

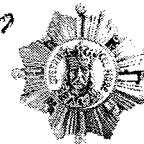


CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 383/09.11.18
CEB, CPS



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2.6918 din 28.11 2018
La nr. 383 din 09.11.2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea unor acte legislative.

Anexă: potrivit textului – 4 (patru) file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

Ex.: Creciun Ilie
Tel.: 022 257 308

SECRETĂRIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2634</u>
" <u>30</u> "	<u>11</u> 20 <u>18</u>
Ora	_____



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5587 din 27.11.2018

**la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative
(nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal - art.28 lit.(z), ș.a; Codul fiscal
nr.1163/1997 - art.124 alin.(14) și art.343, Codul vamal al Republicii
Moldova nr.1149/2000 - art.20 alin.(4/1) și Legea nr.60/2012 cu privire la
incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități - art.49 alin.(3))**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul, iar autor nemijlocit este Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului normativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional „*etapele asigurării*

transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate".

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie se regăsește pe pagina web a Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și pe pagina web www.particip.gov.md, fiind plasat la data de 20.08.2018. Însă proiectul nu se regăsește pe pagina web a autorului, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Prin urmare, transparența în procesul decizional a fost în mare parte respectată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „îmbunătățirea prevederilor legislației în vederea asigurării dreptului persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor de a beneficia de facilități la importul mijloacelor de transport destinate pentru transportarea acestora și scutirea de taxa pentru folosirea drumurilor.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 4 legi. Modificările respective vizează excluderea prevederilor care stabilesc condiția obligatorie ca mijloacele de transport, destinate pentru transportarea persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor, pot fi importate numai în cazul când sunt primite cu titlu gratuit (donație) și sunt reutilate în mod corespunzător. Se mai propune, pentru beneficiarii din rândul persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor, scutirea de taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele deținute, precum și acordarea dreptului de a comercializa mijloacele de transport, după expirarea termenului de 5 ani de la data beneficiarii de scutire de drepturi la import.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prin proiect se promovează interesele persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor prin exonerarea acestora de anumite obligații financiare față de stat. În acest sens, interesul constă în asigurarea integrării depline și efective în societate a persoanelor cu dizabilități.



În pofida celor menționate, proiectul poate periclita interesul public prin faptul că nu stabilește regulile de bază ale procedurilor administrative ce urmează a fi implementate pentru evidența și verificarea restricțiilor impuse, precum și a utilizării conforme a autovehiculelor importate cu scutirea de taxe. Totodată, regimul sancționator lipsește, fapt care poate să nu asigure prevenirea încălcărilor, precum și combaterea acestora.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".*

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

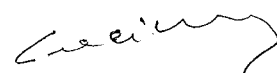
Totuși, nota are un conținut lacunar în ceea ce privește explicarea modului de monitorizare a respectării interdicțiilor de comercializare, locaționare a autovehiculelor importate cu scutirea de taxe în termen de 5 ani de la data importării, precum și utilizarea acestora conform destinației și de către persoanele care au dreptul de a le utiliza.

Potrivit pct. 10 din Regulamentul cu privire la modul de aplicare a facilităților fiscale și vamale la importul mijloacelor de transport cu destinație specială, aprobat prin Hotărârea Guvernului 474/2016, „*Serviciul Vamal transmite, trimestrial, Serviciului Fiscal de Stat informația privind importul mijloacelor de transport de către persoana terță, care la rîndul său asigură verificarea operațiunilor legate de livrarea pe teritoriu și utilizarea conform destinației finale a acestor mijloace de transport în modul stabilit de Serviciul Fiscal de Stat*". În acest context autorul nu a elucidat dacă Serviciul Fiscal de Stat are stabilită o procedură de verificare cuprinsă într-un act normativ sau dacă este aplicabilă procedura acestei autorități sau este necesară intervenția legiuitorului pentru a stabili regulile de bază în acest sens.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „*e) fundamentarea economico-financiară*".

Potrivit notei informative, „*Implementarea proiectului de lege nu presupune cheltuieli financiare de la bugetul de stat, dar presupune neacumularea la bugetul public a unor mijloace financiare în rezultatul aplicării facilităților menționate*".



II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

Cu toate acestea, proiectul conține o normă de trimitere defectuoasă. În proiect se menționează faptul că se sancționează conform legislației în vigoare conducerea mijloacelor de transport destinate persoanelor cu dizabilități de către alte persoane decât cele menționate în proiect, însă în legislație nu au fost identificate asemenea norme sancționatorii.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul nu reglementează în mod direct activitatea agenților publici și nici a entităților publice. Totuși, prin proiect se urmărește faptul ca autoritățile vamale și fiscale să se abțină de la perceperea anumitor taxe sau, din contra, să perceapă taxele de care anumite persoane au fost scutite însă ulterior nu au respectat condițiile legii. În acest sens, proiectul nu stabilește un minim de reguli care ar constitui fundamentul unor proceduri de monitorizare și intervenție a autorităților de resort.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.



III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Obiecție generală asupra proiectului

Obiecții:

Prin proiect se acordă un șir de facilități fiscale și vamale persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor dar și persoanelor care acționează în interesele acestora. Esența și intenția proiectului rezultă în promovarea intereselor persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor, astfel încât acestea să fie scutite de cheltuielile fiscale și vamale referitoare la importul și utilizarea mijloacelor de transport pe care le utilizează pentru satisfacerea propriilor necesități raportate la cerințele speciale de deplasare.

Totuși, fiind examinate prin prisma standardelor de prevenire a corupției și de consolidare a integrității, prevederilor proiectului le sunt imputabile următoarele obiecții:

- Din moment ce se exclude obligația reutilării mijloacelor de transport conform necesităților speciale ale persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor, este iminent riscul ca aceste mijloace de transport să fie importate în temeiul prevederilor proiectului, însă vor fi utilizate de persoane terțe. Chiar dacă în proiect se menționează faptul că se sancționează conform legislației în vigoare conducerea mijloacelor de transport destinate persoanelor cu dizabilități de către alte persoane decât cele menționate în proiect, în legislație nu au fost identificate asemenea norme sancționatorii;

- Proiectul nu reglementează mecanisme de monitorizare, control sau evidență dacă mijloacele de transport în privința cărora s-au aplicat facilitățile fiscale și vamale sunt utilizate conform destinației. Or lipsa unei evidențe a situației respective poate încuraja persoanele terțe de a importa și/sau de a utiliza mijloace de transport cu utilizarea facilităților fiscale și vamale sub pretextul interesului persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor;

- Prin proiect se permite importul mijloacelor de transport cu orice termen de exploatare și ulterior comercializarea acestora, cu condiția achitării tuturor taxelor vamale și fiscale. Astfel, este iminentă situația ca sub pretextul interesului persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor, să fie importate mijloace de transport cu orice termen de exploatare și ulterior să fie comercializate în Republica Moldova, având în vedere că, potrivit condițiilor generale, în Republica Moldova se permite importul autovehiculelor cu termenul de exploatare nu mai mare de 10 ani. Prin urmare, lipsa unui mecanism de evidență și control, precum și lipsa unor sancțiuni în acest sens, conduce la legalizarea importului de autovehicule cu orice termen de exploatare;

- Proiectul nu prevede mecanismul de restricționare a circuitului comercial al autovehiculului prin prisma interdicției de a-l vinde, locaționa în termen de 5 ani de la data importării acestuia. Totodată, este incertă procedura de identificare a încălcării restricției menționate și autoritatea responsabilă de elaborarea și implementarea acestei proceduri. Mai mult decât atât, transmiterea în folosință a autovehiculului se poate realiza fără înregistrarea la autoritățile publice, iar în asemenea caz proiectul nu oferă soluții;

- Proiectul nu oferă claritate asupra situației dacă beneficiarul scutirilor de taxe vamale și fiscale a înstrăinat autovehiculul înaintea scurgerii termenului de 5 ani mai are dreptul la primirea compensației pentru serviciile de transport.

Aspectele identificate și relatate sunt de natură să genereze apariția riscurilor de corupție. Atunci când procedurile administrative sunt reglementate insuficient sau ambiguu, apare discreția periculoasă a funcționarului responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

Totodată, pericolul acestor elemente constă în legalizarea realizării unor interese individuale sau de grup, în pofida și în detrimentul intereselor altor subiecți de drept.

Recomandări:

Stabilirea unor norme sancționatorii pentru încălcarea interdicției de comercializare, locaționare a autovehiculelor importate cu scutirea de taxe înainte de scurgerea termenului prevăzut de proiect, precum și pentru utilizarea autovehiculului respectiv de către terți neconform destinației acestuia.

Reglementarea mecanismului de evidență, monitorizare, identificare a utilizării autovehiculelor conform destinației acestora și de către persoanele titulare a dreptului de utilizare.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Lipsa sancțiunilor clare

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - abuz de serviciu

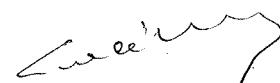
IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea a 4 legi. Modificările respective vizează excluderea prevederilor care stabilesc condiția obligatorie ca mijloacele de transport, destinate pentru transportarea persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor, pot fi importate numai în cazul când sunt primite cu titlu gratuit (donație) și sunt reutilitate în mod corespunzător. Se mai propune, pentru beneficiarii din rândul persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor, scutirea de taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele deținute, precum și acordarea dreptului de a comercializa mijloacele de transport, după expirarea termenului de 5 ani de la data beneficiarii de scutire de drepturi la import.

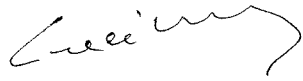
Nota informativă are un conținut lacunar în ceea ce privește explicarea modului de monitorizare a respectării interdicțiilor de comercializare, locaționare a autovehiculelor importate cu scutirea de taxe în termen de 5 ani de la data importării, precum și utilizarea acestora conform destinației și de către persoanele care au dreptul de a le utiliza.

Proiectul poate periclita interesul public prin faptul că nu stabilește regulile de bază ale mecanismelor ce urmează a fi implementate pentru evidența și verificarea restricțiilor impuse, precum și a utilizării conforme a autovehiculelor importate cu scutirea de taxe. Totodată, regimul sancționator lipsește, fapt care poate să nu asigure pe deplin prevenirea încălcărilor, precum și combaterea acestora.

Prin urmare, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul de lege prin prisma recomandărilor și aspectelor elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.



27.11.2018



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun , Inspector principal