



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

ordinului privind aprobarea Regulamentului transportului de mărfuri pe calea ferată din Moldova

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al proiectului de act normativ (departamental) este Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor.

b. Categoria actului normativ (departamental) propus este ordin, ceea ce corespunde art. 10 și 13 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale autorităților publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul regulamentului „Cu privire la transportul de mărfuri pe cale ferată din Moldova” are drept scop asigurarea circulației, integrității mărfurilor și a materialului rulant, precum și a securității ecologice.

d. Suficiența argumentării. Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului. Autorul a specificat condițiile care au determinat elaborarea acestuia, principalele prevederi și locul actului în sistemul legislației. Elaborarea proiectului este binevenită și necesară. În continuare ne vom expune asupra unor aspecte care, în opinia noastră, necesită a fi reglementate detaliat pentru a exclude orice interpretare neuniformă sau apocrifă. La punctul 17 al Capitolului II din proiect sunt enunțate cazurile de forță majoră în care administrația căii ferate are dreptul să refuze coordonarea comenzii pentru transportarea mărfurilor. Prevederea respectivă este una discreționară și ambiguă, deoarece nu sunt specificate toate cazurile de forță majoră. Ulterior această generalizare va crea dificultăți la implementarea corectă a normei, deoarece administrația căii ferate va decide preferențial care sunt cazurile de forță majoră ce vor servi drept temei pentru refuzul coordonării comenzii unui expeditor în favoarea altui expeditor în schimbul luării de mită, primirii de foloase necuvenite, traficului de influență etc. Considerăm necesară specificarea expres cazurile în care administrația căii ferate are dreptul să refuze coordonarea comenzii. Totodată, la alin. 5 al pct. 54 din Capitolul IV nu sunt enunțate toate actele pe care calea ferată le poate verifica. Recomandăm autorului să indice expres actele pe care calea ferată le poate verifica. Specificarea respectivă va diminua abuzurile din partea reprezentanților/responsabilului căii ferate ce pot surveni în urma aplicării selective a normei date. În aceeași ordine de idei, considerăm oportun ca autorul în pct. 83 al Capitolului V din

proiect să indice concret de ce document are nevoie destinatarul la eliberarea mărfurilor sosite în adresa persoanelor fizice.

Atragem atenția asupra reglementărilor referitoare la efectuarea expertizei (pct. 101 al Capitolului V din proiectul dat). Autorul s-a expus echivoc asupra acestui aspect, deoarece nu este clar când/cum se atestă momentul eschivării angajaților căii ferate de la expertiză, ceea ce ulterior se va răsfrânge negativ asupra continuității procesului de solicitare a expertizei pentru identificarea părții vinovate de lipsa, alterarea sau deteriorarea mărfurilor. Propunem autorului stabilirea expresă a mecanismului de constatare a uneia din părți.

De asemenea, considerăm că termenul dat (24h) în vederea efectuării expertizei este prea mic. Într-o perioadă atât de restrânsă pot acționa o serie de factori intenționați și neintenționați în urma cărora partea cointeresată în efectuarea expertizei nu va reuși solicitarea acesteia. Nici în nota informativă nu s-a abordat tema respectivă, întru justificarea unui termen atât de redus. Apreciem acest fapt ca fiind o cerință excesivă a serviciului vamal. Propunem ca termenul să fie extins până la minim 48 ore în dependență de tipul mărfii și termenul de valabilitate al acesteia. Totodată, nu am găsit o justificare rațională în urma căreia partea vătămată nu va putea solicita efectuarea expertizei dacă costul lipsei, deteriorării mărfurilor nu depășește mărimea salariului minim. Prin proiect se propune ca în astfel de cazuri mărimea pierderilor să se stabilească de către șeful stației în comun acord cu destinatarul mărfii. Nu este clar care va fi procedura în caz că aceștia nu vor ajunge la un acord comun în ceea ce privește despăgubirile, dacă pagubele nu depășesc un salariu minim pe economie, nu sunt prevăzute în proiectul regulamentului înaintat. În ceea ce privește salariul minim menționăm că nu este concretizat la care salariu minim se referă autorul (salariu minim pe economie, salariu minim la IS „Calea Ferată a Moldovei” etc.). Recomandăm autorului modificarea prevederilor care interzic efectuarea expertizei dacă costul lipsei, deteriorării mărfurilor nu depășește un salariu minim, astfel încât această procedură să fie permisă.

Totodată, pct. 108 al Capitolului V din proiect denotă un vădit caracter coruptibil, deoarece reținerea eliberării mărfii poate fi provocată intenționat de serviciul vamal din motive neîntemeiate pentru a favoriza un act de corupție, iar în cazul refuzului dării de mită Serviciul Vamal va reține eliberarea mărfii pentru ca ulterior destinatarul mărfii să achite pentru reținerea acesteia căii ferate. Propunem autorului de a prevedea expres ca reținerea să fie motivată (justificată).

La pct. 222 al Capitolului XX din proiect, o neclaritate denotă stabilirea costului real al mărfii. Apreciem că procedura de determinare a prețului, reieșind din situații comparabile, este una defectuoasă și necesită o reglementare minuțioasă astfel încât abuzurile sau aplicarea preferențială a normei să fie exclusă.

Recomandăm ca, în cazul prevăzut în pct. 241 din Capitolul XI al proiectului, pe fișa de acumulare după semnarea de către lucrătorul stației și reprezentantul plătitorului să se aplice ștampila stației. O neclaritate denotă norma din pct. 356 al Capitolului XVI care prevede că „În cazul apariției divergențelor între destinatarul mărfurilor, expeditorul de mărfuri ce țin de readresarea mărfurilor, calea ferată refuză readresarea și expediază vagonul sau containerul la stația de destinație inițială.” Autorul nu a specificat din contul cui se va efectua expedierea vagonului sau containerului la stația de destinație inițială în cazul apariției divergențelor între destinatarul mărfurilor și expeditorul de mărfuri.

Considerăm oportun de a preciza, în cadrul regulamentului dat, acordurile internaționale care reglementează transportul mărfurilor în containere specializate și în condiții speciale.

O remarcă aparte necesită normele punctelor 602, 603, 609, 618, 623, 627 și 630. Reieșind din prevederile acestora nu este clar cine este responsabil de verificarea produselor vizate în momentul încărcării lor în vagoane.

O confuzie se atestă și la pct. 767 al Capitolului XXXI din proiect în care se menționează că “Existența cantității neînsemnate de zăpadă în vagonul curățat nu constituie un semn de murdărie a acestuia.” Redacția expusă de autor nu determină criteriile după care se va aprecia dacă cantitatea este sau nu semnificativă. Recomandăm autorului de a reformula norma respectivă în vederea concretizării criteriilor mai sus relevate.

În concluzie, proiectul regulamentului în cauză este unul oportun, însă aplicabilitatea adecvată a normelor inserate nu poate fi asigurată din considerentul că unele din ele sunt lipsite de precizie și oferă câmp larg pentru interpretări preferate și/sau comportament discreționar din partea responsabililor de aplicare a normelor din proiect, precum și pot constitui cerințe excesive pentru destinatarul de mărfuri. În acest context, este necesară revizuirea normelor abordate în prezentul raport.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat

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. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Pct. 108 din Capitolul V al proiectului dat.

Norma în cauză prevede că „În cazul reținerii eliberării mărfii din motivele legate cu perfectarea documentelor vamale, destinatarul mărfii nu este scutit de achitarea căii ferate a tuturor plăților aferente.” Atenționăm că redacția respectivă generează riscul de a reține în mod abuziv documentele vamale sub pretextul perfectării lor fără a cunoaște circumstanțele ce determină reținerea dată. Colaboratorul vamal, la propria discreție, poate reține documentele în vederea comiterii unui act de corupție (obținerii unor avantaje necuvenite).

Recomandarea: Propunem autorului de a prevedea expres obligația motivării din partea colaboratorilor vamali a reținerii documentelor.

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

Alin. 3 al pct. 51 din Capitolul IV al proiectul.

Alineatul dat stipulează că: „Până la achitarea plăților convenite S.A. „Căii Ferate” pentru transportul precedent calea ferată poate refuza recepționarea mărfurilor pentru transport și reține expedierea mărfurilor, totodată, vagoanele se consideră aflate în folosința expeditorului de mărfuri până la recepționarea mărfurilor pentru export”. În urma examinării normei date constatăm că aceasta denota o lipsă de precizie și un potențial coruptibil, întrucât cuvântul “poate” oferă posibilitatea aplicării acesteia în mod discreționar. Norma este una confuză deoarece autorul, menționează că calea ferată „poate” refuza recepționarea mărfurilor pentru transport și reține expedierea mărfurilor fără a indica criteriile în baza cărora se vor lua astfel de decizii. Totodată, se identifică riscul ca responsabilul de aplicarea normei să decidă, reieșind din propriile interese, refuzul/acceptarea recepționării mărfii sau reținerea expedierii acesteia. Prin urmare, destinatarul mărfii va fi pus în situația de a corupe autoritatea responsabilă (calea ferată), astfel se vor crea circumstanțe prielnice pentru favorizarea actelor de corupție.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a exclude cuvântul “poate” din alineatul respectiv. Totodată, considerăm necesar de a prevedea expres în textul proiectului cazurile în care vor fi întreprinse măsurile respective. Astfel, se va asigura aplicarea uniformă a prevederii fără a lăsa loc de interpretări ambigue și discreționare.

Pct. 83 al Capitolului V din proiect.

Norma în cauză prevede că „Mărfurile sosite în adresa persoanelor fizice se eliberează destinatarului de mărfuri numai la prezentarea actului de identitate sau a altui document contra semnătură în foaia de expediție cu indicarea datei...”. Atenționăm că redacția înaintată, la aplicare, va distorsiona aplicarea uniformă a normei în cauză, întrucât nu sunt specificate toate documentele la prezentarea cărora se va elibera marfa sosită. Prin urmare, în mod discreționar se va decide în baza cărora documente se eliberează aceasta.

Recomandarea: Propunem autorului de a specifica expres lista documentelor în baza

căroră se va elibera marfa sosită.

Lit. f) a pct. 321 al Capitolului XV din proiect.

Punctul respectiv reglementează cazurile în care calea ferată are dreptul să comercializeze mărfurile. Prevederile de la lit. f) din punctul sus menționat stipulează una din cauze, și anume „circumstanțele de forță majoră și altor circumstanțe, în care au apărut obstacole pentru transportul mărfurilor sau există pericol eminent de alterare sau deteriorare a mărfurilor.” În contextul examinării prevederii date menționăm că aceasta conține o formulare ambiguă și anume sintagma „altor circumstanțe”. Astfel, din redacția propusă nu sunt clare cazurile sau circumstanțele în baza cărora SA”Calea Ferată” are dreptul să comercializeze mărfurile. În lipsa unor cazuri și circumstanțe obiective, aprecierea respectivă, va fi una subiectivă care se va baza doar pe convingerile și interesele responsabililor. Această sintagmă acordă prevederii în cauză un sens vag și confuz purtând un caracter discreționar, întrucât responsabilii din cadrul căii ferate vor putea determina la latitudine proprie cazurile și circumstanțele în care pot comercializa marfa. Asemenea abordări generale sunt ușor interpretate într-un mod subiectiv, norma făcând posibilă aplicarea preferențială. Astfel, destinatarului mărfii i se pot cauza pagube materiale considerabile.

Recomandarea: Considerăm oportun specificarea expresă în proiectul regulamentului înaintat a cazurilor și circumstanțelor în baza cărora angajații căii ferate vor putea comercializa mărfurile. Astfel, se vor evita abuzurilor reprezentanților căii ferate față de destinatarul mărfii.

Pct. 528 al Capitolului XXV din proiectul dat.

Norma respectivă prevede că „În cazul lipsei posibilităților de reducere a umidității mărfurilor în vrac până la limitele lipsite de pericol, expeditorul de mărfuri la încărcarea în vagoane a astfel de mărfuri în perioada rece a anului, trebuie să ia măsuri de evitare a lipirii prin înghețare a acestor mărfuri și a înghețării de pereți și podeaua vagonului, aplicând măsurile preventive necesare.” Este sesizată o lipsă de precizie în ceea ce privește măsurile preventive pe care expeditorul trebuie să le respecte pentru a evita alterarea sau deteriorarea mărfii. Din redacția actuală deducem că expeditorul va efectua măsurile preventive la propria latitudine. Astfel, se generează riscul ca în cazul lipsei posibilităților de reducere a umidității mărfurilor în vrac până la limitele lipsite de pericol expeditorul va întreprinde măsuri preventive, în opinia lui „corespunzătoare”, pentru ca ulterior marfa să se altereze sau deterioreze, în final invocând că pagubele au fost provocate în urma circumstanțelor de forță majoră. Prin urmare, acesta se va eschiva de la răspundere.

Recomandarea: Considerăm necesar stipularea expresă în proiectul dat a măsurilor preventive corespunzătoare în cazurile în care reducerea umidității mărfurilor în vrac până la limitele lipsite de pericol nu este posibilă. În rezultat, expeditorul va fi nevoit să se conformeze cu specificările din Regulamentul dat.

Alin. 2 al pct. 745 din Capitolul XXX al proiectului dat.

Alineatul respectiv stipulează următoarele: „După caz, vagoanele, containerele, după descărcarea mărfurilor supuse regimului de carantină fitosanitară sunt supuse decontaminării, conform prescripțiilor inspectorului din domeniul carantinei fitosanitare”. Sintagma „după caz” acordă prevederii în cauză un sens vag și confuz purtând un caracter discreționar, întrucât nu este clar în ce cazuri vagoanele, containerele sunt supuse decontaminării, acest fapt fiind determinat la latitudinea proprie de persoanele responsabile. Asemenea abordări generale sunt ușor interpretate într-un mod subiectiv, norma făcând posibilă aplicarea preferențială. Astfel, se va pune în pericol calitatea mărfii.

Recomandarea: Considerăm necesar excluderea sintagmei „după caz”. Prin urmare, norma va căpăta un caracter concret, și nu va rămâne loc pentru interpretări neuniforme.

Pct. 767 al Capitolului XXXI din proiectul în cauză.

Norma dată stipulează că „Existența cantității neînsemnate în vagonul curățat nu constituie un semn de murdărie a acestuia.” Redacția expusă de autor nu determină criteriile după care se va aprecia dacă cantitatea este sau nu neînsemnată. Din aceste considerente norma va provoca divergențe la aplicare. Astfel se pune în pericol transportarea mărfurilor conform normelor sanitare.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a reformula norma respectivă în vederea concretizării criteriilor mai sus relevate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Alin. 3 al pct. 101 din Capitolului V al proiectul respectiv.

Norma respectivă legiferează că „Expertiza în vederea mărfurilor perisabile trebuie să fie efectuată nu mai târziu de 24 de ore din momentul deschiderii vagonului...” Considerăm că termenul de 24 de ore dat pentru efectuarea expertizei, care trebuie să răspundă la întrebarea privind cauza deteriorării (alterării) mărfurilor, mărimea acestora, precum și cu ce sumă a diminuat costul mărfii, este prea mic. Limitarea în timp poate cauza lezarea unor drepturi ale căii ferate, dar mai ales ale destinatarului mărfii. Astfel, deținătorul mărfii nu va reuși să-și valorifice dreptul asupra acesteia, precum și să confirme (demonstreze) legalitatea/corectitudinea acțiunilor întreprinse.

Recomandarea: Propunem revizuirea termenului de 24 ore în vederea extinderii acestuia la cel puțin 48 de ore în dependență de termenul de valabilitate și tipul mărfii.

Alin. 7 al pct. 101 din Capitolului V al proiectul respectiv.

Alineatul în cauză stipulează că „Expertiza nu se efectuează, dacă costul lipsei, deteriorării (alterării) mărfurilor nu depășește mărimea salariului minim, precum și dacă costul expertizei

depășește mărimea pierderii. În asemenea cazuri mărimea sau cauza lipsei, deteriorării (alterării) mărfurilor și mărimea pierderilor se stabilesc de către șeful stației în comun cu destinatarul de mărfuri și se indică în actul comercial.” În urma examinării noiei date am identificat cerințe excesive, care depășesc cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați, deoarece nu este clar care va fi procedura în caz că destinatarul mărfii și șeful stației nu vor ajunge la un acord comun în ceea ce privește despăgubirile, dacă pagubele nu depășesc un salariu minim pe economie. În aceeași ordine idei, autorul nu a specificat la care salariu minim se referă (minim pe economie, salariu minim la IS „Calea Ferată a Moldovei etc.). Considerăm că efectuarea expertizei trebuie să fie un drept al destinatarului sau, respectiv, al căii ferate care să decidă de sine stătător asupra efectuării sau neefectuării a acesteia indiferent de pagubele cauzate (care la fel se stabilesc prin expertiză).

Recomandarea: Propunem autorului modificarea prevederii în cauză, astfel încât efectuarea expertizei să fie permisă indiferent de costul lipsei sau deteriorării mărfurilor. De asemenea, recomandăm acestuia să specifice în proiectul respectiv la care salariu minim s-a referit în alineatul dat.

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

Alin. 2 pct. 222 din Capitolul X al proiectului dat.

În alineatul respectiv se menționează că „...Valoarea mărfurilor declarată de expeditorul mărfurilor nu trebuie să depășească costul real al acestora.” O neclaritate a normei date o constituie procedura de stabilire a „costului real” al mărfii. Considerăm că procedura de stabilire a costului real prin situații comparabile este una discreționară, care ulterior va crea disensiuni la aplicare, deoarece costul va fi stabilit preferențial de către responsabilii stației feroviare. Astfel, destinatarul mărfii poate fi pus în situația în care pentru anumite privilegii să întreprindă anumite fapte ilegale ca de exemplu: oferirea unor foloase materiale sau a unor avantaje necuvenite, fie în promisiunea, oferirea sau acordarea ilegală a unor asemenea avantaje necuvenite subiecților implicați.

Recomandarea: Apreciem procedura de determinare a prețului, reieșind din situații comparabile, ca fiind una defectuoasă și necesită o reglementare minuțioasă astfel încât abuzurile sau aplicarea preferențială a normei să fie exclusă.

Lit. b) a pct. 321 al Capitolului XV din proiect, textul: „neprimirii indicațiilor expeditorului de mărfuri sau organizației ierarhic superioare cum să procedeze cu mărfurile sosite la adresa destinatarului mărfurilor, care nu se află în regiunea stației de destinație”

Considerăm că cazul respectiv este inoportun din următorul considerent: Expeditorul mărfii, din diverse motive, poate să nu indice corect stația de destinație sau datele destinatarului ceea ce nu poate constitui motiv întemeiat de comercializare a mărfii. Autorul nu indică un termen careva în vederea întreprinderii acțiunilor respective în vederea informării expeditorului de mărfuri și a organizației ierarhic superioare. Este omis mecanismul schimbului de informații dintre expeditorul mărfii, organizația ierarhic superioară, stația de destinație și destinatar. Riscul normei constă în cauzarea de pierderi materiale destinatarului mărfii în urma lipsei unei conlucrări adecvate între stațiile de cale ferată și expeditorul de marfă.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a institui un mecanism care să determine termenul necesar primirii indicațiilor, precum și modul de interacțiune dintre stațiile de cale ferată, organul ierarhic superior, expeditor și destinatar. De asemenea, considerăm necesar ca destinatarul mărfii să fie informat despre situația creată, dat fiind faptul că aceasta în mod evident va duce la tergiversarea primirii (recepționării) mărfurilor.

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

Nicolae Vutcariov
inspector
11 Septembrie 2013

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