



Parlamentul
Republicii Moldova

Dj-8 nr. 295
18.07.18

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege cu privire la înmatricularea unor mijloace de transport
(nr.247 din 12.07.2018)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, *înaintat Parlamentului spre examinare în mod prioritar de către Guvernul Republicii Moldova*, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996, și ale Legii privind actele normative nr.100/2017, și comunică următoarele.

Observații de ordin general și procedural:

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului, aprobat prin Hotărârea nr.632 din 05.07.2018.

2. Proiectul de lege conține: norme juridice de derogare de la prevederile Codului fiscal nr.1163/1997, Codului vamal nr.1149/2000, Legii cu privire la tariful vamal nr. 1380/1997, Legii nr.1569/2002 cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul Republicii Moldova de către persoane fizice și Legii Fondului de susținere a populației nr.827/2000; norme de modificare a Codului contravențional nr.218/2008 și ale Legii privind siguranța traficului rutier nr.131/2007; dispoziții finale și tranzitorii.

3. Scopul acestora, potrivit Notei informative alăturate proiectului de lege, este asigurarea realizării Deciziei protocolare privind accesul în traficul internațional a mijloacelor de transport din stînga Nistrului și municipiul Bender și a Procesului tehnologic cu privire la organizarea comună a procedurilor de înregistrare a mijloacelor de transport din regiunea transnistreană.

4. Referitor la respectarea procedurii de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament atenționăm asupra necesității respectării următoarelor prevederi obligatorii stabilite de legislația în vigoare:

- întru realizarea conformă a scopului propus, precum și întru asigurarea principiilor transparenței, publicității și accesibilității actului normativ respectiv, stabilite la art.3 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017, urmează a fi prezentate textele actelor de referință specificate în Nota informativă, precum și alte documente relevante în temeiul cărora a fost elaborat proiectul de lege;

- Nota informativă nu conține informații privind efectuarea analizei impactului de reglementare, care este obligatorie conform prevederilor art.4 și art.13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006, ținând cont de prevederile art.34 alin.(4) și art.30 din Legea nr.100/2017;

- conform prevederilor art.47 alin.(6) și alin.(7) din Regulamentul Parlamentului și art.30 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017 la proiectul de lege se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării proiectului de lege, fundamentarea economico-financiară necesară implementării normelor acestuia și lista actelor legislative sau normative ce urmează a fi elaborate urmare adoptării actului legislativ respectiv;

- art.7 alin.(2) din Codul fiscal prevede că, pe parcursul anului fiscal (calendaristic), modificarea cotelor și *aplicarea facilităților fiscale* se permit numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat; scutirea de plata drepturilor de import este o facilitate fiscală, iar norma de derogare nu se referă și la Legea bugetului de stat pe anul 2018 nr.289/2017;

- în cazul în care proiectul de lege va avea ca efect modificarea veniturilor la bugetul de stat pe anul 2018, inclusiv în partea ce ține de acoperirea cheltuielilor ce le implică aplicarea legii în cauză, se impune necesitatea respectării prevederilor art.131 alin.(6) din Constituție, potrivit căreia nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare;

- Nota informativă nu conține informațiile de rigoare privind compatibilitatea proiectului de lege cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și cu angajamentele și termenele asumate prin Acordul de asociere RM – UE; este oportună solicitarea avizului Ministerului afacerilor externe și integrării europene în acest sens (a se vedea și obiecția la pct.4 al art.I din proiect);

- lipsesc informațiile privind respectarea prevederilor art.34 alin.(2) din Legea concurenței nr.183/2012, care prevede că autoritățile administrației publice transmit Consiliului Concurenței spre avizare proiectele de acte legislative și normative care au sau pot avea impact anticoncurențial.

5. La elaborarea proiectului de lege nu s-a ținut cont de principiile generale ale legiferării stabilite la art.3 alin.(1) din Legea nr.100/2017, potrivit cărora actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației. La elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile: oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității, predictibilității normelor juridice; precum și transparenței, publicității și accesibilității actului normativ.

6. La examinarea proiectului de lege se va ține cont de Hotărîrea Curții Constituționale nr.10/2017 care prevede că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. La elaborarea unui act normativ legiuitorul

trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure. Previzibilitatea și claritatea constituie elemente sine qua non ale constituționalității unei norme, în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

7. Proiectul de lege urmărește scopul legalizării mijloacelor de transport aflate pe teritoriul țării fără respectarea condițiilor legislației în vigoare, inclusiv și a celor prohibite de a fi introduse în țară, cu scutirea acestora de plata drepturilor de import. Astfel, prin lege urmează a fi stabilite condiții avantajate pentru unele categorii de subiecți determinați după criteriul de apartenență teritorială, în detrimentul cetățenilor de bună credință stabiliți cu domiciliul în restul teritoriului, aplicându-le un tratament diferențiat în cazuri egale fără să existe o motivare obiectivă rezonabilă (în special, la achitarea drepturilor de import). Ori, cetățenii Republicii Moldova cu domiciliul stabilit în alte unități administrativ-teritoriale decât cele menționate în proiect, în calitate de opțiune de la condițiile generale stabilite de legislație, ar accepta oportunitatea beneficierii de un tratament similar, cu aplicarea condițiilor și restricțiilor respective.

Prin urmare, prevederile proiectului de lege sunt pasibile de examinare sub aspect de constituționalitate în sensul respectării principiului egalității cetățenilor în fața legii, garantat de art.16 din Constituția Republicii Moldova, care prevede în mod expres că, respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului. Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

8. De asemenea, reglementarea unor condiții mai favorabile pentru o categorie de persoane juridice prevăzute la pct.3 pct.2) al art.I din proiect poate aduce atingere principiilor de bază ale concurenței stabilite la art.3 din Legea concurenței nr.183/2012 și garantate de art.126 alin.(1) și alin.(2) lit.b) din Constituție (a se vedea avizul Ministerului Justiției la proiectul de lege, de care nu s-a ținut cont).

Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional:

Denumirea actului normativ nu corespunde cu conținutul acestuia și urmează a fi adusă în corespundere cu prevederile art.42 alin.(2) și alin.(4) din Legea nr.100/2017 în sensul asigurării exprimării cu claritate a obiectului reglementării.

La fel, reieșind din caracterul special și derogatoriu al actului legislativ, adoptarea căruia este condiționată de anumite angajamente politice asumate de către Guvern, se impune necesitatea de completare a acestuia cu *preambul*, conform prevederilor art.43 alin.(1) din Legea nr.100/2018.

La art.I, II și III norma de dispoziție va fi adusă în corespundere cu prevederile art.42 alin.(4) și alin.(5) din Legea nr.100/2017, potrivit căruia după

adoptarea legii denumirea acesteia se completează cu numărul de ordine, ca element de identificare, la care se adaugă anul adoptării acestuia.

La art.I:

La pct.1 și pct.2 se va preciza în mod expres în textul legii *care sunt actele vamale obligatorii* pentru prezentare/neprezentare, prin completarea cu norme de trimitere la articolele din actele normative concrete în vigoare aplicabile în cazul dat. Importanța specificării rezultă din faptul că unica deosebire dintre reglementările pct.1 și pct.2 ține de condiția de prezentare/neprezentare a actelor vamale obligatorii, și care nu poate fi atribuită competenței Guvernului. Totodată, considerăm că norma pct.6 al art.I nu asigură înțelegerea corectă a normei în sensul aprobării listei de documente de către Guvern. Astfel, se impune necesitatea unor norme de trimitere la legislația vamală a Republicii Moldova.

A se vedea pct.6 din prezentul aviz.

La pct.3:

La pct.1) urmează a se concretiza sau defini în sensul legii noțiunile "domiciliază", "domiciliază permanent", "au domiciliat permanent", pentru a se exclude tălmăcirile diferite și contradictorii în procesul de aplicare. Nu este clară modalitatea de determinare a respectării condiției de bază a normei fără trimiterea la actele juridice concrete sau a procedurii de verificare a informației în acest sens.

Norma lit.c) urmează a fi concretizată cu o normă de referire la pct.1 al art.I, sau se va preciza condiția de domiciliere permanentă și după data de 24.04.2018 a subiectului normei. De altfel, necesitatea normei nu este clară în cazul în care cetățeanul străin nu domiciliază în limitele teritoriale stabilite de lege după 24.04.2018 și nu deține cu drept de proprietate mijloc de transport înmatriculat în condițiile pct.1. Nu sunt întrunite condițiile de apartenență teritorială strict determinate pentru acțiunea legii în timp, în spațiu, asupra persoanei, precum și condițiile prevăzute la pct.6 din art.I. A se vedea și obiecția expusă la art.II din proiect referitor la subiecții menționați.

La pct.4, cu referire la noțiunea de "plăci cu număr de înmatriculare **neutru**", urmează a se argumenta și explica în ce constă neutralitatea numărului de înmatriculare respectiva, dacă potrivit pct. 101 din Regulamentul circulației rutiere, aprobat prin H.G. nr.357/2009, autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova vor putea trece frontiera de stat în cazul în care se respectă condițiile de admitere în traficul internațional. ***Vehiculele în cauză trebuie să poarte plăci cu numărul de înmatriculare de modelul stabilit prin Convenția internațională privind circulația rutieră, la care Republica Moldova este parte, precum și semnul distinctiv 3 (anexa nr.6). Iar conducătorii acestor vehicule trebuie să posede permis de conducere național de categoria (subcategoria) respectivă și certificatul valabil de înmatriculare a vehiculului, de modelul stabilit.***

Dacă *de jure* și *de facto* se va atribui număr de înmatriculare de stat al Republicii Moldova (semnul statului – MD), utilizarea noțiunii în cauză nu este justificată și necesară din punct de vedere juridic.

La pct.5, necesitatea normei de reglementare nu este justificată și nu va produce efecte, reieșind din prevederile art.IV din proiect, care permite Guvernului prelungirea termenului pe durată nedeterminată și în mod necondiționat. Considerăm că norma respectivă poate fi acceptată doar în cazul lipsei normei de reglementare prevăzute la art.IV pct.2) din proiect.

La pct.6, se vor concretiza consecințele juridice aplicabile în cazul constatării neveridicității documentelor confirmative, pentru care este suficientă prezentarea declarației scrise pe propria răspundere a solicitantului.

La art.II – Codul contravențional nr.218/2008 se va explica modul de aplicare a prevederilor art.I pct.3 subpct.1) lit.c) în cazul în care subiectul dreptului de înmatriculare a mijlocului de transport nu mai are domiciliul stabilit în unitățile administrativ-teritoriale din stînga Nistrului. Din dispoziția **art.231¹** și norma de modificare a **art.438 alin.(1) lit.d)** rezultă că persoanele fizice respective au dreptul să înregistreze mijlocul de transport în condițiile proiectului de lege dar nu au dreptul să conducă mijlocul de transport respectiv ce constituie obiectul de reglementare a proiectului de lege.

Această obiecție este valabilă și pentru normele **art.III** din proiect.

La art.IV,

La pct.1) termen de punere în aplicare de 3 luni este discrepanță cu termenul de punere în aplicare, fără a se asigura securitatea juridică a normelor de drept.

La pct.2) se prevede delegarea către Guvern a atribuțiilor autorității legislative, stabilite conform Constituției, nelimitat și necondiționat (a se vedea și avizul Ministerului Justiției la proiectul de lege, de care nu sa ținut cont).

Prin Hotărîrea Curții Constituționale nr.23/2013, Curtea a stabilit că Parlamentul, fiind unica autoritate legislativă a statului, potrivit art.66 lit.c) din Constituție, asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării. Această atribuție se realizează prin adoptarea de către Parlament a actelor legislative.

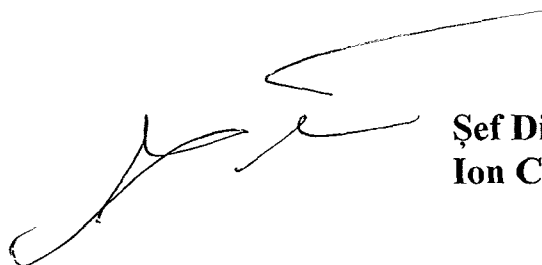
Curtea a menționat că, în temeiul art.6 din Constituție, principiul fundamental aflat la baza organizării și funcționării aparatului de stat este separația puterilor în legislativă, executivă și judecătorească. Fiecare dintre aceste autorități este investită cu anumite prerogative, potrivit prevederilor Constituției, nici una dintre ele neavînd posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte sau de a le transmite exercitarea acestora. În condițiile separației și colaborării puterilor în stat (art.6 din Constituție), Guvernul, potrivit art.102 alin.(2) din Constituție, adoptă hotărâri pentru organizarea executării legilor.

În același timp, suplimentar limitelor prevăzute de normele constituționale invocate supra, prin care Guvernului i se conferă competențe în domeniul legiferării, principiul statului de drept (consfințit de art.1 din Constituție) impune ca abilitarea executivului de a adopta acte administrative într-un domeniu sau altul să fie suficient determinată și limitată prin lege, după conținut, obiect, scop, astfel încât intervențiile acestuia să fie previzibile și cuantificabile pentru cetățean,

inclusiv în situația în care generează pentru el noi sarcini. Persoana trebuie să știe în ce măsură administrația poate să intervină în sfera drepturilor sale. În virtutea principiului statului de drept, este necesar a asigura, pe cât este posibil, protecția persoanei față de intervențiile autorităților publice.

La fel, potrivit principiului legalității administrației, legea trebuie să reglementeze conținutul activității administrației, nu să se limiteze la formularea de principii cu caracter general și vag. O clauză generală și vagă, care lasă la discreția executivului determinarea detaliată a limitelor libertății, nu este compatibilă cu principiul legalității administrației.

Această concluzie se desprinde și din principiul separării puterilor în stat. Or, în cazul în care competența executivului nu este suficient determinată prin lege, acesta nu mai execută legea și nu mai acționează conform directivelor legiuitorului, ci intervine după propria apreciere și astfel aduce atingere articolului 6 din Constituție.



**Șef Direcție
Ion CREANGĂ**

Ex. I. Gălușcă
Tel.579