

RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra proiectului Codului de conduită a colaboratorului vamal

I. Evaluarea generală a proiectului

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

Codul de conduită a colaboratorului vamal stabilește normele obligatorii de conduită profesională și are drept scop reglementarea principiilor fundamentale de conduită pentru prevenirea unor situații care ar putea afecta reputația și imaginea colaboratorului vamal în particular, precum și a organelor vamale în general.

Potrivit autorului, scopul promovării proiectului este asigurarea prestării unor servicii de calitate, precum și informarea publicului asupra regulilor de conduită a colaboratorului vamal, a căror respectare trebuie să fie garantată. Proiectul a fost elaborat în vederea realizării prevederilor art. 14 alin. (2) al Legii nr. 25 din 22.02.2008 precum și art. 15 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 1150 din 20.07.2000.

Concluzii și recomandări: *Considerăm, că argumentele invocate de autorul proiectului în nota informativă justifică pe deplin necesitatea promovării acestuia. Menționăm, însă, faptul că autorul nu face careva referință la reglementările corespondente ale legislației comunitare. Mai mult ca atât, structura logico-juridică a proiectului prenotat este inadecvată. Astfel, propunem ca succesiunea capitolelor să fie revăzută într-o modalitate care ar reduce numărul lor și în cadrul capitolelor nou create să fie comasate mai multe puncte.*

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Concluzii și recomandări: *Fundamentarea economico-financiară a proiectului lipsește cu desăvârșire. Deși în aparență implementarea prevederilor acestuia nu va necesita cheltuieli financiare substanțiale, în temeiul prevederilor art. 37 lit. e) din Legea nr. 317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, acest fapt urmează a fi reflectat în mod obligatoriu în nota de argumentare.*

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale

Concluzii și recomandări: *Proiectul nu promovează careva interese de grup ori individuale în detrimentul interesului public.*

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standardele anticorupție

Concluzii și recomandări: *Prevederile proiectului nu corespund în totalitate standardelor internaționale anticorupție. Recomandăm autorului să ia în considerație*

prevederile Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției și Recomandarea (2000)10 adoptată de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei la 11 mai 2000. Reieșind din cele expuse menționăm că în alin. 6, art. 8 al Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției se prevede faptul că fiecare stat parte are în vedere să ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsuri disciplinare sau alte măsuri care se dovedesc a fi necesare împotriva agenților publici care încalcă codurile ori normele instituite în baza prezentului articol. Prevederile proiectului în mod nejustificat fac referință numai la răspunderea disciplinară corespunzătoare obligațiilor încălcate deși anumite încălcări pot servi drept componente de contravenție sau chiar infracțiune.

Pe parcursul întregului proiect se atestă lipsa respectării normelor Recomandării (2000)10 adoptată de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei la 11 mai 2000. Ținem să remarcăm faptul că autorul proiectului nu face suficient de clară referință la responsabilitatea superiorilor ierarhici, raportarea, conflictul de interese, utilizarea resurselor publice precum și cele ce țin de comportamentul colaboratorului vamal în unele situații aparte.

În conformitate cu prevederile art. 8 al Constituției R.M. și art. 5, al. (1), lit. a) din Legea nr. 317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, Republica Moldova este obligată să respecte normele unanim recunoscute ale dreptului internațional, iar în cazul elaborării unui act normativ, acesta trebuie corelat cu prevederile legislației comunitare, precum și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. În acest context, recomandăm autorului ajustarea proiectului la prevederile internaționale.

Suplimentar, recomandăm autorului includerea în proiect a unor prevederi care vor stabili procedura de raportare de către colaboratorul vamal a actelor de corupție săvârșite de șefii superiori ai acestuia, recomandare formulată în pct. 57 din Raportul de conformitate al GRECO asupra Republicii Moldova la ciclul II de Evaluare.

În calitate de stat membru al Grupului de State împotriva Corupției, Republica Moldova și-a asumat obligația implementării recomandărilor formulate în Raportul de Evaluare menționat.

La compartimentul evaluarea în fond a proiectului ne vom referi mai detaliat asupra aspectelor mai sus menționate.

II. Evaluarea în fond a proiectului

2.1. Formulări lingvistice ambigue

La pct. 5, lit. b) se menționează că prin principiul intitulat calitatea serviciilor se subînțelege că colaboratorul vamal efectuează controlul vamal la cele mai înalte cote de calitate și standarde de performanță, astfel încât să se asigure atât realizarea funcției de control vamal, cât și derularea nestingherită a activității contribuabilului pe toată perioada controlului.

Concluzii și recomandări: *În cadrul sintagmei „cele mai înalte cote de calitate” nu este înțeles sensul cuvântului „cote”, de aceea recomandăm ca el să fie exclus.*

Respectiv propunem ca sintagma menționată să aibă următorul conținut „de cea mai înaltă calitate”.

La pct. 7, lit. h) se prevede ca colaboratorul vamal este obligat să aibă un comportament echilibrat și nediscriminatoriu, tratându-l pe fiecare în mod egal, respectându-i drepturile și demnitatea.

Concluzii și recomandări: Considerăm că norma respectivă este una prea vagă ceea ce nu permite colaboratorului vamal de a înțelege ce conduită să adopte în relațiile cu persoanele cu care contactează pe parcursul activității sale. Mai mult ca atât, colaboratorul vamal trebuie să fie obligat ca să aibă un comportament pozitiv nu numai în timpul activității, dar și în orice situație în care s-ar afla zi de zi.

Reieșind din prevederile art. 9 a Recomandării Consiliului European (2000) 10 privind codurile de conduită pentru agenții publice (în continuare Rec (2000) 10), propunem ca punctul menționat mai sus să aibă următorul conținut: „să aibă întotdeauna un comportament care ar păstra și ar consolida încrederea publicului în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea serviciului vamal, să fie echilibrat și nediscriminatoriu, tratându-l pe fiecare în mod egal, respectându-i drepturile și demnitatea”.

La pct. 9, lit. b) se prevede ca colaboratorul vamal să nu se lase influențat în luarea deciziilor de către persoane sau structuri din interiorul sau din afara instituției privind îndeplinirea atribuțiilor de serviciu.

Concluzii și recomandări: Putem remarca că conținutul prevăzut la lit. b) este unul prea vag din considerentul că autorul proiectului nu aduce o lămurire clară care „decizii” anume pot fi influențate „de către persoane sau structuri din interiorul sau din afara instituției”. Situația dată poartă un risc coruptibil din motivul că colaboratorul vamal poate interpreta în mod diferit prevederea de la litera menționată anterior și să nu execute chiar și unele indicații perfect justificate și legale date de persoanele din interiorul instituției. Pentru a exclude posibilitatea acestei interpretări recomandăm în baza prevederilor art. 20 al Rec (2000) 10) ca litera menționată mai sus să prevadă un alt conținut care ar prevedea ca colaboratorul vamal nu trebuie să se lase influențat în luarea deciziilor de către persoane sau structuri din interiorul sau din afara instituției în special în situația în care acest fapt ar duce la crearea anumitor favoruri unei persoane sau unei entități oarecare. De asemenea, se va indica faptul că comportamentul său, atât public cât și privat, nu trebuie să-l facă vulnerabil de o influență nedatorată a altei persoane.

La pct. 10, lit. c) se menționează că colaboratorului vamal îi este interzis să se implice în activități sau înțelegeri, direct sau prin intermediul membrilor lor de familie, care ar provoca conflicte de interese.

Concluzii și recomandări: Conceptul de conflict de interese este insuficient tratat de către prevederile proiectului. Colaboratorului vamal nu i se explică în ce activități sau înțelegeri n-ar trebui să se implice pentru a nu da naștere unui conflict de interese.

Remarcăm că autorul nu menționează în cadrul proiectului semnificația noțiunii de „conflict de interese”. Astfel venim cu propunerea ca autorul să includă această explicație în punctul 5, pct. c) care stabilește principiile fundamentale ale activității în organele vamale conducându-se de prevederile art. 13 al Rec (2000) 10.

La punctul 11, lit. d) se menționează că colaboratorul vamal este obligat să aibă un comportament demn, să dea dovadă de operativitate, politețe și onestitate.

Concluzii și recomandări: *Remarcăm că înțelesul cuvântului „demn” poate fi interpretat în mod diferit de către colaboratorul vamal ceea ce l-ar face să se abată de la prevederea respectivă și să acționeze într-un alt mod decât cel cerut de norma dată. Propunem ca lit. d) din capitolul menționat anterior să aibă următorul conținut: „să aibă întotdeauna un comportament care ar păstra și ar consolida încrederea publicului în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea Serviciului vamal, să dea dovadă de operativitate, politețe și onestitate”.*

2.2 Conflicte ale normelor de drept

La pct. 5, lit. i) se menționează că înseamnătaea principiului de profesionalism reprezintă exercitarea funcției de colaborator vamal de către persoane înzestrate cu un înalt grad de profesionalism, ale căror capacități intelectuale și experiență dobândite le asigură competența necesară pentru desfășurarea activității de control vamal.

Concluzii și recomandări: *Definirea principiului de „profesionalism” nu corespunde prevederii art. 6 al Legii nr. 25 din 22.02.08 cu privire la Codul de conduită a funcționarului public. Recomandăm ca noțiunea de „profesionalism” să aibă următorul conținut: „profesionalism - colaboratorul vamal are obligația să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, promptitudine și corectitudine”.*

2.3 Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Concluzii și recomandări: *Proiectul conține norme de trimiteri, însă acestea sunt justificate și nu comportă un caracter coruptibil.*

2.4 Discreții excesive ale autorităților publice

La pct. 10, lit. d) se prevede că colaboratorului vamal îi este interzis să folosească bunurile publice pentru rezolvarea unor probleme personale.

Concluzii și recomandări: *Ținem să remarcăm că în punctul sus menționat autorul nu a precizat detaliat restricțiile privind utilizarea resurselor publice de către colaboratorul vamal în cadrul activității sale. Astfel, colaboratorul vamal ar putea să gestioneze resursele respective irațional profitând de faptul că normele menționate tratează superficial acest aspect. Reieșind din prevederile art. 9 al Legii nr. 25 din 22.02.08 propunem autorului ca imediat după finisarea capitolului V să fie inclus un*

nou punct, numerotat în ordine cronologică, cu titlul „Utilizarea resurselor publice” și cu următorul conținut:

„a) Colaboratorul vamal este obligat să asigure protecția proprietății publice și să evite orice prejudiciere a acesteia.

b) colaboratorul vamal este obligat să folosească timpul de lucru, precum și bunurile aparținând autorității publice, numai în scopul desfășurării activităților aferente funcției publice deținute.

d) colaboratorul vamal trebuie să asigure, potrivit atribuțiilor ce îi revin, folosirea eficientă și conform destinației a banilor publici.

e) colaboratorului vamal îi este interzis să utilizeze bunurile autorității publice pentru a desfășura activități publicistice, didactice, de cercetare sau alte activități neinterzise de lege în interes personal.”

2.5 Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Concluzii și recomandări: În prevederile proiectului nu au fost atestate cerințe excesive sau care ar depăși cadrul rezonabil pentru exercitarea unor drepturi.

2.6 Acces limitat la informație, lipsa transparenței

La Cap. VII „Asigurarea transparenței”

Concluzii și recomandări: În calitate de obiecție generală remarcăm că deși autorul își dorește să asigure transparența procesului implementării prevederilor proiectului, acesta nu face referință la modalitatea de realizare a scopului propus. Astfel, propunem introducerea unei norme care în scopul informării cetățenilor ar institui obligativitatea publicării prezentului Cod de conduită pe pagina oficială a Serviciului Vamal în rețeaua Internet în cadrul fiecărei unități de structură.

2.7 Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Concluzii și recomandări: În proiectul vizat lipsesc normele privind controlul intern și ierarhic superior, iar lipsa procedurilor clare de control a implementării proiectului este un factor de coruptibilitate. Proiectul nu conține norme ce ar reglementa care anume este procedura și organul abilitat cu dreptul de control al implementării proiectului. Deasemenea, în proiectul respectiv nu sunt prezente și normele ce ar permite să reglementeze întreg mecanismul de control intern asupra fiecărei proceduri în parte ce sunt consfințite în cadrul codului respectiv.

Propunem autorului revizuirea prevederilor proiectului codului și completarea acestuia cu norme ce ar prevedea într-o formă clară care anume sînt subdiviziunile organelor vamale abilitate cu sarcina de control a implementării proiectului.

Ținem să menționăm că proiectul prezentat spre expertizare nu prevede care sunt obligațiile colaboratorului vamal cu funcție de răspundere. Respectiv observăm că autorul nu a ținut cont de prevederile art. 13 a Legii nr. 25 din 22. 02. 08 cu privire la Codul de conduită a funcționarului public și de aceea, propunem ca înaintea capitolului VI să fie creat un nou punct ce ar avea titlul „Obligațiile colaboratorului vamal cu funcție de conducere” cu următorul cuprins:

„1) colaboratorul vamal cu funcție de conducere are obligația să promoveze normele de conduită și să asigure respectarea acestora de către funcționarii săi din subordine.

2) În exercitarea atribuțiilor specifice funcțiilor publice de conducere, colaboratorul vamal are obligația:

a) să asigure egalitatea de șanse și tratament în ceea ce privește cariera colaboratorului vamal din subordine;

b) să examineze și să aplice cu obiectivitate criteriile de evaluare a competenței profesionale pentru personalul din subordine, în cazul în care propune sau aprobă promovări, transferuri, numiri sau eliberări din funcții ori acordă stimulente materiale sau morale, excluzând orice formă de favoritism sau discriminare;

c) să evite criteriile discriminatorii, de rudenie, afinitate sau alte criterii neconforme cu normele de conduită prevăzute de Cod în accesul sau promovarea în funcția publică;

d) să întreprindă acțiunile necesare pentru prevenirea corupției în rândul colaboratorilor vamali din subordine, precum și să poarte răspundere pentru eșecurile survenite ca urmare a îndeplinirii necorespunzătoare a acțiunilor în cauză.”

2.8 Responsabilitatea și sancțiuni necorespunzătoare

Concluzii și recomandări: În cadrul proiectului prenotat autorul nu instituie clar sancțiunile pentru încălcarea codului respectiv. Sînt necesare unele concretizări la stabilirea responsabilităților și sancțiunilor pentru colaboratorii vamali în caz dacă acestea nu își onorează obligațiile stipulate în Codul de conduită. Propunem de completat proiectul cu norme ce țin de responsabilități și sancțiuni corespunzătoare și anume, colaboratorul vamal va fi pasibil de sancțiuni potrivit legislației în vigoare.

La pct. 18 se prevede că orice încălcare a prevederilor prezentului cod constituie abatere disciplinară căreia i se pot aplica sancțiuni disciplinare conform Legii serviciului în organele vamale nr.1150-XIV din 20 iunie 2000.

Concluzii și recomandări: Autorul în cadrul normei respective nu prevede exact dacă colaboratorului vamal i se va aplica sau nu sancțiuni disciplinare ca rezultat al încălcării prevederilor prezentului cod. În baza celor menționate propunem substituirea cuvîntului „pot” cu verbul „vor” pentru o precizare mai exactă a aplicării sancțiunilor disciplinare.

La pct. 1 se prevede că codul de conduită a colaboratorului vamal stabilește normele obligatorii de conduită profesională și are drept scop reglementarea principiilor fundamentale de conduită pentru prevenirea unor situații care ar putea afecta reputația și imaginea colaboratorului vamal în particular, precum și a organelor vamale în general.

Concluzii și recomandări: Nu este înțeleasă diferența între cuvintele „reputația” și „imaginea” pe care autorul le menționează aparte dîndu-le valoare de cuvinte cu semnificație diferită. Recomandăm de a se întrebuița doar un singur cuvînt din cele două menționate recent

La pct. 19 se menționează că în toate cazurile în care organele vamale sînt sesizate, din interiorul sau din afara instituției, cu privire la comportamentul inadecvat al angajaților săi, vor fi efectuate investigații de serviciu, iar în caz de necesitate, și anchete de serviciu, în condițiile legii.

Concluzii și recomandări: Punctul menționat nu prevede clar care este diferența dintre „investigația de serviciu” și „ancheta de serviciu”. Autorul menționează că în cazurile cu privire la comportamentul inadecvat al angajaților, în caz de necesitate, vor fi efectuate și anchete de serviciu, fără a specifica care sunt „cazurile de necesitate” ce urmează a fi aplicate „în condițiile legii” precum și nu este indicat actul legislativ la care se face trimitere. Recomandăm de delimitat clar situațiile cînd este inițiată „investigația de serviciu” și cînd „ancheta de serviciu”. Suplimentar, recomandăm de indicat concret actul legislativ la care se face trimitere, evitîndu-se formularea „în condițiile legii” care datorită caracterului său confuz poate genera o interpretare discreționară de către persoanele care inițiază ancheta de serviciu.

Prezentul raport este făcut public, fiind plasat în pagina oficială a CCCEC în rețeaua Internet.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobat 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 pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007 de către

Adrian Dubenco,
inspector al Secției Drept public,
Direcția Legislație și expertiză anticorupție

la data 20.02.2009

Telefon de contact: 257-420