personale ale subiecților declarării în sensul Legii nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale;
- controlul corectitudinii calculării și achitării impozitelor, taxelor, altor plăți, majorărilor de întârziere și amenzilor aferente bugetului de stat, bugetelor unităților administrativ-teritoriale, contribuțiilor de asigurări sociale de stat, primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, majorărilor de întârziere și amenzilor aferente bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, pentru perioadele de până la 01 ianuarie 2016, cu excepțiile stabilite prin proiect.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Calificativul reținut pentru Nota informativă este determinat de Raportul de expertiză asupra proiectului de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, concluzia generală fiind - inacceptabilitatea proiectului.

Contrar exigențelor stabilite prin art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă la proiectul de Lege privind liberalizarea și stimularea fiscală nu conține o analiză fundamentală a:

- a) condițiilor ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv a finalităților urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) locului actului în sistemul legislației, în mod special - cum corespundează conceptul proiectului cu cadrul legal național în domeniile vizate;
- c) efectului social, economic și de altă natură al realizării proiectului;
- d) nivelului de compatibilitate a proiectului cu standardele internaționale corespondente domeniilor vizate.

La fel, proiectele nu sunt fundamentate economico-financiar, deși implementarea prevederilor propuse ar putea cauza pierderi bugetului public, dar nici nu sunt însoțite de o analiză a impactului de reglementare, în pofida faptului că normele de drept vizează persoane care desfășoară activitate de întreprinzător.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul de a nu fi discriminat (art. 16 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este aplicabil.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ nu este conform Constituției. Calificativul reținut este determinat de Raportul de expertiză asupra proiectului de Lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, concluzia generală fiind - inacceptabilitatea proiectului. Ambele proiecte, prin concept, sunt absolut injuste. Or, prin prevederile propuse, favorizându-se nejustificat persoanele care nu și-au onorat obligațiile (de declarare a bunurilor și de achitare a plăților/taxelor aferente), astfel defavorizându-se contribuabilii disciplinați, se încalcă unul din cele mai importante principii care ar trebui să ghideze procesul de legiferare - principiul egalității, garantat prin art. 16 din Constituția RM.

În aceeași ordine de idei, proiectele contravin prevederilor din art. 46 alin. (5) din Constituția RM, potrivit cărora dreptul la proprietate privată obligă la respectarea tuturor sarcinilor care, potrivit legii, revin proprietarului. Este de menționat, că proiectele nu întrunesc condițiile în care ar putea să fie acceptabilă restrângerea în exercițiul acestor drepturi. Potrivit art. 54 alin. (2) din Constituția RM, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale,

integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ dezvoltă legislația corelativă.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ nu este conform standardelor internaționale. Calificativul reținut este determinat de Raportul de expertiză asupra Proiectului de Lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală. Principiul egalității este principiul-cheie în respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, garantate de toate cele mai relevante tratate internaționale. De altfel, ambele proiecte sunt contrare standardelor internaționale relevante domeniilor reglementate prin proiect, inclusiv anticorupție, care nu admit derogări în asigurarea integrității în serviciul public. Declararea/controlul patrimoniului/intereselor personale ale agenților publici este un instrument recunoscut în prevenirea corupției. Obligația statelor de a dezvolta și de a asigura la nivel național mecanisme în acest sens se regăsește în mai multe documente internaționale, cum ar fi instrumentele Organizației Națiunilor Unite (Codul de conduită a oficialilor ce aplică legea, adoptat prin Rezoluția Adunării Generale 34/169 din 17.12.1979; Codul internațional de conduită a agenților publici, adoptat prin Rezoluția Adunării Generale 51/59 din 12.12.1996; Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (New York, 31.10.2003), precum și ale Consiliului Europei (Rezoluția Adunării Parlamentare 1214 (2000) privind rolul parlamentelor în lupta contra corupției; Rezoluția Adunării Parlamentare 1492 (2206) privind sărăcia și lupta împotriva corupției în statele membre ale Consiliului Europei; Rezoluția Comitetului Miniștrilor (97) 24 având ca obiect cele douăzeci de principii directorii pentru lupta împotriva corupției; Rezoluția Comitetului Miniștrilor (99) 5 privind Grupul de State contra Corupției). Documentele internaționale în domeniu vizează agenții publici de nivel central, dar și de nivel local (Codul european de conduită privind integritatea politică a aleșilor locali și regionali, aprobat prin Recomandarea 60 (1999) de Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa).

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Nu a fost identificată jurisprudență a Curții Constituționale care ar fi relevantă domeniului specific reglementat prin proiect.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Nu a fost identificată jurisprudență a CtEDO care ar fi relevantă domeniului specific reglementat prin proiect.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ încalcă drepturile/libertățile. A se vedea pct. 9 din prezentul Raport.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții		Factorii de vulnerabilitate	
1		La general, conceptul proiectului		Pe lângă factorii de vulnerabilitate identificați, referitor la care	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare	Examinarea suplimentară și fundamentală a oportunității proiectului.

			<p>ne-am expus în punctele 9 și 11 din prezentul Raport, proiectul conține următoarele elemente de coruptibilitate:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Costuri disproporționate beneficiului public; - Derogări neîntemeiate; - Promovarea intereselor contrar interesului public; - Prejudicierea intereselor contrar interesului public; - Lipsa/ineficiența accesului la informații de interes public. 	<p>arestandardelor internaționale; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p> <p>Alți factori</p> <p>Costuri disproporționate beneficiului public; Derogări neîntemeiate; Promovarea intereselor contrar interesului public; Prejudicierea intereselor contrar interesului public; Lipsa/ineficiența accesului la informații de interes public.</p>	
--	--	--	--	--	--

Concluzii

Potrivit autorului, proiectul, fiind parte componentă din procesul de liberalizare a capitalului și stimulării fiscale, are ca scop ajustarea cadrului legal la conceptul proiectului de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală.

Prin proiect, se propune modificarea și completarea:

- Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016;
- Legii privind declararea averii și a intereselor personale, nr. 133 din 17.06.2016;
- Legii nr. 408-XV din 26.07.2001 pentru punerea în aplicare a titlului V a Codului fiscal;
- Codului fiscal, nr. 1163-XIII din 24.04.1997.

În fapt, prin proiect, aferent proiectului de Lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, se restricționează corespunzător:

- verificarea averii liberalizate, în cadrul efectuării controlului averii și al intereselor personale ale subiecților declarării în sensul Legii nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale;
- controlul corectitudinii calculării și achitării impozitelor, taxelor, altor plăți, majorărilor de întârziere și amenzilor aferente bugetului de stat, bugetelor unităților administrativ-teritoriale, contribuțiilor de asigurări sociale de stat, primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, majorărilor de

întârziere și amenzilor aferente bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, pentru perioadele de până la 01 ianuarie 2016, cu excepțiile stabilite prin proiect.

Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Calificativul reținut pentru Nota informativă este determinat de Raportul de expertiză asupra proiectului de lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, concluzia generală fiind - inacceptabilitatea proiectului.

Contrar exigențelor stabilite prin art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă la proiectul de Lege privind liberalizarea și stimularea fiscală nu conține o analiză fundamentală a:

- a) condițiilor ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv a finalităților urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) locului actului în sistemul legislației, în mod special - cum corespundează conceptul proiectului cu cadrul legal național în domeniile vizate;
- c) efectului social, economic și de altă natură al realizării proiectului;
- d) nivelului de compatibilitate a proiectului cu standardele internaționale corespondente domeniilor vizate.

La fel, proiectele nu sunt fundamentate economico-financiar, deși implementarea prevederilor propuse ar putea cauza pierderi bugetului public, dar nici nu sunt însoțite de o analiză a impactului de reglementare, în pofida faptului că normele de drept vizează persoane care desfășoară activitate de întreprinzător.

Proiectul/actul normativ nu este conform Constituției. Calificativul reținut este determinat de Raportul de expertiză asupra proiectului de Lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, concluzia generală fiind - inacceptabilitatea proiectului. Ambele proiecte, prin concept, sunt absolut injuste. Or, prin prevederile propuse, favorizându-se nejustificat persoanele care nu și-au onorat obligațiile (de declarare a bunurilor și de achitare a plăților/taxelor aferente), astfel defavorizându-se contribuabilii disciplinați, se încalcă unul din cele mai importante principii care ar trebui să ghideze procesul de legiferare - principiul egalității, garantat prin art. 16 din Constituția RM. În aceeași ordine de idei, proiectele contravin prevederilor din art. 46 alin. (5) din Constituția RM, potrivit cărora dreptul la proprietate privată obligă la respectarea tuturor sarcinilor care, potrivit legii, revin proprietarului. Este de menționat, că proiectele nu întrunesc condițiile în care ar putea să fie acceptabilă restrângerea în exercițiul acestor drepturi. Potrivit art. 54 alin. (2) din Constituția RM, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

Proiectul/actul normativ nu este conform standardelor internaționale. Calificativul reținut este determinat de Raportul de expertiză asupra Proiectului de Lege privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală. Principiul egalității este principiul-cheie în respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, garantate de toate cele mai relevante tratate internaționale. De altfel, ambele proiecte sunt contrare standardelor internaționale relevante domeniilor reglementate prin proiect, inclusiv anticorupție, care nu admit derogări în asigurarea integrității în serviciul public. Declararea/controlul patrimoniului/intereselor personale ale agenților publici este un instrument recunoscut în prevenirea corupției. Obligația statelor de a dezvolta și de a asigura la nivel național mecanisme în acest sens se regăsește în mai multe documente internaționale, cum ar fi instrumentele Organizației Națiunilor Unite (Codul de conduită a oficialilor ce aplică legea, adoptat prin Rezoluția Adunării Generale 34/169 din 17.12.1979; Codul internațional de conduită a agenților publici, adoptat prin Rezoluția Adunării Generale 51/59 din 12.12.1996; Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (New York, 31.10.2003), precum și ale Consiliului Europei (Rezoluția Adunării Parlamentare 1214 (2000) privind rolul parlamentelor în lupta contra corupției; Rezoluția Adunării Parlamentare 1492 (2206) privind sărăcia și lupta împotriva corupției în statele membre ale Consiliului Europei; Rezoluția Comitetului Miniștrilor (97) 24 având ca obiect cele douăzeci de principii directorii pentru lupta împotriva corupției; Rezoluția Comitetului Miniștrilor (99) 5 privind Grupul de State contra Corupției). Documentele internaționale în domeniu vizează agenții publici de nivel central, dar și de nivel local (Codul european de conduită privind integritatea politică a aleșilor locali și regionali, aprobat prin Recomandarea 60 (1999) de Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa).

Pe lângă factorii de vulnerabilitate identificați, proiectul conține următoarele elemente de coruptibilitate:

- Costuri disproporționate beneficiului public;
- Derogări neîntemeiate;
- Promovarea intereselor contrar interesului public;
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public;
- Lipsa/ineficiența accesului la informații de interes public.

Pornind de la cele menționate, proiectul este inacceptabil.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției