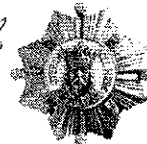




**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



*Pr. 205/20.09.19*  
*CEC*

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-6116 din 08.10. 2019  
La nr. 205 din 20.09.2019

**Parlamentul Republicii Moldova**

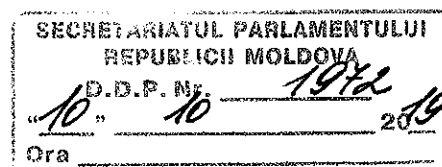
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea Codului transporturilor rutiere.

Anexă: potrivit textului – 4 (patru) file.

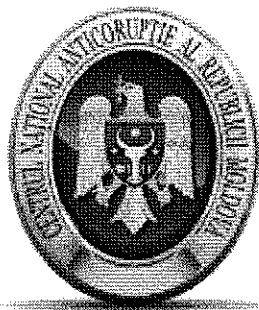
**Director**

**Ruslan FLOCEA**

Ex.: Creciun Ilie  
Tel.: 022 257 308







## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO19/6078 din 08.10.2019**

### **la proiectul de lege pentru modificarea Codului Transporturilor Rutiere nr.150/2014 (art.7, 37 și 38)**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

#### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

##### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul, iar autor nemijlocit este Deputatul în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

##### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*

- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;  
e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative, *„Proiectul de lege pentru modificarea Codului Transporturilor Rutiere, nr.150 din 17.07.2014 are drept scop modernizarea serviciilor de transport de călători”*.

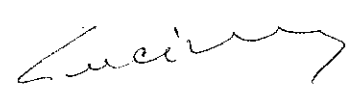
Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Codului transporturilor rutiere. Astfel, se propune excluderea dreptului organului central de specialitate de a institui restricții temporare la modificarea programelor de transport rutier. Totodată, se propune ca modificarea programului de transport rutier interraional să poată fi efectuat pe parcursul întregului an, iar concursurile de atribuire a rutelor/curselor să fie organizate o dată la cinci ani.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

### **I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect**

Prin proiect se urmărește îmbunătățirea reglementărilor privind modalitatea de creare, atribuire și modificare a rutelor/curselor de transport regulat interraional.

Cu toate acestea, unele prevederi din proiect sunt de natură să lezeze interesul public din cauza lipsei clarității formulării și a procedurilor administrative ambigue care sunt propuse. Astfel, modalitatea de expunere a normei privind organizarea concursurilor de atribuire a rutelor/curselor o dată la 5 ani este ambiguă și nu corespunde interesului public.



## I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

### I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

### I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară".

În nota informativă nu este specificat expres despre necesitatea sau lipsa necesității alocării mijloacelor financiare din bugetul de stat, fapt despre care urmează a se menționa și argumenta.

### I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ".

Potrivit pct. 2 alin. (3) al anexei nr. 1 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum se rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului".

În pofida faptului că prevederile proiectului de lege vizează activitatea de întreprinzător a persoanelor din domeniul transporturilor, nota informativă nu conține analiza impactului de reglementare.

## II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

### II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În textul proiectului a fost identificată o normă a cărei formulare nu corespunde cerințelor de claritate și coerență. Riscul formulărilor ambigui ale normelor din proiect profită comportamentelor abuzive ale agenților publici, dar și a persoanelor private. Aspectele detaliate sunt expuse la compartimentul III din prezentul Raport.

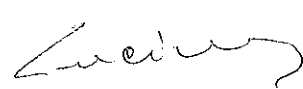
Totodată, se recomandă revizuirea întregului proiect prin prisma îmbunătățirii aspectelor redacționale.

### II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii cu prevederile Codului transporturilor rutiere și ale Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. Potrivit reglementărilor din aceste 2 acte normative, termenul de valabilitate a autorizației de transport rutier de persoane prin servicii regulate în trafic local, municipal, raional și interraional este de 8 ani, însă prin proiect se propune ca o dată la 5 ani să se organizeze concursuri pentru atribuirea rutelor/curselor existente. Altfel spus, se propune ca o dată la 5 ani toate rutele/cursele să fie expuse la concurs. Astfel, problematica constă în faptul că periodicitatea desfășurării concursurilor nu este coroborată cu termenul de valabilitate al autorizațiilor, or organizarea concursurilor la perioade regulate, la moment, nu constituie un temei de retragere a autorizațiilor.

### II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prin proiect se propune ca la solicitarea organului de specialitate sau a comisiei specializate a APL de nivelul întâi, o dată la 5 ani, să se organizeze concursuri de atribuire a rutelor/curselor incluse în programele de transport rutier. Aspectul problematic, constă în faptul că Codul transporturilor rutiere vizează activitatea Comisiei privind atribuirea prin concurs a serviciilor regulate de transport rutier, dar nu Comisia specializată a APL așa cum prevede proiectul. Totodată, este ambiguă procedura administrativă privind situația în care organul central de specialitate și Comisia privind atribuirea prin concurs a serviciilor regulate de transport rutier vor solicita desfășurarea concursurilor.



În conformitate cu prevederile art. 38 alin. (3) din Codul transporturilor rutiere, organul central de specialitate sau consiliile locale (sătești, comunale sau orașenești), municipale și/sau raionale, după competență instituie Comisiile privind atribuirea prin concurs a serviciilor regulate de transport rutier, nefiind necesare careva solicitări.

#### II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

### III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

#### Art. I alin. 7 din proiect

„Art.1. - Articolul 7, 37 și 38 din Codul Transporturilor Rutiere, nr. 150 în 17.07.2014 [...], se modifică după cum urmează:

7. La art. 38 al. (1) după textul se atribuie prin concurs, se include următorul conținut „o dată la cinci ani la solicitarea organului de specialitate sau a comisiei specializate a APL de nivelul întâi din unitatea administrativ-teritorială respectivă a capătului de rută”.

Art. 38 alin (1) se completează cu litera a/1) „rute/course existente””.

#### Obiecții:

Prin norma prenotată se modifică modalitatea de desfășurare a concursurilor de atribuire a rutelor/curselor incluse în programele de transport rutier local, municipal, raional și interraional. În acest sens, se propune ca atribuirea rutelor/curselor se să realizeze prin concurs, care se va organiza o dată la 5 ani. De asemenea, lista motivelor care determină organizarea concursurilor se completează cu încă un motiv, și anume: „rute/course existente”.

Obiecția imputabilă normei respective constă în faptul că este lipsită de predictibilitate și generează incertitudine.

După modificările propuse, art. 38 alin. (1) din Codul transporturilor rutiere ar avea următorul cuprins: „Rutele/coursele incluse în programele de transport rutier local, municipal, raional și interraional se atribuie prin concurs o dată la cinci ani la solicitarea organului de specialitate sau a comisiei specializate a APL de nivelul întâi din unitatea administrativ-teritorială respectivă a capătului de rută, de către comisiile privind atribuirea prin concurs a serviciilor regulate de transport rutier, în cadrul ședințelor publice de atribuire, în următoarele cazuri:

a) introducerea de rute/course noi;

a/1) rute/course existente;

b) retragerea autorizației de transport rutier de persoane prin servicii regulate;

c) expirarea autorizației de transport rutier de persoane prin servicii regulate”.

Urmare a analizei normei respective, este dificil de apreciat obligativitatea organizării concursului o dată la 5

ani având în vedere că acesta se va organiza la solicitarea organului de specialitate sau a comisiei specializate a APL, dar nu în mod automat. Mai mult decât atât, nu este clară necesitatea unei „solicitări”, dar și implicarea în acest proces a „comisiei specializate a APL”, or potrivit art. 38 alin. (3) din Codul transporturilor rutiere „Comisiile privind atribuirea prin concurs a serviciilor regulate de transport rutier sunt instituite de către organul central de specialitate sau consiliile locale (sătești, comunale sau orașenești), municipale și/sau raionale, după competență”.

Norma analizată nu este coroborată cu prevederile 38 alin. (16) din Codul transporturilor rutiere, care prevede că autorizația de transport rutier de persoane prin servicii regulate în trafic local, municipal, raional și interraional are un termen de valabilitate de 8 ani. Totodată, la alin. (21) al aceluiași articol sunt expres indicate temeiurile retragerii autorizației, însă rezultatele unui concurs nou nu constituie temei de retragere a autorizației.

Totodată, completarea listei motivelor care determină organizarea unui concurs cu un nou motiv „rute/curse existente” nu corespunde structurii și esenței normei în care se intervine.

Formularea ambiguă identificată este calificată ca factor de risc, acordând posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării. De asemenea, atunci când procedurile administrative sunt reglementate insuficient sau ambiguu, apare discreția periculoasă a funcționarului responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

În vederea înlăturării factorului de risc expus se recomandă excluderea normei respective și identificarea unei soluții juridice coerente și relevante pentru atingerea scopului propus.

Pornind de la ideea expusă de autor în nota informativă, intenția proiectului este ca, concursul de atribuire a rutelor/cursele să fie organizat o dată la cinci ani pentru toate rutele/cursele existente. Prin urmare, ideea respectivă urmează să se regăsească într-un alineat separat din art. 38, din care să rezulte cu certitudine obligativitatea organizării concursurilor respective la anumite perioade pentru toate rutele/cursele existente, cu luarea în considerare a tuturor aspectelor sus enunțate.

#### **Recomandări:**

Se recomandă excluderea alin. 7 din Art. I al proiectului și identificarea unei soluții juridice coerente și relevante pentru atingerea scopului propus.

În acest sens, o soluție ar fi ca ideea organizării concursurilor repetate să se regăsească într-un alineat separat din art. 38 al Codului transporturilor rutiere, din care să rezulte cu certitudine obligativitatea organizării concursurilor respective la anumite perioade pentru toate rutele/cursele existente, cu luarea în considerare a tuturor aspectelor sus enunțate.

#### **Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

#### **Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu



#### **IV. Concluzia expertizei**

Prin proiect se propune modificarea Codului transporturilor rutiere. Astfel, se propune excluderea dreptului organului central de specialitate de a institui restricții temporare la modificarea programelor de transport rutier. Totodată, se propune ca modificarea programului de transport rutier interanual să poată fi efectuat pe parcursul întregului an, iar concursurile de atribuire a rutelor/curselor să fie organizate o dată la cinci ani.

În pofida faptului că prevederile proiectului de lege vizează activitatea de întreprinzător a persoanelor din domeniul transporturilor, nota informativă nu conține analiza impactului de reglementare.

Unele prevederi din proiect sunt de natură să lezeze interesul public din cauza lipsei clarității formulării și a procedurilor administrative ambigue care sunt propuse. Astfel, modalitatea de redare a normei privind organizarea concursurilor de atribuire a rutelor/curselor o dată la 5 ani și implicarea entităților publice este ambiguă și nu corespunde interesului public.

Prin urmare, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

08.10.2019



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Ilie Creciun , Inspector principal*

