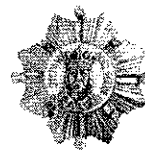




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-2973 din 28.05 · 2020

La nr. 170 din 08.05.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.150 din 17 iulie 2014 Codul transporturilor (art.5, Titlul III).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1364</u>
"01"	<u>06</u> 2020
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6529 din 28.05.2020

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.150 din 17 iulie 2014 Codul transporturilor (art.5, Titlul III)

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 RM, iar autor nemijlocit este Deputați 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."*

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 08 mai 2020, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 08 mai 2020. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2)² și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorii au menționat că proiectul are drept scop delegarea Guvernului a competenței de a stabili principiile de repartizare și utilizare a autorizațiilor pentru efectuarea transporturilor rutiere internaționale de mărfuri și a autorizațiilor multilaterale CEMT.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune:

- modificarea Codului transporturilor rutiere prin abrogarea unui șir de articole (art.31⁸, 31⁹, 31¹⁰, 31¹¹, 31¹³, 31¹⁵, 31¹⁶, 31¹⁸, 31¹⁹, 31²⁰, 31²¹, 31²², 31²⁴, 31²⁸, 31³⁰ alineatele 2)-6), art.31³³, 31³⁴ și 31³⁵);
- acordarea competenței Guvernului de a aproba: a) Normele privind administrarea sistemului informațional e-Autorizații de transport, condițiile de eliberare și utilizare a autorizațiilor de transport rutier internațional de mărfuri; b) Normele privind condițiile de utilizare, repartizare electronică și ridicare a autorizațiilor CEMT, formarea și funcționarea Comisiei CEMT.

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

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

Prevederile proiectului promovează interesele Guvernului, în ceea ce privește obținerea competenței de a aproba Normele privind administrarea sistemului informațional e-Autorizații de transport, condițiile de eliberare și utilizare a autorizațiilor de transport rutier internațional de mărfuri și Normele privind condițiile de utilizare, repartizare electronică și ridicare a autorizațiilor CEMT, formarea și funcționarea Comisiei CEMT.

Deși din proiect nu poate fi dedus expres, luând în considerare lipsa unei argumentări temeinice în nota informativă, precum și lipsa analizei impactului de reglementare, în conformitate cu norma de la art.13 din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, considerăm că prevederile proiectului pot avea efecte negative pentru agenții economici din domeniul transporturilor rutiere și, corespunzător, pentru cetățenii care beneficiază de serviciile de transport respective. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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".

În contextul art.30 al Legii nr.100/2017, menționăm că nota informativă nu conține compartimentele necesare și, prin urmare, nu corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la legea prenotată.

Totodată, având în vedere importanța modificărilor efectuate prin proiect în prevederile Codului transporturilor rutiere, considerăm că nota informativă nu justifică necesitate promovării proiectului. La începutul notei informative autorii menționează că modificările propuse vor evita situația critică din toamna anului 2019, creată din cauza deficitului de autorizații pentru efectuarea transporturilor rutiere internaționale de mărfuri, însă fără a face o claritate cum anume va fi evitată/rezolvată situația menționată pentru viitor.

În continuare, autorii au remarcat că sistemul de autorizații este unul inevitabil la moment și se cere instituirea unui mecanism de eliberare foarte clar și transparent, fără a specifica dificultățile mecanismului care este în vigoare sau, cel puțin, un mecanism nou, care să-l substituie pe cel existent, precum și beneficiile acestuia. De asemenea, autorii au menționat că proiectul va oferi mai multă flexibilitate Guvernului în cazul deficitului autorizațiilor pentru transporturile rutiere internaționale de mărfuri.

Referindu-se la necesitatea excluderii mai multor articole din titlul III capitolul 2¹ din Codul transporturilor rutiere, autorii au adus drept argument faptul că: „Prevederile date sunt cerințe normative și această propunere este relevantă pentru ca Guvernul să fie în drept să le aprobe”. În același context, invocând neadmiterea dublării prevederilor care se propun spre abrogare, autorii fac trimitere la Regulamentul privind eliberarea și utilizarea autorizațiilor de transporturi rutiere aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.257 din 28 aprilie 2017. La acest aspect, consemnăm următoarele:

- în clauza de adoptare a Hotărârii Guvernului nr.257/2017 se indică drept temei legal de adoptare art.3 lit.k) din Codul transporturilor rutiere, prevedere abrogată prin Legea nr.185 din 21 septembrie 2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

- Prin Legea nr.185/2017 a fost abrogată norma de la art.3 lit.k) din Codul transporturilor rutiere, concomitent acesta fiind completat cu capitolul 2¹ „Regimul de autorizare a serviciilor de transport rutier” (art.31¹–31⁵⁰). Potrivit paginii electronice a Parlamentului, autor al proiectului legii prenotate este Guvernul, iar din nota informativă, care însoțea proiectul, rezultă că autor nemijlocit este Ministerul Economiei (proiectul nr.192 din 13 iunie 2017). Potrivit notei informative menționate, proiectul a fost întocmit și propus spre aprobare în conformitate cu prevederile art.XII din Legea nr. 181 din 22 iulie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative în domeniul reglementării prin autorizare a activității de întreprinzător, în baza căreia se impune inițierea și desfășurarea unui proces amplu de revizuire și optimizare a întregului spectru de licențe și acte permissive pentru desfășurarea activității de întreprinzător, având scopul de a scădea povara existentă pentru mediul de afaceri, dar și de a eficientiza cheltuielile și efortul în procesul de reglementare prin acte permissive, inclusiv licențe.

De asemenea, autorul a specificat că procesul de revizuire și optimizare este impus în vederea atingerii obiectivului „Business: cu reguli clare de joc”, stabilit în Legea nr.166 din 11 iulie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”, precum și în conformitate cu obligația generală de revizuire periodică, stabilită la art.3 din Legea nr.161 din 22 iulie 2011 privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător. Totodată activitatea de revizuire și optimizare desfășurată este conexă în mod direct de necesitatea implementării mecanismului de Ghișeu unic la nivel național, fiind o precondiție logică pentru includerea actelor permissive și licențelor în platforma ghișeului unic electronic.

Această activitate este prevăzută la art.63(c) în Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și

Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr.112 din 02 iulie 2014, în care se specifică obligația Republicii Moldova de a efectua *„simplificarea și raționalizarea reglementărilor și practicilor în materie de reglementare, cu un accent specific pe schimbul de bune practici privind tehnicile de reglementare, inclusiv principiile UE”*, fiind aplicată prin măsurile de implementare aferente art.63 în Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.808 din 7 octombrie 2014.

Concomitent, Ministerul Economiei a specificat că proiectul de lege propus este rezultatul unui proces amplu de examinare, analiză și eficientizare atât a întregului spectru de acte permissive și licențe, cât și a condițiilor de fond și de procedură pentru emiterea lor, precum și a cadrului legislativ general și special care le reglementează. Procesul de optimizare și revizuire a fost desfășurat de Ministerul Economiei cu suportul experților din cadrul Băncii Mondiale împreună cu autoritățile publice responsabile de emiterea actelor permissive examinate și cu implicarea parțială a reprezentanților mediului de afaceri. Procesul a inclus peste 70 de ședințe de lucru sectoriale în decursul a peste opt luni cu examinarea

în detaliu împreună cu fiecare autoritate publică responsabilă a fiecărui act permisiv, condițiilor și procedurilor de acordarea și a modului de expunere a acestora în cadrul legislativ existent. În urma procesului au fost examinate obiecțiile pentru fiecare act în parte, au fost elaborate, colectate și prelucrate propunerile de completări și modificări a cadrului legislativ în vigoare.

În același timp, menționăm că întru respectarea prevederii de la art.CX alin.(3) din Legea nr.185/2017, Hotărârea Guvernului nr.257/2017 urma să fie abrogată în termen de 6 luni de la data publicării legii, deoarece prin art.XCVII pct.2. din aceeași lege a fost abrogată norma care constituia temeiul legal de aprobare, de către Guvern, a Hotărârea nr.257/2017.

Complementar, art.14 alin.(1) din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător stabilește că: *„Normele materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii, precum și de control asupra afacerii, se stabilesc prin legi”*.

Generalizând cele expuse mai sus, conchidem că, în nota informativă, autorii proiectului n-au justificat pe deplin necesitate promovării proiectului, iar modificările propuse contravin prevederilor Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

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”*.

Deși în nota informativă autorii nu au menționat expres, implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la 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”.

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." Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Deși prin proiect se propun reglementări specifice domeniului transporturilor rutiere, adică prevederile acestuia vor avea incidență asupra activității de întreprinzător, proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006 și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

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 *"textului 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, [...]"

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările: Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător; Legii nr. 185/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative; Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului stabilesc competența Guvernului de a aproba Normele privind administrarea sistemului informațional e-Autorizații de transport, condițiile de eliberare și utilizare a autorizațiilor de transport rutier internațional de mărfuri și Normele privind condițiile de utilizare, repartizare electronică și ridicare a autorizațiilor CEMT, formarea și funcționarea Comisiei CEMT.

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 -	
Ca obiecție generală	
Obiecții: <p>În cazul atribuirii Guvernului a competenței de aprobare a: condițiilor de eliberare și utilizare a autorizațiilor de transport rutier internațional de mărfuri; condițiilor de utilizare, repartizare electronică și ridicare a autorizațiilor CEMT; formarea și funcționarea Comisiei CEMT, va fi creat un conflict de norme între reglementările respective și prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, care stabilesc expres că toate reglementările ce țin de practicarea activității de întreprinzător sunt stabilite prin legi.</p> <p>Astfel, potrivit art.14 din Legea nr.235/2006: „(1) Normele materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii, precum și de control asupra afacerii, <u>se stabilesc prin legi</u>. (2) Autoritățile administrației publice <u>nu sunt în drept să adopte norme primare pentru reglementarea inițierii, desfășurării și lichidării afacerii</u>. (3) Persoanele fizice și juridice sunt obligate să se înregistreze la organele de stat sau <u>să solicite actele permissive pentru practicarea unei activități doar în cazurile în care aceasta este prevăzut expres de lege</u>”.</p> <p>Suplimentar, odată cu abrogarea prevederii de la art.3 lit.k) din Codul transporturilor rutiere, prin Legea nr. 185/2017, a dispărut temeiul legal în baza căruia a fost aprobată Hotărârea Guvernului nr.257/2017. Prin urmare, în corespundere cu art.65 alin.(2) lit.a) din Legea nr.100/2017, a intervenit abrogarea Hotărârii Guvernului nr.257/2017 pentru anularea dispozițiilor care au intrat în conflict cu dispozițiile altui act normativ de o forță juridică superioară.</p> <p>În acest context, art.CX alin.(3) din Legea nr.185/2017 stabilește clar că: „Guvernul și autoritățile publice centrale de reglementare, în termen de 6 luni de la data publicării prezentei legi, vor aduce actele lor normative în concordanță cu prezenta lege, vor elabora și aproba actele normative necesare pentru punerea în aplicare a prevederilor prezentei legi, precum și vor prezenta, după caz, Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în concordanță cu prezenta lege”.</p>	
Recomandări: <p>Excluderea pct. pct.1, 3-9 din proiect.</p>	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">• Concurența normelor de drept	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">• Încurajarea sau facilitarea actelor de:<ul style="list-style-type: none">- trafic de influență- abuz de serviciu- conflict de interese și/sau favoritism- influențare necorespunzătoare

IV. Concluzia expertizei

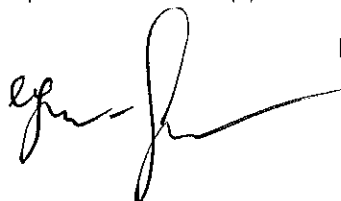
Proiectul legii pentru modificarea Legii nr.150 din 17 iulie 2014 Codul transporturilor rutiere este promovat de către un deputat în Parlament, în scopul delegării către Guvern a competenței de a stabili principiile de repartizare și utilizare a autorizațiilor pentru efectuarea transporturilor rutiere internaționale de mărfuri și a autorizațiilor multilaterale CEMT.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Propunerile înaintate în proiect depășesc cadrul legal de competență al Guvernului și nu respectă prevederile legale din domeniul reglementării activității de întreprinzător.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție a fost identificată o concurență a normelor de drept. În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a normelor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecției și recomandării din prezentul raport de expertiză anticorupție.

28.05.2020



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghita , Inspector principal

