

19 Noiembrie 2012, nr. 563

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind transportul naval intern al Republicii Moldova

(înregistrat în Parlament cu numărul 1894 din 21 August 2012)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind transportul naval intern al Republicii Moldova.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Transportului și Infrastructurii Drumurilor, 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** Proiectul de lege a fost plasat pe site-ul Parlamentului. Toate persoanele interesate au avut posibilitatea să-și expună opinia vis-a-vis de proiect. Considerăm, că în acest fel a fost respectată transparența decizională.
- 4. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative, scopul proiectului de lege este îmbunătățirea cadrului legal din domeniul transportului naval intern, ajustarea acestuia la acordurile bilaterale și internaționale la care Republica Moldova este parte, reglementarea activității comerciale a agenților economici din Republica Moldova și din străinătate, care exploatează mijloacele de transport naval, precum și asigurarea securității navigației în exploatarea acestuia pe căile navigabile interne ale Republicii Moldova.

Fundamentarea proiectului

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

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

- 6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Proiectul a fost plasat și menținut pe site-ul Parlamentului o perioadă de timp suficientă, care a permis oricărei persoane interesate să-și expună opinia.

- 7. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect enunță de o manieră generală și expeditivă două argumente în sprijinul promovării proiectului:

1. necesitatea ralierei legislației RM la acordurile bilaterale încheiate de Guvernul Republicii Moldova cu

statele învecinate cu privire la navigația pe căile navigabile interioare și la tratatele internaționale parte a cărora este Republica Moldova;

2. lipsa legislației de specialitate întrucât, pînă în prezent, acest domeniu este reglementat de un Regulament al transportului naval intern al URSS din 1955.

Reieșind din importanța proiectului de lege și impactul social, economic, ecologic și transfrontalier al actului normativ expertizat, în conformitate cu prevederile art. 22 din Legea privind actele legislative, era obligatoriu de efectuat o expertiză juridică, economică, financiară, ecologică, inclusiv în ce privește compatibilitatea cu legislația comunitară. Aceasta era necesar pentru asigurarea concordanței proiectului cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și la coordonarea lui cu legislația în vigoare și cu legislația comunitară, asigurarea concordanței proiectului cu principiile economiei de piață stabilite de legislația comunitară evidențierea aspectelor pozitive și negative ale proiectului privind asigurarea reformelor, relevarea avantajelor economice și de altă natură, semnalarea deficiențelor economice și prognozarea consecințelor economice negative, evaluarea cheltuielilor financiare pentru realizarea noilor reglementări.

Este inexplicabil faptul de ce autorul nu a efectuat expertiza ecologică a proiectului, avînd în vedere obligațiunile pe care și le-a asumat Republica Moldova prin tratatele și acordurile internaționale în domeniul ecologic și naval la care a aderat (Convenția privind protecția și utilizarea cursurilor de apă transfrontiere și a lacurilor internaționale din 17.03.1992, Convenția privind evaluarea impactului asupra mediului înconjurător în zonele transfrontiere etc.) și la care se planifică aderarea (ex. Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Ucrainei privind colaborarea în domeniul protecției și dezvoltării durabile a bazinului rîului Nistru). În acest context dorim să menționăm că coordonarea proiectului cu legislația ecologică în vigoare și cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare, asigurarea ocrotirii sănătății omului și protecția mediului înconjurător, prognozarea consecințelor ecologice și modul de remediere a acestora era o acțiune obligatorie.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Contrar dispozițiilor lit. c) a articolului 20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă la proiect nu conține referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

9. Fundamentarea economico-financiară. Contrar prevederilor lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține informații privind fundamentarea economico-financiară, deși realizarea noilor reglementări, necesită cheltuieli financiare și de altă natură.

10. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Proiectul fiind aplicabil întreprinzătorilor, fundamentarea proiectului trebuia să conțină și actul de analiză a impactului de reglementare, care, însă, lipsește.

Remarcăm dificultatea realizării unei expertize adecvate a proiectului legii, în lipsa specificării în nota de fundamentare a informației privind evidențierea efectului social, economic și de altă natură în urma aplicării prevederilor prevăzute de proiect, prognozării consecințelor financiare, ecologice ale proiectului etc.

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 nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

Totuși, estimăm că proiectul ar putea cauza prejudicii indirecte societății, în special, dreptului la un mediu înconjurător sănătos. De exemplu, proiectul Legii nu soluționează problema protejării faunei și florei acvatice și a zonelor limitrofe în cazurile lucrărilor de amenajare și întreținere a șenalului navigabil (de ce nu

a fost stabilită obligativitatea extragerii nerambursabile a nisipului, pietrișului, prundișului?).

13. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului necesită a fi corelate cu normele Codului civil.

14. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect, în general, sînt suficient de clare și respectă regulile de ortografie și punctuație. Totuși, în proiect sînt utilizate unele noțiuni-neologisme, care nu au fost definite. Totodată, trebuie să semnalăm faptul că proiectul abundă în norme de trimitere (de exemplu, art. 9, 11, 13, 16, 19, 21, 25 etc.)

15. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul de lege stabilește atribuții ale unor autorități publice (art. 3, 31, 32), fără a clarifica dacă este vorba de instituții noi sau investirea instituțiilor existente cu atribuții noi: nu este clar care este organul central din domeniul transportului - organul central de specialitate și organul de specialitate (art.3)? care sînt alte organe executive (art.3)? ce fel de instituție este inspectorul de navigație (art.31)? care sînt organele de supraveghere tehnică și clasificare (art.32, alin.(2))?

Considerăm, că în această redacție, proiectul legii, pe parcursul implementării, este de natură a genera multiple abuzuri.

16. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.2	navă – mijloc plutitor, cu sau fără propulsie, folosit în scop de navigație, inclusiv <u>navele de tip riu-mare</u> , bacurile, dragele, macaralele plutitoare și alte construcții similare; <u>navă de navigație mixtă (de tip riu-mare)</u> – navă care, conform proprietăților sale tehnice, este potrivită și, în ordinea corespunzătoare, admisă spre exploatare în scopuri de navigație pe căile maritime și pe căile navigabile interne;	Proiectul legii utilizează noțiuni diferite pentru desemnarea aceleiași obiect.	Coruptibilitate Lacune de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceleiași termen pentru fenomene diferite	Utilizarea unei terminologii constante și uniforme în tot cuprinsul proiectului.
2	art.2	<u>lucrări de amenajare a șenalului navigabil</u> – lucrări de adîncire, îndreptare, dragare, curățare, explorare a albiei, precum și alte lucrări de amenajare și întreținere a utilajului de navigație pe căile navigabile interne; <u>lucrări de mentinere a șenalului navigabil</u> – lucrări operative, efectuate pe căile navigabile interne <u>în baza avizului</u> organului central de specialitate în domeniul transportului naval, avînd ca scop eliminarea circumstanțelor ce	Ambele noțiuni comportă același sens, întrucît lucrările de amenajare sînt lucrările de mentinere (se pare că alte lucrări nu mai există). Această înseamnă că, de fiecare dată, vor fi efectuate doar lucrări de "amenajare" și nu de "mentinere", deoarece aceasta face posibilă evitarea obținerii avizului organului de specialitate în domeniul transportului naval. În plus, autorii proiectului de Lege au ignorat necesitatea implicării autorităților din domeniul mediului.	Coruptibilitate Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	Revizuirea conceptuală a definițiilor (uniformizarea cerințelor pentru ficare tip de activitate). Stabilirea necesității consultării/avizului organelor de mediu.

		<p>crează obstacole pentru navigație sau prezintă pericol pentru navigația în siguranță, supravegherea efectuării lucrărilor de menținere a șenalului navigabil se efectuează în baza unui regulament aprobat de organul central de specialitate în domeniul transporturilor și autoritatea centrală de mediu</p>			
3	art.3 alin.(1)	<p>(1) Reglementarea de stat în domeniul transportului naval intern se efectuează de către <u>organul central de specialitate în domeniul transporturilor</u> prin intermediul <u>organului de specialitate în domeniul transportului naval</u>, precum și de <u>alte organe executive</u>, în limitele competenței lor.</p>	<p>Nu este indicată concret denumirea organelor respective.</p>	<p>Coruptibilitate Lacune de drept</p>	<p>Indicarea pe parcursul textului proiectului de lege a denumirii organelor respective.</p>
4	art.3 alin (3)	<p>(3) Organul de specialitate în domeniul transportului naval efectuează controlul asupra respectării legislației Republicii Moldova în domeniul transportului naval, protecției vieților omenești pe căile navigabile interne, brevetării efectivului de comandă al navei, securității instalațiilor hidrotehnice portuare și de navigație, stării căilor navigabile interne, asigurării securității ecologice la exploatarea navelor, înregistrării navelor și drepturilor asupra acestora, precum și serviciului de pilotaj.</p>	<p>Nu este clar care este acest organ de specialitate în domeniul transportului naval? Este vorba de crearea unui nou organ?</p>	<p>Coruptibilitate Lacune de drept</p>	<p>Indicarea denumirii organului respectiv.</p>
5	Art.4	<p><u>Articolul 4. Tarifele în cadrul transportului naval intern (navlul)</u></p> <p>(1) Tipurile, cuantumul și modalitatea aplicării tarifelor pentru <u>lucrările și serviciile în cadrul transportului naval intern</u> se stabilesc de <u>Guvern și legislația din domeniul transportului naval</u>.</p> <p>(2) Navlul pentru transportarea încărcăturilor, pasagerilor, bagajelor, precum și</p>	<p>Consideram că alin. (1) vine în contradicție cu alin. (2). Potrivit alin. (1), Guvernul este autoritatea care va stabili tipurile, cuantumul și modalitatea aplicării tarifelor pentru serviciile de transportate a pasagerilor, încărcăturilor etc. În aceste condiții nu este clar ce plăți și pentru care servicii vor fi stabilite de operatorul de transport.</p>	<p>Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții paralele</p>	<p>Revizuirea conceptuală a textului articolului și indicarea clară a cuantumulului și a listei de servicii din domeniul transportului naval, care se stabilesc de Guvernul.</p>

		remorcarea navelor și altor obiecte plutitoare se stabilește de operatorul de transport.			
6	Art.6 alin (3)	În cazurile în care este necesară asigurarea securității navigației, lucrările de întreținere a căilor navigabile interne și a construcțiilor hidrotehnice navale se realizează în baza regulamentului aprobat de organul central de specialitate în domeniul transportului naval și autoritatea centrală de mediu.	Nu este clar care sunt lucrări de întreținere a căilor navigabile interne și a construcțiilor hidrotehnice navale. În art.2 "Noțiuni generale" din proiectul de act normativ expertizat nu este dată definiția lucrărilor de întreținere a căilor navigabile interne și a construcțiilor hidrotehnice navale. Totodată, proiectul nu stabilește care sunt cazurile în care este necesară asigurarea securității navigației. Acest fapt va duce la abuzuri din partea participanților la raporturile juridice din domeniu, în special cel legat de adâncire, dragare, curățare, exploatare a albiei.	Coruptibilitate Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	Revizuirea conceptuală a textului. Delimitarea clară dintre lucrările de amenajare și cele de întreținere.
7	Art.12 alin.(2)	(2) Dreptul de proprietate asupra navei, asupra unei cote din navă, sau asupra unei nave în construcție pe teritoriul Republicii Moldova apare în momentul înregistrării acesteia în Registrul de stat al navelor sau în Catalogul naval .	Care este diferența dintre Registrul de stat al navelor și Catalogul naval. Ar fi cazul ca această Lege să clarifice situația, chiar dacă Codul navigației maritime comerciale al RM nu este explicit în această materie.	Coruptibilitate Lacune de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Clarificarea noțiunilor respective.
8	Art.14 alin.3	(3) Navele de navigație mixtă de tip riu – mare , care navighează și în zone maritime, se înregistrează în Registrul de stat al navelor, portul de înregistrare fiind cel maritim.	Urmează a fi utilizată o terminologie uniformă	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Norma respectivă urmează a fi corelată cu art.2
9	art.16 alin.(7)	(7) Armatorul este obligat să informeze organul care efectuează înregistrarea de stat a navelor despre orice modificare a datelor care necesită a fi introduse în Registrul de stat al navelor, în termen de două săptămâni de la data apariției datelor modificate.	Nu este clar, care sînt modificările respective? Acestea urmează a fi enumerate exhaustiv, deoarece art.19 din proiect stabilește răspunderea contravențională.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii	Stabilirea unei liste exhaustive a modificărilor care trebuie introduse în registru.
10	art.16, alin.(8)	(8) Organul care efectuează înregistrarea de stat a navelor este în drept să refuze înregistrarea de stat în cazurile în care:	Norma oferă discreție autorității de a decide înregistrarea sau refuzul de înregistrare.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Excluderea sintagmei "este în drept". Utilizarea sintagmei "va refuza"
11	Art.30 alin.(2)	(2) Căpitanul navei poartă responsabilitate materială, în conformitate cu legislația administrativă și civilă a Republicii Moldova, pentru încălcările comise în exercitarea de către acesta a prevederilor	Nu este clar ce înțeleg autorii proiectului prin legislație administrativă?	Coruptibilitate Lacune de drept	Utilizarea termenului de răspundere contravențională. Aceeași recomandare este valabilă și pentru art.31 alin.(1) lit.d)

		alineatului (1) din prezentul articol.			
12	Art.31 alin.(7)	(7) <u>Inspectorii de navigație</u> civilă sînt în drept să efectueze examinarea navelor și altor obiecte plutitoare și a construcțiilor situate pe căile navigabile interne, să rețină nave și alte obiecte plutitoare care nu corespund cerințelor privind asigurarea securității navigației, să suspende și să interzică circulația navelor și altor obiecte plutitoare în cazul unui pericol pentru siguranța navigației.	Inspectorii de navigație, aparent, constituie o instituție nouă. Nu este clar statutul acestora, funcțiile, subordonarea etc.?	Coruptibilitate Lacune de drept Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Clarificarea situației privind statutul inspectorilor de navigație.
13	Art.32 alin.(2) și alin.(3)	(2) Supravegherea tehnică a navelor de agrement cu vele, indiferent de prezența și puterea motoarelor principale și tonajul lor, a altor nave de agrement și sportive (cu excepția celor cu vele), indiferent de numărul persoanelor de la bord, inclusiv a celor sportive și de agrement cu puterea motoarelor principale de cel puțin 55 kW, a navelor sportive și de agrement nepropulsate cu tonajul de cel puțin 80 de unități, se efectuează de către <u>organele de supraveghere tehnică și clasificare din Republica Moldova.</u> (3) Supravegherea tehnică a navelor neindicate în alineatele (1) și (2) din prezentul articol se efectuează de <u>alte organizații de stat, imputernicite de Guvern.</u>	Nu este clar care sînt aceste organe și atribuțiile acestora.	Coruptibilitate Norme de trimitere Lacune de drept Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea	Indicarea coîncrătă a denumirii organelor și a atribuțiilor acestora în cazul în care acestea se crează prin prezentul proiect.
14	art.57 alin.(7)	(7) La încheierea contractului de <u>subnavlosire</u> , subiectul care transmite nava dobîndește drepturile și obligațiile prevăzute de legislația civilă a Republicii Moldova și din domeniul transportului naval pentru navlositor, în raport cu subiectul cărui se transmite nava în <u>sublocațiune</u> , dar își păstrează drepturile și obligațiile prevăzute de legislația în vigoare și de contractul de navlosire, în raport cu	Sînt utilizați termeni diferiți pentru unul și același obiect.	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / celuiiași termen pentru fenomene diferite	Utilizarea termenului de subnavlosire.

		persoana de la care a fost preluată nava în temeiul contractului de navlosire sau subnavlosire.			
15	Art.114 alin.(2)	(2) Încărcătura, bagajele sau obiectul remorcat se consideră a fi pierdute dacă nu sosesc în portul de destinație în termen de 30 de zile după încheierea termenului de livrare, iar costul respectivelor încărcături, bagaje sau obiecte remorcate trebuie să fie restituit în mărimea prevăzută de articolul 117 din prezenta lege. Dacă însă încărcătura, bagajele sau obiectul remorcat au sosit după termenul indicat, destinatarul încărcăturii, a bagajelor sau a obiectului remorcat pot să le primească la restituirea sumei anterior primite de la transportator pentru pierderea încărcăturii, a bagajelor sau a obiectului remorcat.	Această trimitere la art.117 este eronată, deoarece art.117 nu stabilește mărimea despăgubirilor pentru bagajele pierdute.	Coruptibilitate Lacune de drept	Trimiterea urmează a fi făcută, mai degrabă, la art.116.
16	art.152	Articolul 152. Dispașa și dispașorii La cererea persoanelor interesate, avaria comună se stabilește și calculul distribuirii (dispașa) se întocmesc de persoane care au cunoștințe și experiență în domeniul transportului naval intern (dispașor).	Acest termen a fost preluat din Codul navigației maritime comerciale al RM și se referă la domeniul maritim.	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Definirea și uniformizarea termenilor.
17	art.158 alin.(1)	(1) Până la înaintarea reclamațiilor în legătură cu transportul pasagerilor, bagajelor și a încărcăturilor către transportator, sau reclamațiile înaintate către remorcher pentru transportul obiectului transportat, este obligatorie înaintarea pretențiilor față de transportator sau remorcher.	Nu este clar care este diferența dintre reclamație și pretenție? De ce este necesară înaintarea pretențiilor, înaintea reclamațiilor?	Coruptibilitate Lacune de drept	Revizuirea normei
18	art.158 alin.(4)		Termenele stabilite în această normă nu sînt în concordanță cu art.1021 din Codul civil.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Ajustarea art.158 alin.(4) la prevederile art.1021 Cod civil.
19	art.161		Termenele stabilite în această normă nu sînt în concordanță cu art 268 și.1021 din Codul civil.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Ajustarea art.161 la prevederile Codului civil.

Concluzii

Autor al proiectului de Lege privind transportul naval intern al RM este Ministerul Transportului și Infrastructurii Drumurilor.

Potrivit notei informative, scopul proiectului de lege este îmbunătățirea cadrului legal din domeniul transportului naval intern, ajustarea legislației RM la acordurile bilaterale și internaționale la care Republica Moldova este parte, reglementarea activității comerciale a agenților economici din Republica Moldova și din străinătate, care exploatează mijloacele de transport naval, precum și asigurarea securității navigației în exploatarea acestuia pe căile navigabile interne ale Republicii Moldova.

Nota informativă:

1. Nu conține o justificare suficientă pentru promovarea proiectului de Lege;
2. Nu conține referințe la standardele internaționale și legislația comunitară;
3. Nu conține fundamentarea economico-financiară și analiza impactului de reglementare;
4. Nu conține o expertiză ecologică al impactului transfrontalier al proiectului de lege asupra mediului. Autorii nu au stabilit soluții de protecție a mediului acvatic în cazul lucrărilor de amenajare și întreținere a căilor navigabile.

Prevederile proiectului necesită a fi corelate cu prevederile legislației naționale.

Formulările conținute în proiect, în general, sînt suficient de clare și respectă regulile de ortografie și punctuație. Totuși, în proiect sînt utilizate unele noțiuni-neologisme, care nu au fost definite. Totodată, trebuie să semnalăm faptul că proiectul abundă în norme de trimitere și lacune de drept. Totodată, proiectul conține norme care permit discreția decizională a autorităților, norme care nu determină autoritățile publice responsabile, ceea ce este de natură să genereze acte de corupție în procesul implementării legii.

În concluzie, proiectul Legii urmează a fi redactat, astfel încît să fie înlăturate elementele de coruptibilitate stabilite.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției