



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul contravențional, Codul fiscal)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Serviciul Vamal, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, necesitatea elaborării proiectului de lege pentru modificarea și completarea Codului contravențional și al Codului fiscal este generată de lacunele identificate în procesul implementării prevederilor Legii nr. 221 din 19 octombrie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Se menționează faptul că utilizarea în cadrul legal național a sintagmelor precum: „conducerea vehiculului...pe drumurile publice fără certificatul ce atestă achitarea vinietai” – art. 232 Cod contravențional și „se depistează autovehicule ...care circulă fără achitarea vinietai sau se constată că perioada de valabilitate a acesteia a fost depășită” – art. 348 cu indice 3 Cod fiscal creează reglementări ambigui și contradictorii în același timp.

Astfel, există situații când posesorii de vehicule, deși intră în țară pentru o perioadă mai mare de timp, procură vinieta doar pentru câteva zile pentru deplasarea nemijlocită pe drumurile naționale până la locul de destinație, argumentând că nu vor conduce mijlocul de transport în tot acest interval de timp. Ulterior, posesorii de vehicule, având vinieta expirată, se deplasează pentru procurarea unei noi vinietai. În aceste condiții, potrivit autorului, nu se pot aplica prevederile Codului contravențional (art. 232), deoarece norma prevede în mod expres întrunirea a două condiții imperative: conducerea pe drumurile publice și expirarea/lipsa vinietai.

d. Suficiența argumentării. Ținând cont de scopul și specificul expertizei anticorupție, menționăm că examinarea proiectului a relevat următoarele aspecte, pe care le expunem în continuare în compartimentul dat.

Deși autorul în nota informativă stipulează că actualmente normele juridice care reglementează domeniul funcționării instituției „vinieta” sunt confuze, totuși, acesta nu aduce argumente concludente în vederea promovării proiectului în redacția propusă.

Se cuvine să înțelegem că, de fapt, autorul propune ca toate autovehiculele neînmatriculate în Republica Moldova, clasificate la poziția tarifară 8703 și remorcile atașate la ele, clasificate la poziția tarifară 8716 (după caz) să li se aplice amendă contravențională în cazul depistării acestora fără a avea vinieta sau în cazul în care se constată că perioada de valabilitate a vinietei a expirat. Astfel, se propune utilizarea în Codul contravențional a sintagmei „aflarea pe teritoriul Republicii Moldova”, care ar substitui sintagma „conducerea vehiculului...fără certificatul ce atestă achitarea vinietei”, iar în Codul fiscal la art. 348 cu indice 3 se propune substituirea sintagmei „circulă fără achitarea vinietei” cu sintagma „fără vinieta”.

Din start dorim să menționăm că nu negăm necesitatea achitării vinietei de către subiecții impunerii în conformitate cu cadru legal, însă, propunerile care se regăsesc în redacția actuală în proiect, în opinia noastră, nu sunt obiectiv justificate.

Cunoscut fiind faptul că domeniul reglementat este unul foarte sensibil pentru societate din punct de vedere social, implementarea unor politici fără a ține cont de interesul public și fără a fi justificate sunt extrem de riscante și pot favoriza apariția controverselor în rândul societății.

Autorul nu propune anumite măsuri de prevenire și contracarare a fenomenului de folosință a drumului național de către posesorii mijloacelor de transport fără a avea vinieta sau fiind expirată, ci, în lipsa unei alternative fezabile, propune ca aceasta să fie achitată de către toate persoanele indiferent de faptul dacă utilizează sau nu drumurile naționale. În acest context, atragem atenția că legiuitorul a denumit capitolul 3 cu indice 1 al Titlului IX (Taxele rutiere) din Codul fiscal „Taxa pentru folosirea drumurilor Republicii Moldova de către...”.

În aceste condiții apare firesc întrebarea dacă aserțiunile autorului sunt veridice, adică dacă este justificat faptul că o persoană care nu utilizează drumul național, totuși, să suporte costul acestei viniete. Sensul sintagmei „folosirea drumurilor Republicii Moldova” din titlul denumirii capitolului sus-menționat a fost acela de a nu interpreta că această taxă se achită indiferent de utilizarea sau nu a mijlocului de transport pe drumurile Republicii Moldova.

Astfel, normele proiectului nu sunt însoțite de o analiză care ar conține o anticipare realistă a noilor reglementări și nu sunt proporționale cu impactul real asupra societății. Or, urmează să se analizeze dacă din ipotezele normei juridice se încadrează situația în care, spre exemplu, o persoană care întrunește calitatea de subiect al impunerii acestei taxe intră în Moldova pentru o perioadă de cel mult 2 luni, din care o bună parte o utilizează fiind într-o stațiune balneară sau într-un sanatoriu, iar o altă parte fiind petrecută cu membrii familiei sau cu persoanele la care se află în vizită, să fie obligată (potrivit propunerii legislative) să achite costul vinietei pe 2 luni, deși acesta a circulat pe drumurile țării doar de 2-3 ori. Sau, spre exemplu, deținătorul mijlocului de transport a suferit un accident rutier, iar automobilul se află o perioadă de timp în reparație. În aceste situații, s-ar putea ca prin acțiunile care se propun să existe riscul ca statul să fie acuzat de instituirea unor politici care au ca obiect doar acumularea mijloacelor financiare la buget.

Într-adevăr, se va putea argumenta că multe persoane abuzează de norma legală și conștiincios folosesc drumurile naționale fără a avea achitată vinieta.

În acest caz, în opinia noastră, statul urmează să întreprindă un șir de acțiuni care să permită depistarea și sancționarea la timp a celor care încalcă prevederea legală în acest sens. Se impune deci, optimizarea activității funcționale a organelor de control prin efectuarea de operațiuni care să identifice aceste cazuri cu aplicarea sancțiunilor de rigoare. Menționăm, de asemenea, că dacă s-a ajuns la această situație, înseamnă că mecanismul de asigurare a controlului implementării normelor legale în acest sens nu este unul fiabil. Autorul, urmează să propună modificări a mecanismului de control al implementării normelor respective prin elaborarea de acțiuni îndreptate spre consolidarea și perfecționarea sistemului instituțional-organizațional de monitorizare și control.

În altă ordine de idei, dacă e să comparăm prevederile care se propun prin proiect pentru a reglementa vinieta cu cele ale capitolului 2 (Taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova) din același titlu IX – Taxe rutiere din Codul fiscal, vom constata că obiectul impunerii este unul și același – autovehiculul, doar cu diferențierea că, într-un caz este vorba de autovehicule înmatriculate în Republica Moldova,

iar în celălalt caz – de cele neînmatriculate în Republica Moldova. Astfel, normele propuse vor putea fi calificate ca fiind discriminatorii din următoarele considerente. Art. 341 alin. (5) din Codul fiscal menționează că taxa nu se achită pentru autovehiculele nefolosite de către persoanele fizice cetățeni. Totodată, Legea nr. 131 din 07.06.2007 privind siguranța traficului rutier prevede la art. 27 alin. (8) că „este interzisă circulația pe drumurile publice a vehiculelor care nu corespund prevederilor tehnice sau al căror termen de valabilitate a controlului tehnic a expirat”. De aici rezultă că în cazul în care persoana nu circulă pe drumurile publice nu este obligată să supună imediat controlului tehnic vehiculul în cazul expirării termenului de valabilitate, precum și nu este obligată să achite taxa de folosire a drumurilor.

În concluzie vom menționa următoarele.

Deși există o răspundere juridică bine conturată normativ nu se poate ști cu exactitate dacă aceasta este aplicată efectiv.

Potrivit informațiilor oficiale, de la începutul anului acesta au fost eliberate peste 200000 vinieta care în sumă au alocat un venit de peste 25 mln. lei în bugetul de stat, iar cu referire la fapte de conducere a unui vehicul pe drumurile naționale, fără certificatul ce atestă achitarea vinietai au fost întocmite de Serviciul vamal 3364 de procese verbale (sursa: pagina oficială a Serviciului vamal, rubrica Noutăți, data plasării 17.08.2013). Respectiv, se poate deduce că numărul contravențiilor este simțitor de mic.

Autorul urmează să prezinte propuneri motivate privind măsurile ce urmează a fi întreprinse în vederea eficientizării organelor cu atribuții de control privind respectarea prevederilor legale. Totodată, este necesar să se implementeze procese clare ce vor duce la întărirea mecanismului de control prin sensibilizarea opiniei publice având drept scop limitarea, prevenirea și descurajarea generării pe viitor a comiterii abaterilor legale (spre exemplu, vinieta să fie lipită pe geamul vehiculului, monitorizare video pe drumurile publice, desfășurarea periodică a unor acțiuni ample de control a respectării prevederilor în domeniul vinietai). În acest sens, mecanismul de control și sancționare urmează să devină unul eficient. În lipsa instituirii acestuia, fenomenul utilizării drumurilor publice fără achitarea vinietai va persista și în continuare. Prin urmare, normele propuse vor crea posibilități pentru activități cu potențial de risc, ce vizează posibila implicare a angajaților autorităților care au atribuția de constatare a contravenției și aplicare a sancțiunilor, în acțiuni dubioase coruptibile care ar viza neatragerea la răspundere contravențională a persoanelor vinovate. Spre exemplu, la ieșirea din țară a vehiculului există riscul coruperii angajatului Serviciului vamal în vederea neaplicării sancțiunii.

Reiterăm ideea că Centrul nu se opune percepției taxei de vinieta și în continuare, doar că aceasta urmează să fie achitată efectiv doar în cazul folosirii drumurilor, după cum reiese și din denumirea dată de legiuitor capitolului 3 cu indice 1 din Titlul IX – Taxe rutiere din Codul fiscal.

Se impune, deci, implementarea unui sistem eficient și transparent de realizare, evidență și control al achitării vinietai de către subiecții impunerii prin perfecționarea sistemului automatizat de evidență, gestionat de Serviciul vamal.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau

individuale în lipsa justificării interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. În urma examinării rubricii Transparența în procesul decizional și a rubricii Noutăți menționăm că prezentul proiect nu se regăsește pe pagina web oficială a Serviciului Vamal.

Astfel, conform art.9 alin. (1) din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială. Acest anunț urmează să conțină: a) argumentarea necesității de a adopta decizia; b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări; c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

În lipsa publicării proiectului, se va limita accesul cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări vis-a-vis de acesta.

Ținând cont de importanța și de rezonanța proiectului în rândul societății civile, autorul urmează să identifice acele măsuri care vor duce la încurajarea rolului activ al societății de participare la procesul normativ de elaborare a actului.

Aplicarea efectivă a principiului transparenței în procesul decizional va oferi autorului proiectului posibilitatea de a-și forma o viziune asupra unor situații ce pot apărea în viitor în urma implementării prevederilor, precum și asupra atitudinii societății vis-a-vis de politicile elaborate.

Astfel, se va contura ideea dacă reglementările pot fi considerate obiectiv justificate în redacția actuală în raport cu beneficiul și interesul public.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Vadim Curmei
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
23 August 2013

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*