

17 Octombrie 2011, nr. 510

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul vamal al RM – art.184/1; Legea cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul RM de către persoane fizice – art.10)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1921 din 05 Septembrie 2011)

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 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul vamal al RM – art.184/1; Legea cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul RM de către persoane fizice – art.10) .

### Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, 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. Transparența decizională** Autorul proiectului legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul vamal al RM – art.184/1; Legea cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul RM de către persoane fizice – art.10), în opinia noastră, nu a respectat prevederile Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, întrucât proiectul în cauză nu a fost supus consultării publice prin plasarea acestuia pe pagina sa web.
- 4. Scopul promovării proiectului.** Având în vedere faptul, că nota informativă la proiectul de lege nu a fost anexată, putem doar să deducem scopul promovării acestui proiect de lege. În acest sens, putem presupune că proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul vamal al RM – art.184/1; Legea cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul RM de către persoane fizice – art.10) a fost elaborat drept urmare a intrării în vigoare, la 4 aprilie 2011, a Legii nr.48/26.03.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care a supus modificărilor cadrul legal privind introducerea mijloacelor de transport de către rezidenți și nerezidenți înăsprind, astfel, condițiile de utilizare în Republica Moldova de către persoanele fizice a mijloacelor de transport auto cu termenul de exploatare de peste 7 și respectiv 10 ani, urmate ulterior de proteste ale acestora. În această ordine de idei, autorul proiectului de lege încearcă să readucă pe un făgaș, relativ normal, cadrul legal existent în această materie.

### Fundamentarea proiectului

**5. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei nu este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul nu respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Promovarea proiectului de act legislativ nu a fost efectuată cu respectarea rigorilor art. 20 al Legii nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative. Astfel, concomitent cu elaborarea proiectului legii, urma să fie întocmită și o notă informativă care urma să includă condițiile ce au impus elaborarea acestuia, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui, precum și fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură.

**6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul legislativului. Întrucât Parlamentul nu a procedat la examinarea proiectului înainte de termenul acordat pentru consultarea opiniei societății civile, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

**7. Suficiența argumentării.** Luînd în considerare faptul că, nota informativă nu a fost anexată la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul vamal al RM – art.184/1; Legea cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul RM de către persoane fizice – art.10), respectiv, nu ne putem pronunța asupra suficienței argumentării pentru promovarea proiectului de act legislativ.

**8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780-XV din 27.12.2001 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.

Proiectul de lege nu este însoțit de o notă informativă așa cum prevede actul nominalizat și, respectiv, nu dispunem de informații dacă a fost verificată compatibilitatea proiectului legii cu legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante.

**9. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780-XV din 27.12.2001 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.

Având în vedere că nu au fost respectate prevederile lit. c) a art. 20 din Legea 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, nu dispunem de careva informații că ar fi fost făcută o evaluare economico-financiară a proiectului. De asemenea, nu este clar dacă ar fi fost făcută o estimare a veniturilor și cheltuielilor sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare.

**10. Analiza impactului de reglementare a proiectului.** Potrivit prevederilor art. 20 lit. e) din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001 nota informativă urma să includă și actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**11. 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.

**12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane, precum și prejudicierea interesului public.

Prin aplicarea ulterioară a proiectului legii vor fi lezate în drepturi acele categorii de persoane care au introdus în țara mijloace de transport auto prin înlăturarea anterioară a unor restricții, iar acum vor fi impuși de a "scăpa" de ele. În acest fel, planează pericolul limitării neîntemeiate a drepturilor omului prin îngrădirea, prin efectul legii, a posibilităților de exercitare nestingerită a drepturilor, stabilite în legislația internă, constând în subminarea abuzivă de către legiuitor a garanțiilor de realizare a acestora.

Totodată, în opinia noastră, ar putea avea loc unui eventual impact direct, indirect sau cumulativ asupra mediului, componentelor lui, ecosistemelor, sănătății oamenilor, care, în prezent sau pe viitor, ar putea afecta mediul și starea sănătății oamenilor în cazul în care unor categorii de persoane li se va permite introducerea în țară a mijloacelor de transport cu termenul de exploatare de peste 7 și, respectiv, 10 ani.

În această ordine de idei, menționăm că este extrem de important ca proiectul să fie însoțit de expertiza ecologică, să fie evaluat impactul asupra mediului ambiant, să fie efectuată o prognoză a eventualelor consecințe ecologice cauzate de aceste mijloace de transport cu o vechime mare.

**13. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Prevederile proiectului nu sunt concurente cu alte prevederi ale legislației. Totuși, prin punerea în aplicare a prevederilor din proiect se va admite o necorespondere exigențelor enunțate în Legea nr. 1515-XII din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător.

Totodată, acest proiect de lege continuă șirul proiectelor de legi prin care se admit derogări de la cadrul legal existent. În plus, "îngrijorările, raționamentele" legiuitorului care au stat la baza redacției art.20 din Codul vamal, în opinia cetățenilor, ar putea fi puternic compromise, ținând cont de faptul că mijloacele de transport cu un termen de exploatare de peste 7 ani și, respectiv, 10 ani ar putea periclita siguranța traficului rutier și mediul ambiant.

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

**15. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

## 16. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I.	<p>Articolul 184/1 din Codul vamal al Republicii Moldova nr. 1149-XIV din 20 iulie 2000 (replicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 1 ianuarie 2007), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>2. Articolul se completează cu trei alineate noi, (1/1), (1/2) și (1/3), cu următorul cuprins:</p> <p>(1/2) <u>Prin derogare de la prevederile art. 20,</u> persoanele fizice nerezidente au dreptul de a introduce pe teritoriul Republicii Moldova mijloace de transport auto, indiferent de termenul</p>	<p>Normele care stabilesc derogări neîntemeiate sînt prevederile care instituie excepții de la regula stabilită, în lipsa unor motive argumentate a necesității introducerii excepțiilor. Aceste norme sînt aidoma unor „portite legislative”, pe care „pot ieși” funcționarii publici pentru a nu da curs cererilor și pretențiilor legitime ale cetățenilor. Pericolul coruptibilității acestui element constă, de obicei, în discreția nejustificată a funcționarului sau a autorității publice de a decide asupra aplicării derogării, ceea ce determină subiecții privați să stimuleze pe cale coruptibilă respectivul funcționar pentru a evita aplicarea excepției, de care poate depinde termenul, modalitatea sau chiar posibilitatea de a-și realiza dreptul sau interesul legitim.</p> <p>Utilizarea expresiei de genul "conform legislației în vigoare", care face referire la alte prevederi din legislație, ar putea genera unele elemente ale coruptibilității, acesta fiind greu de stabilit sau să nu poată fi stabilite în genere. Aceste</p>	<p><b>Coruptibilitate</b>  Norme de trimitere  Norme de blanșetă  Norme care stabilesc derogări neîntemeiate  Prejudicierea intereselor contrar interesului public  Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului  Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Revizuirea propunerilor legislative în partea ce ține de limitarea în drepturi a unor categorii de cetățeni, precum și a celor ce stabilesc derogări de la cadrul legal existent.</p> <p>Concretizarea normelor "conform legislației în vigoare", astfel încît să conșină majoritatea detaliilor necesare și să reglementeze clar soluționarea conflictelor de norme cu aceeași putere juridică.</p>

	<p>de exploatare a acestora, doar în cazul în care vor fi declarate prin acțiune și plasate, pe un termen de până la 180 de zile pe parcursul unui an calendaristic, în regim vamal de admitere temporară, cu respectarea următoarelor condiții:</p> <p>a) mijloacele de transport auto se află în evidență permanentă în alte state;</p> <p>b) persoanele fizice nerezidente să fie proprietari ai mijloacelor de transport auto și să locuiască temporar în Republica Moldova, acestea fiind confirmate prin actele respective;</p> <p>c) mijloacele de transport auto să fie scoase de pe teritoriul Republicii Moldova până la expirarea termenului acordat, conform regimului vamal de admitere temporară;</p> <p>d) mijloacele de transport auto să nu fie folosite pentru transportul de mărfuri și de pasageri;</p> <p>e) în cazul în care persoanelor fizice nerezidente li se acordă un alt regim de ședere pe teritoriul Republicii Moldova, documentele confirmative vor fi prezentate organului vamal în vederea prelungirii termenului de aflare a mijlocului de transport auto în regim vamal de admitere temporară, informația respectivă incluzându-se în Registrul de stat al transporturilor.</p> <p>3. Alineatele (2) și (3) vor avea următorul cuprins:</p> <p>„(2) Nerespectarea condițiilor stabilite la alin. (1), (11) și (12) lit. a) –e) se sancționează <u>conform legislației în vigoare</u>.</p> <p>(3) Persoanele fizice rezidente și cele nerezidente, care nu au scos de pe teritoriul Republicii Moldova mijloacele de transport auto declarate prin acțiune</p>	<p>amendamente conțin norme de blanșetă care contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi, etc.</p>		
--	--	--	--	--

		și plasate, conform termenelor specificate la alin. (1), (11) și (12), în regim vamal de admitere temporară, <u>nu au dreptul de a introduce pe teritoriul Republicii Moldova alte mijloace de transport auto în condițiile alin.(1), (1/1) și (1/2)."</u>			
2	Art. II	<p>Articolul 10 din Legea nr. 1569-XV din 20 decembrie 2002 cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul Republicii Moldova de către persoane fizice (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.185-189, art.1416), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>2. Alineatul (31) va avea următorul cuprins:</p> <p>(3/1) nerespectarea condițiilor stabilite la alin. (3), (3/3) și (3/4) lit a) –e) se sancționează <u>conform legislației în vigoare.</u></p> <p>(3/4) <u>Prin derogare de la prevederile art.20 al Codului vamal al Republicii Moldova nr.1149-XIV din 20 iulie 2000, persoanele fizice nerezidente au dreptul de a introduce pe teritoriul Republicii Moldova mijloace de transport auto, indiferent de termenul de exploatare a acestora, doar în cazul în care vor fi declarate prin acțiune și plasate, pe un termen de pînă la 180 de zile pe parcursul unui an calendaristic, în regim vamal de admitere temporară, cu respectarea următoarelor condiții:</u></p> <p>a) mijloacele de transport auto se află în evidență permanentă în alte state;</p> <p>b) persoanele fizice nerezidente să fie proprietari ai mijloacelor de transport auto și să locuiască temporar în Republica Moldova, acestea fiind confirmate prin actele respective;</p> <p>c) mijloacele de</p>	Idem	<p><b>Coruptibilitate</b></p> <p>Norme de trimitere</p> <p>Norme de blanșetă</p> <p>Norme care stabilesc derogări neîntemeiate</p> <p>Prejudicierea intereselor contrar interesului public</p> <p>Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului</p> <p>Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	Idem

	<p>transport auto să fie scoase de pe teritoriul Republicii Moldova pînă la expirarea termenului acordat, conform regimului vamal de admitere temporară;</p> <p>d) mijloacele de transport auto să nu fie folosite pentru transportul de mărfuri și de pasageri;</p> <p>e) în cazul în care persoanelor fizice nerezidente li se acordă un alt regim de ședere pe teritoriul Republicii Moldova, documentele confirmative vor fi prezentate organului vamal în vederea prelungirii termenului de aflare a mijlocului de transport auto în regim vamal de admitere temporară, informația respectivă incluzîndu-se în Registrul de stat al transporturilor.</p>		
--	---	--	--

## Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză menționăm următoarele:

- proiectul de lege constituie o derogare expresă de la prevederile art. 20 ale Codului Vamal;
- lipsește fundamentarea economico-financiară privind evidențierea efectului social, economic și de altă natură în urma aplicării scutirilor prevăzute de proiect, evaluării pierderilor bugetare în urma scutirilor menționate, prognozării consecințelor financiare ale proiectului, asigurării de către stat a protecției concurenței loiale și creării unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție etc.;
- proiectul de lege nu face referire nici la efectuarea unei expertize ecologice în scopul prevenirii sau minimalizării unui eventual impact direct, indirect sau cumulativ al utilizării mijloacelor de transport cu termen de exploatare de peste 7 și, respectiv, 10 ani asupra mediului, componentelor lui, ecosistemelor, sănătății oamenilor, care, în prezent sau pe viitor, pot afecta mediul, starea sănătății oamenilor, nivelul lor de trai;
- formularea ambiguă și derogările neîntemeiate admit interpretări defectuoase și comiterea unor eventuale abuzuri la aplicarea prevederilor legii;
- elaborarea proiectului de lege nu a fost efectuată cu respectarea rigorilor Legii nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**