



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

hotărîrii de Guvern cu privire la modificarea și completarea Hotărîrii Guvernului nr.647 din 07 august 2014 privind punerea în aplicare a secțiunilor a 27-a cu indice 1 și a 28-a cu indice 1 din Codul vamal al Republicii Moldova (punctul 1 din hotărîre, se completează Hotărîrea cu punctul 4, etc)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al proiectului de act normativ este Serviciul Vamal.

b. Categoria actului normativ propus este hotărîre a Guvernului, ceea ce corespunde art. 102 din Constituție, art. 10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, finalitatea scontată prin prezentul proiect este ajustarea Programului Agent economic autorizat (AEO) din Republica Moldova la rigorile analogului Uniunii Europene, conform recomandărilor experților Comisiei Europene (DG pentru Taxare și Uniune Vamală), în scopul recunoașterii reciproce ulterioare a agenților economici autorizați între Republica Moldova și Uniunea Europeană.

d. Suficiența argumentării. Autorul a reliefat în conținutul notei informative condițiile ce au impus elaborarea proiectului, principalele prevederi ale acestuia și finalitățile urmărite prin implementarea amendamentelor propuse, întrunind generic exigențele stabilite de prevederile art.37 al Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr.317-XV din 18 iulie 2003. Totodată, aspectele ce vizează condițiile ce au impus elaborarea și promovarea proiectului și concretizarea practicii altor state la acest capitol, sunt abordate insuficient de către autor în cadrul notei informative. Deasemenea, ținînd cont de faptul că amendamentele propuse sunt formulate potrivit recomandărilor experților Comisiei Europene este indispensabilă încadrarea acestora în conținutul notei de argumentare sau anexarea acestora, pentru justificarea pertinentei modificărilor propuse și gradului de compatibilitate a acestora cu standardele internaționale în domeniu și practica pozitivă a altor state.

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 promovează interesul public general, or acesta tinde să ajusteze Programul AEO din Moldova la rigorile analogului Uniunii Europene, în scopul recunoașterii reciproce ulterioare a agenților economici autorizați între Republica Moldova și Uniunea Europeană, fapt care nu este în detrimentul interesului public. Totodată, aplicarea amendamentelor proiectului conform redacției propuse de către autor cu disconsiderarea recomandărilor relevante în conținutul Capitolului II relevă tentativa autorului de a promova interese instituționale prin aprobarea unor norme ce permit exercitarea unor atribuții discreționare, contrar interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domeniul anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că la momentul efectuării expertizei anticorupție, proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a autorității, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasând proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.
<http://www.customs.gov.md/ro/content/proiectul-hotararii-de-guvern-cu-privire-la-modificarea-si-completarea-hotararii-guvernului>

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Pct.4 al proiectului: „3.11) La Pct.12 sintagma „și emite recomandări privind măsurile ce trebuie luate pentru asigurarea conformării la cerințele legale” se substituie cu sintagma „și îi acordă posibilitatea de a reacționa în termen de 30 de zile calendaristice înainte ca cererea să fie efectiv respinsă. Termenul menționat la pct.9/3 se suspendă în consecință.”;

Utilizarea cuvintelor „de a reacționa” atribuie caracter neclar spectrului de acțiuni ce urmează a fi întreprinse de către subiectul vizat. Redacția propusă este generală, admite perceperea

și interpretarea subiectivă a normei și riscă să determine dificultăți la etapa implementării normei.

Recomandarea: *Se recomandă autorului substituirea cuvintelor „de a reacționa” cu o altă formulă ce va reflecta mai concret acțiunile ce urmează a fi întreprinse de către autor. În acest sens, autorul poate prelua următoarea formulă “de a justifica, în scris ...” sau o altă formula ce va exclude riscurile prenotate.*

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

Pct.4 al proiectului: „3.6) Pct.6 se expune în următoarea redacție după cum urmează: „Solicitantul depune, în mod obligatoriu, chestionarul de autoevaluare, completat conform modelului stabilit de Serviciul Vamal”;”.

Norma propusă este o normă în alb, ori aceasta atribuie altui subiect dreptul și competența de a elabora, în mod autonom, reglementări cu caracter normativ, fapt ce periclitează stabilitatea raporturilor juridice reglementate.

În cazul utilizării normelor în cauză, elementele (factorii) coruptibilității nu sînt evidențiați direct, dar aceste norme 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.

Recomandarea: *În acest context, menționăm faptul că chestionarul de autoevaluare urmează a fi reglementat în cadrul unui act normativ aprobat de către Guvern cu respectarea tuturor exigențelor de tehnică legislativă relevante, cît și a standardelor privind transparența decizională. Totodată întru depășirea riscurilor evidențiate în cadrul analizei anterioare, autorul poate atribui procedurilor în cauză o secțiune separată în cadrul documentului propus pentru expertiză, evitînd astfel, ramificarea excesivă a cadrului normativ de resort. Acțiunile date vor asigura accesibilitatea, stabilitatea și transparența reglementărilor legale în domeniu.*

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Pct.4 al proiectului: „3.24) După pct.43 se introduc două puncte noi, cu următorul conținut: 44. Serviciul Vamal purcede la o reexaminare a criteriilor și condițiilor în următoarele cazuri:

a) modificări importante ale legislației vamale relevante, care afectează condițiile de autorizare a AEO;”.

Formula „legislației vamale relevante, care afectează” este generală și creează condiții pentru interpretarea extensivă a acesteia de către reprezentanții autorității de control. În acest context, remarcăm riscul aplicării discreționare a normei și inițierii arbitrare a procedurii de reexaminare a criteriilor și condițiilor în temeiul lit.a) conform redacției propuse.

Recomandarea: *Se recomandă autorului substituirea sintagmei „legislației vamale relevante, care afectează” cu sintagma „legislației vamale ce reglementează”.*

Pct.4 al proiectului: „3.6) După pct.9 se introduc trei puncte noi, cu următorul conținut: [...] 9/2. Cererea este acceptată atunci când următoarele condiții sunt îndeplinite: [...] d) cererea nu se referă la o decizie care are același obiect ca o decizie anterioară adresată aceluiași solicitant, care în cursul perioadei de trei ani anterior cererii a fost anulată sau retrasă pe motivul că solicitantul nu a reușit să își îndeplinească o obligație impusă în temeiul deciziei respective.”

Termenul reglementat în conținutul normei citate supra („trei ani anterior cererii”) atribuie caracter neclar normei, or autorul nu concretizează dacă se prezumă trei ani consecutivi sau în general trei ani. Circumstanța în cauză riscă să determine incertitudine la etapa implementării normei și aplicarea discreționară a acesteia.

Recomandarea: Se recomandă autorului completarea normei după cuvintele „trei ani” cu cuvântul „consecutivi” sau stabilirea unui alt termen de referință.

Pct.4 al proiectului: „3.24) După pct.45 se introduc două puncte noi, cu următorul conținut: [...] 45. În cazul în care o autorizație AEO a fost eliberată unui solicitant înregistrat de stat mai puțin de trei ani, se asigură o monitorizare mai atentă în cursul primului an ulterior eliberării autorizației AEO”.

Prevederile citate supra fac referință la o procedură suplimentară de control căreia este supus solicitantul înregistrat de stat de mai puțin de trei ani, în lipsa unor prevederi relevante ce prezumă instrumentele utilizate în cadrul monitorizării și impactului scontat de către autoritate și eventualele consecințe ale monitorizării "mai stricte" pentru AEO.

Astfel remarcăm faptul că lipsa unor prevederi în acest sens, riscă să determine precondiții pentru exercitarea unor atribuții excesive de către autoritate în detrimentul interesului public.

Recomandarea: Coroborat cu obiecțiile și riscurile delimitate în compartimentul „Discreții excesive ale autorităților publice” se recomandă autorului reglementarea instrumentelor utilizate în contextul „monitorizării mai atente în cursul primului an ulterior eliberării autorizației AEO” și impactului aplicării monitorizării în cauză.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Pct.4 al proiectului: „3.6) Pct.7 se modifică și va avea următorul conținut: „ În cazul în care Serviciul Vamal constată că cererea nu conține toate elementele cerute, acesta invită solicitantul, în termen de 30 de zile calendaristice de la primirea cererii, să furnizeze informațiile necesare, în vederea justificării cererii. Termenul menționat la pct.9/1 se suspendă în consecință”.

Utilizarea cuvântului „cerute” în contextul definirii condițiilor de validare a cererii de către Serviciul Vamal atribuie per ansamblu incertitudine raporturilor juridice reglementate, creînd precondiții pentru stabilirea nejustificată a unor condiții suplimentare de către autoritate.

Recomandarea: Se recomandă autorului revizuirea cuvântului „cerute” în context și substituirea acestuia cu referințe pertinente la prevederile proiectului/legislației ce prevăd condițiile/elementele ce urmează să întrunească cererea depusă de către solicitant.

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

Pct.4 al proiectului: „3.24) După pct.45 se introduc două puncte noi, cu următorul conținut: [...] 45. În cazul în care o autorizație AEO a fost eliberată unui solicitant înregistrat de stat mai puțin de trei ani, se asigură o monitorizare mai atentă în cursul primului an ulterior eliberării autorizației AEO”.

Prevederile citate supra fac referință la o procedură suplimentară de control căreia este supus solicitantul înregistrat de stat de mai puțin de trei ani, în lipsa unor prevederi relevante ce delimitează instrumentele utilizate în cadrul monitorizării și impactului scontat de către autoritate în acest sens, fapt care riscă să determine ineficiența mecanismului de control suplimentar instituit.

Recomandarea: Coroborat cu obiecțiile și riscurile delimitate în compartimentul „Discreții excesive ale autorităților publice” se recomandă autorului reglementarea instrumentele utilizate în contextul „monitorizării mai atente în cursul primului an ulterior eliberării autorizației AEO”, impactului aplicării monitorizării în cauză și consecințele suportate eventual de către AEO.

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 Hotărârea 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

Cristina Chistol
inspector superior al Direcției legislație și expertiză anticorupție
04 Octombrie 2016

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