

CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA



Pr. 340/02.11.17
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA
CEB

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2-6903 din 29.11 2017
La nr. 340 din 2 noiembrie 2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.*

Director adjunct

Vadim COJOCARU

Ex.: Maia Gonța
Tel.: 022 257 376

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2263</u>
"30"	<u>11</u> 2017
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4588 din 29.11.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (art.20 alin.(4) din Codul vamal nr.1149/2000, art.10 din Legea nr.1569 din 20.12.2002 și art.153 alin.(9) din Codul transporturilor rutiere nr.150/2014)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, 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 legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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."

Totodată, art.10 din Legea nr.239/2008 stabilește expres că:

„(1) Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.

(2) Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia se plasează pe pagina web oficială a autorității publice responsabile cel puțin pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor".

Proiectul supus expertizei și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova www.parlament.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat.

Totodată, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale, stabilită de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, a fost în mare parte asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, "*majorarea termenului de exploatare la importul mijloacelor de transport auto este necesar din punct de vedere economic, deoarece un autobuz destinat pentru transportul a mai mult de 40 persoane cu vârsta de 10 ani este de 3 ori mai scump decât unul de 15 ani, acest fapt fiind valabil și pentru autobuze cu o capacitate mai mică*".

Totodată, autorul menționează că prin prezentul proiect "*se va înnoi parcul de autobuze, ce va duce la ridicarea nivelului de securitate al pasagerilor, dar și la îmbunătățirea nivelului serviciilor acordate în domeniul transporturilor*".

Examinând conținutul proiectului prin prisma notei informative se atestă lipsa unor argumente elocvente. Proiectul în redacția propusă va diminua calitatea și performanțele parcului auto rezident, având în vedere că parcul auto din Republica Moldova este deja învechit, ceea ce va constitui un impediment pentru dezvoltarea și stimularea pieței interne de a asigura un nivel înalt de securitate a cetățenilor la acordarea serviciilor din domeniul transporturilor.

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

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

Potrivit autorului, proiectul este în interesul public iar *"majorarea termenului de exploatare la import a mijloacelor de transport auto este necesar din punct de vedere economic, deoarece un autobuz destinat pentru transportul a mai mult de 40 de persoane cu vârsta de 10 ani este de 3 ori mai scump decât unul de 15 ani, acest fapt este valabil și pentru autobuze cu o capacitate mai mică"*.

Se consideră că de prevederile proiectului vor beneficia și agenții economici, care vor implica respectarea măsurilor și condițiilor la importul mijloacelor de transport auto în privința cărora se majorează termenul de exploatare.

Analizând conținutul proiectului se atestă că acesta va putea prejudicia interesul public prin faptul că va avea un impact social negativ asupra poluării mediului înconjurător, va duce la un nivel scăzut de securitate al pasagerilor, va încărca parcul de autobuze care și așa este învechit cu autobuze rulate ce nu corespund standardelor europene.

În acest sens, autorul urmează ca autorul să țină cont de recomandările reflectate în conținutul secțiunii III a prezentului raport de expertiză anticorupție, pentru a evita apariția riscurilor de corupție la importul transportului auto cu un termen de exploatare mai mare decât cel actual, care prin urmare va prejudicia interesul public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *"nota informativă care include:*

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."*

Potrivit notei informative autorul indică că *"necesitatea elaborării proiectului de lege este determinată de situația alarmantă din domeniul transportului de călători din Republica Moldova"*.

Totodată, autorul proiectului prezintă o justificare neconcludentă în privința majorării termenului de exploatare a mijloacelor de transport auto de la poziția tarifară 8702, contrar interesului public prin invocarea *"efectului de înnoire a parcului de autobuze, ce va duce la ridicarea nivelului de securitate al pasagerilor și la îmbunătățirea nivelului serviciilor acordate în domeniul transporturilor"*. Examinând conținutul proiectului, se constată că, având în vedere gradul mediu înalt de uzură a mijloacelor de transport auto deja existent în Republica Moldova, majorarea termenului de exploatare a mijloacelor de transport auto va crește riscul de a pune în pericol siguranța pasagerilor, datorită vechimii mijloacelor de transport auto.

Proiectul propus nu este corelat cu prevederile Convenției-cadru a Organizației Națiunilor Unite cu privire la schimbarea climei care a fost adoptată la 9 mai 1992 la Conferința Organizației Națiunilor Unite pentru mediu și dezvoltare durabilă pe care Republica Moldova a semnat-o și a ratificat-o prin Hotărârea Parlamentului nr. 404-XIII din 16 martie 1995, care se referă la schimbările climatice determinate de sporirea concentrațiilor de gaze cu efect de seră în atmosferă. Obiectivul general al Convenției-cadru are drept scop stabilizarea concentrațiilor de gaze cu efect de seră în atmosferă la un nivel care să prevină interferențele antropice periculoase cu sistemul climatic.

Totodată, prin Strategia de mediu pentru anii 2014-2023, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 301 din 24 aprilie 2014, se stabilesc țintele sectoriale de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră față de scenariul liniei de bază: cu 15% în sectorul transportului și cel al deșeurilor. Obiectivul specific constă în reducerea necondiționată, până în anul 2030, a emisiilor de gaze cu efect de seră provenite din sectorul transporturi cu 30% și reducerea de gaze cu efect de seră condiționată până la 40% comparativ cu anul 1990. Totodată, se recomandă implementarea sistemului „Bus Rapid Tranzit” (sistem de transport de capacitate înaltă utilizat pentru a schimba tendința transferurilor modale către transportul public).

Prin urmare, se atestă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.20 al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, fiind necesară completarea notei informative cu argumente justificative și informații relevante în ceea ce privește condiționarea operării modificărilor în legislație cu privire la importul mijloacelor de transport auto cu un termenul majorat de exploatare și eventuala determinare a riscurilor ce vor avea un impact asupra siguranței și securității asupra cetățenilor și a mediului.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură"*.

Autorul proiectului nu a relevat expres în nota informativă dacă la etapa implementării proiectului vor fi necesare alocarea de mijloace financiare.

Reieșind din scopul proiectului și din sfera de reglementare, implementarea proiectului nu va necesita careva cheltuieli financiare din bugetul public național.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *"textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]"*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]"

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]"

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Textul proiectului corespunde parțial tehnicii legislative și normative, limbajului juridic și regulilor prevăzute la art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

Cu referire la acestea, analiza detaliată este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul conține prevederi care reglementează activitatea entităților publice/agenților publici cu privire la importul mijloacelor de transport auto clasificate la poziția tarifară 8702, cu majorarea termenului de exploatare a acestora.

Totodată, proiectul conține prevederi ce va implica activitatea Serviciului Vamal, cu privire la vămuirea mijloacelor de transport auto, a motoarelor și caroseriilor acestora, în legătură cu stabilirea unor norme ce modifică termenul de exploatare a mijloacelor de transport auto.

Prin proiect se propune majorarea termenului de exploatare la import a mijloacelor de transport auto, acest fapt comportă un pericol de coruptibilitate din considerentul că importul unor astfel de autobuze va avea un impact atât economico-financiar asupra bugetului public, cât și social, care va prejudicia interesul public.

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

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

Prevederile proiectului propus vin în contradicție cu art.54 din Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.94 care prevede că *"nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului"*.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt 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.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Analizând conținutul proiectului se atestă că acesta ar putea suprima sau diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului cauzând un prejudiciu prin faptul că va avea un impact social asupra mediului înconjurător care va putea aduce atingeri drepturilor de a trăi într-un mediu sănătos, asupra poluării mediului înconjurător.

Totodată, importarea unor autobuze rulate cu un termen mai mare de exploatare decât cel deja existent va duce la un nivel scăzut de securitate al pasagerilor, va încărca parcul de autobuze care și așa este învechit cu autobuze rulate ce nu corespund valorilor europene.

Astfel, se va pune în pericol securitatea cetățenilor la prestarea serviciilor de transportare a pasagerilor în condiții neprielnice care vor amenința siguranța și securitatea acestora.

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

- 1 -

Art.I, Art.20, alin.4 Codul Vamal

Este interzisă introducerea și/sau plasarea sub regimurile vamale de import, de antrepozit vamal, sub destinația vamală zona liberă:

- a mijloacelor de transport auto calificate la poziția tarifară 8702 destinate transportării a mai mult de 20 persoane, precum și a motoarelor și a caroseriilor lor, cu termenul de exploatare de peste 15 ani; (...)
- a tractoarelor clasificate la pozițiile tarifare 870190110-870190500, precum și a motoarelor și a caroseriilor;
- a autovehiculelor concepute pentru transportul a maximum 20 de persoane calificate la poziția tarifară 8702, precum și a motoarelor și a caroseriilor lor, cu termenul de exploatare de peste 11 ani.

Obiecții:

În conținutul proiectului se atestă norme care vin în contradicție cu principiile reglementate în Legea nr.1515/93 privind protecția mediului înconjurător, iar respectarea acestora constituie o prioritate națională, care vizează în mod direct condițiile de viață și sănătatea populației, realizarea intereselor economice și social-umane, precum și capacitățile de dezvoltare durabilă a societății pe viitor.

La fel, normele proiectului sunt în conflict cu principiile de bază ale Legii nr.86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului, care se realizează pentru proiectele publice sau private ori activitățile planificate care constau în construcția de obiecte noi, extinderea, reconstrucția, modernizarea, reprofilarea, planificarea construcțiilor și/sau a unor genuri noi de activitate, precum și pentru alte acțiuni a căror efectuare sau al căror rezultat final poate avea impact semnificativ asupra mediului.

La fel, în anexa nr.1 al Hotărârii de Guvern nr.338 din 21 martie 2003 cu privire la aprobarea Catalogului mijloacelor fixe și activelor nemateriale în care sunt prezentate clasificarea mijloacelor fixe și activelor nemateriale, precum și duratele de funcționare utilă a fiecărei familii de mijloace fixe și active nemateriale,

la compartimentul "Mijloace de Transport Auto" al pct.15, lit.b) poziția tarifară 8702, Autovehicule pentru transportul a 10 sau mai multe persoane, inclusiv șoferul, prevede o perioadă de exploatare a acestor autovehicule de 8 ani, iar pentru autoturismele altele decât cele de la poziția tarifară 8702, inclusiv cele de tip "brek" și mașinile de curse 7 ani.

Totodată, obiectivele în domeniul reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră în sectorul transporturi sunt stabilite în Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030. Astfel, conform Strategiei menționate, următoarele tipuri de activități sunt prioritare pe termen scurt și mediu în reducerea impactului sectorului transport asupra mediului:

1) înlocuirea carburanților tradiționali cu gaze naturale comprimate și gaze de sondă lichefiate, care sunt mai puțin poluante;

2) elaborarea și implementarea standardelor și normelor naționale de protecție a mediului în conformitate cu standardele UE, în vederea reducerii emisiilor de noxe, inclusiv celor din sectorul transport;

3) implementarea Directivei 93/76/EEC privind limitarea emisiilor CO₂, a Directivei 94/63/EEC și a Directivei 96/59/EEC;

Potrivit Programului național pentru eficiență energetică 2011-2020, Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”, Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030 și Strategia de mediu pentru anii 2014-2023 reactualizează obiectivele în domeniul atenuării emisiilor de gaze cu efect de seră în sectorul transporturi și prevăd o creștere a ponderii biocombustibililor până la cel puțin 10% din totalul combustibililor utilizați în sectorul transporturi până în anul 2020.

Strategia infrastructurii transportului terestru pe anii 2008-2017, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 85 din 1 februarie 2008, este axată pe trei direcții prioritare: reabilitarea infrastructurii existente, dezvoltarea infrastructurii noi și îmbunătățirea cadrului instituțional. Implementarea Strategiei are un impact pozitiv asupra siguranței și sănătății populației, reducerii numărului de accidente și nivelului de poluare a aerului, ca urmare a menținerii vitezei mai constante a traficului pe anumite sectoare ale drumurilor reabilite.

În ultimii ani, parcul de autovehicule al Republicii Moldova a crescut, inclusiv ca urmare a importului de autovehicule noi, mai puțin poluante. Acest lucru a fost promovat prin interzicerea de a importa mijloace de transport cu un termen mare de exploatare. Reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră provenite de la sectorul transport va impune schimbări profunde în planificarea transportului și infrastructurii, precum și tranziția la combustibili cu emisii scăzute de carbon.

Acest fapt vine în contradicție cu justificările date de autor în nota informativă, precum că *"majorarea termenului de exploatare a mijloacelor de transport auto de la poziția tarifară 8702, va avea efect de înnoire a parcului de autobuze, ce va duce la ridicarea nivelului de securitate al pasagerilor și la îmbunătățirea nivelului serviciilor acordate în domeniul transporturilor" ceea ce vine în contradicție cu politica statului de a asigura securitatea și siguranța persoanelor.*

Importul mijloacelor de transport auto cu un termen de exploatare mai mare va încălca traficul rutier și cu mai multe autovehicule cu un nivel de siguranță scăzut, fiind în detrimentul societății.

Totodată, din punct de vedere economic, importul autovehiculelor cu un termen de exploatare mai mare va necesita mai multe cheltuieli la întreținerea acestora, ceea ce va duce la un impact financiar.

Normele vizate vin în contradicție cu prevederile stabilite în art. 20 al Legii 780/2001 cu privire la actele legislative. Contradicția constă în argumentele invocate de autor în ceea ce privește elaborarea proiectului, care vor avea un efect exact invers, decât cel scontat, în ceea ce privește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, precum și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări.

Prejudicierea interesului public se manifestă prin importul mijloacelor de transport auto cu un termen de

exploatare mai mare, va constitui o amenițare pentru securitatea și siguranța întregii societăți, precum și se va compromite interesele financiare ale statului.

Recomandări:

Se recomandă autorului revizuirea cadrului legal și instituțional, întru excluderea și diminuarea efectelor a acelor norme ce prejudiciază interesului public.

Astfel, în redacția propusă proiectul nu este justificat fiind inoportun de promovat în continuare.

Factori de risc:

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public
- Concurența normelor de drept
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, cu respectarea rigorilor de transparență decizională stabilite de cadrul normativ pertinent.

Autorul proiectului, prin amendamentele propuse la cadrul normativ existent, indică că *"acesta urmărește scopul de înnoire a parcului de autobuze, ce va duce la ridicarea nivelului de securitate al pasagerilor, dar și la îmbunătățirea nivelului serviciilor acordate în domeniul transporturilor"*.

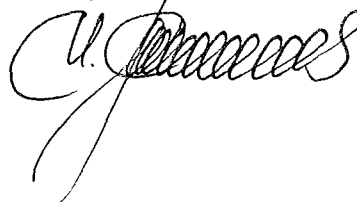
Examinând prevederile proiectului propus, se constată că argumentele prezentate de către autor nu sunt suficiente în privința majorării termenului de exploatare a mijloacelor de transport auto. Importul mijloacelor de transport auto cu un termen de exploatare mai mare va genera riscuri de a pune în pericol securitatea și siguranța pasagerilor, poluării mediului înconjurător.

Promovarea proiectului vine în contradicție cu politica statului de a asigura securitatea și siguranța persoanelor. Pentru a preveni prejudicierea dezvoltării durabile a economiei Republicii Moldova, se va lua în considerație practica europeană cu privire la diminuarea emisiilor nocive ce provin de la vehiculele rulate, precum și asigurarea securității și siguranței cetățenilor.

În concluzie, în lipsa unor argumente elocvente, proiectul în redacția propusă va diminua calitatea și performanțele parcului auto rezident, având în vedere că parcul auto din Republica Moldova este deja învechit, ceea ce va constitui un impediment pentru dezvoltarea și stimularea pieței interne de a asigura un nivel înalt de securitate a cetățenilor la acordarea serviciilor din domeniul transporturilor. Din acest punct de vedere promovarea proiectului este inoportună.

29.11.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Maia GONTA, Inspector superior

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Maia GONTA', written in a cursive style.