

**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. 24-36-41

Nr. 06 / 1016 din " 20 " 03 2015

La nr.57 din 06 martie 2015

Parlamentul RM

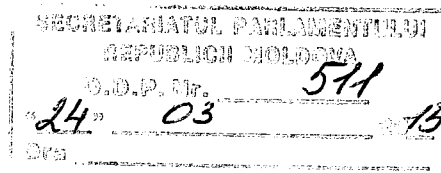
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul transporturilor rutiere, Codul contravențional, Legea nr.451/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător).

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție - 3 file;*

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 3 file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

**de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative
(Codul transporturilor rutiere; Codul contravențional al
Republicii Moldova; Legea nr.451/2001 privind reglementarea
prin licențiere a activității de întreprinzător)**

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art. art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului proiectul a fost elaborat cu scopul de a perfecționa cadrul legal de reglementare a activității în domeniul transporturilor rutiere de persoane și mărfuri precum și a activităților conexe transportului rutier, pe teritoriul Republicii Moldova, dar și pentru a spori nivelul compatibilității cu reglementările legislației comunitare.

d. Suficiența argumentării. Autorul menționează în nota informativă că oportunitatea proiectului de lege se justifică prin constatările efectuate, care denotă unele carențe ale cadrului legal în vigoare, cu referire la condițiile de acces la activitatea de transport rutier și activități conexe pentru debirocratizarea procesului de acces la profesie, dar și eficientizarea controlului asupra respectării reglementărilor în domeniu, delimitarea și concretizarea atribuțiilor de control și sancționare a agenților constatatori (ANTA) și organele poliției, pentru a evita conflictul de competență. Argumentele prezentate de autor sunt concludente, în parte, și justifică necesitatea promovării proiectului.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Autorul menționează în nota informativă că proiectul de lege nu implică cheltuieli suplimentare de la 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. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasînd proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Art.I pct.31 (Codul transporturilor rutiere) din proiect – „(4) Desfășurarea activității de autoservice cu încălcarea alin.(2) și (3) a prezentului articol, se sancționează în proces contravențional cu privarea de către Agenție, organele fiscale și/sau organele ministerului afacerilor interne de dreptul de a desfășura o activitate, în domeniul dat, pe un termen de 3 luni”.

Autorul face referire la organele fiscale, în calitate de organ competent de privarea dreptului de a desfășura o activitate, însă această prevedere vine în conflict cu normele Codului contravențional. La art.402 din Codul contravențional sunt prevăzute contravențiile care sunt examinate de organele de control financiar și fiscal ale Ministerului Finanțelor, însă acest articol nu include contravențiile din domeniul transportului, astfel organele fiscale nu au competența de a examina și/sau aplica sancțiuni în domeniul respectiv. Mai mult, autorul nu propune completarea art.402 a Codului contravențional în acest sens. Astfel, nu este de competența organelor fiscale să priveze de dreptul de a desfășura o activitate, în domeniul activității de autoservice, pe un termen de 3 luni.

Recomandarea: Excluderea sintagmei „organele fiscale” din conținutul normei.

Art.II pct.9 (Codul contravențional) din proiect – „alineatul (3) sintagma „contravenții” se substituie cu sintagma „contravențiile prevăzute la art.197 alin.(13) și (14) și art.224 alin.(11)-(12)”.

Actualmente, organele de specialitate ale administrației publice în domeniul transportului auto sunt în drept să constate contravenții și să încheie procese-verbale, iar ulterior procesele-verbale se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente. Astfel, excluderea sintagmei „contravenții” și includerea sintagmei „contravențiile prevăzute la art.197 alin.(13) și (14)”, denotă faptul că doar în privința la aceste contravenții procesele-verbale urmează a fi remise instanțelor de fond pentru examinare, iar în cazul celorlalte contravenții, organele de specialitate ale administrației publice în domeniul transportului auto vor examina, în lipsa competențelor legale, contravențiile, ceea ce contravine aceluiași articol 407 alin.(2), care prevede dreptul organelor în domeniul transportului auto, de a constata contravențiile și nu de a examina sau aplica sancțiuni în acest domeniu.

Recomandarea: Excluderea normei analizate din proiect.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Art.I pct.19 (Codul Transporturilor rutiere) din proiect – „Art.62/1 – (1) Este interzisă efectuarea transportului cu vehicule rutiere, înmatriculate în Republica Moldova sau alte state, pe drumurile publice cu depășirea masei totale maxime admise, maselor maxime admise pe axe și/sau dimensiunilor maxime admise, prevăzute de legislația în vigoare”.

Sintagma „în conformitate cu legislația în vigoare” este una extrem de generală, considerăm oportună reformularea acestei norme, deoarece face trimitere la toate actele legislative în vigoare, fapt care ar putea crea confuzii la aplicare. Legislația din domeniul transportului este vastă, din acest considerent este judicioasă precizarea exactă a legii, care prevede masele maxime admise și dimensiunile maximelor admise.

Recomandarea: Substituirea sintagmei „în conformitate cu legislația în vigoare” cu norme concrete în acest sens.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art.I pct.33 (Codul transporturilor rutiere) din proiect – „la alineatul (1) sintagma „20 de zile calendaristice” se substituie cu sintagma „o zi”.

Autorul propune ca agenția să examineze cererea de autorizare a activității de autoservice în termen de o zi și, în funcție de îndeplinirea condițiilor necesare, să elibereze autorizația sau să comunice în scris refuzul motivat. Această propunere nu este oportună, deoarece Agenția are nevoie de timp pentru a verifica respectarea condițiilor necesare pentru eliberarea autorizației pentru desfășurarea activității de autoservice (dotarea tehnică, existența spațiilor adecvate, capacitatea profesională, prezentarea certificatului de conformitate etc.) Astfel, termenul propus de autor este insuficient pentru a verifica nivelul întrunirii cumulative a condițiilor pentru obținerea autorităților pentru desfășurarea activității de autoservice. Luând în considerare faptul că autorul nu a prezentat în nota informativă date, care ar asigura sau proba capacitatea instituțională (personal suficient, baze de verificare electronice) a Agenției de a examina cererile într-un termen atât de restrâns, există riscul ca Agenția să fie în

imposibilitate de a respecta termenul de o zi. Drept consecință, termenul va fi încălcat, iar cererile vor fi examinate în dependență de operativitatea examinatorilor Agenției și a volumului de cereri parvenite. Astfel, unele cereri ar putea fi examinate într-o zi, în timp ce altele într-un termen mai mare, decis de executor. Termenul propus va lăsa la latitudinea examinatorului să decidă asupra prioritizării uneia sau altei cereri. Procedură care poate spori coruperea examinatorilor pentru a motiva primirea autorizațiilor prompt. Totodată, examinarea în termen de o zi a cererilor, va scădea calitatea examinării cererilor sau verificarea va fi efectuată în mod formal, deoarece examinarea în pripă a actelor și a condițiilor, va duce inevitabil la eliberarea autorizațiilor fără respectarea de facto a condițiilor prevăzute pentru desfășurarea acestui tip de activitate. Această ipoteză este valabilă și pentru examinarea cererii pentru autorizarea activității de montare, activității de cântărire a vehiculelor și a stațiilor de inspecție tehnică (pct.34, 35, 36 din proiect).

Recomandarea: Indicarea uni termen real, care va fi respectat de către Agenția Națională de Transport Auto (exemplu: 10 zile).

Art. II pct. 3 (Codul contravențional) din proiect – art. 197 se expune într-o nouă redacție „alin. (15) Nerespectarea, în cadrul desfășurării activității de transport rutier sau activități conexe transportului rutier, a obligațiilor prevăzute de actele normative în vigoare, se sancționează cu amendă de la 120 la 140 unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 400 la 450 unități convenționale aplicată persoanei juridice.”

Lit. a) și b) alin. (3) art. 53 al Legii nr. 780/2001 privind actele legislative, prevede trăsăturile calitative pe care Codul trebuie să le întrunească, printre acestea se menționează precizia și claritatea codului drept trăsătură calitativă a acestuia. Contrar, acestor prevederi, autorul propune includerea unei noi componente de contravenție în Codul contravențional, însă contravenția fiind ambiguă și incertă. Autorul face referire la „obligațiile prevăzute de actele normative în vigoare”, semnalăm că legislația națională este impunătoare și cuprinde o serie considerabilă de obligații în toate domeniile. Autorul nu specifică nerespectarea căror obligații va atrage răspunderea contravențională, nici domeniul actelor normative care le-ar consacra. Caracterul vag al dispoziției contravenției, va conduce la aplicarea subiectivă, eronată și defectuoasă a legii contravenționale și va spori riscul coruperii agenților constataitori, care vor dispune de libertatea să decidă dacă a fost comisă contravenția sau nu. În lipsa unor criterii clare, agenții constataitori vor dispune de discreția aplicării normei la propria latitudine. Considerăm caracterul general al normei inacceptabil pentru o lege organică, precum este Codul contravențional. Totodată, menționăm că în lipsa semnelor clare ale contravenției, norma va fi inevitabil inefficientă sau interpretată și aplicată defectuos.

Recomandarea: Specificarea exactă a acțiunilor/inacțiunilor care atrag răspunderea contravențională sau revizuirea oportunității includerii acestei contravenții în Codul contravențional.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

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

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

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

 Lidia Carchilan
Inspector Direcția legislație și expertiză anticorupție
17 Martie 2015

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

Anexa la raportul de expertiză anticorupție

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul transporturilor rutiere; Codul contravențional al Republicii Moldova; Legea nr.451/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător)

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Art.I pct.31 (Codul transporturilor rutiere) din proiect – „(4) Desfășurarea activității de autoservice cu încălcarea alin.(2) și (3) a prezentului articol, se sancționează în proces contravențional cu privarea de către Agenție, organele fiscale și/sau organele ministerului afacerilor interne de dreptul de a desfășura o activitate, în domeniul dat, pe un termen de 3 luni”.	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	Autorul face referire la organele fiscale, în calitate de organ competent de privarea dreptului de a desfășura o activitate, însă această prevedere vine în conflict cu normele Codului contravențional. La art.402 din Codul contravențional sunt prevăzute contravențiile care sunt examinate de organele de control financiar și fiscal ale Ministerului Finanțelor, însă acest articol nu include contravențiile din domeniul transportului, astfel organele fiscale nu au competența de a examina și/sau aplica sancțiuni în domeniul respectiv. Mai mult, autorul nu propune completarea art.402 a Codului contravențional în acest sens. Astfel, nu este de competența organelor fiscale să priveze de dreptul de a desfășura o activitate, în domeniul activității de autoservice, pe un termen de 3 luni.	Excluderea sintagmei „organele fiscale” din conținutul normei.
2	Art.II pct.9 (Codul contravențional) din proiect –	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	Actualmente, organele de specialitate ale administrației publice în domeniul transportului	Excluderea normei analizate din proiect.

	„alineatul (3) sintagma „contravenții” se substituie cu sintagma „contravențiile prevăzute la art.197 alin.(13) și (14) și art.224 alin.(11)-(12)”.		auto sunt în drept să constate contravenții și să încheie procese-verbale, iar ulterior procesele-verbale se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente. Astfel, excluderea sintagmei „contravenții” și includerea sintagmei „contravențiile prevăzute la art.197 alin.(13) și (14)”, denotă faptul că doar în privința la aceste contravenții procesele-verbale urmează a fi remise instanțelor de fond pentru examinare, iar în cazul celorlalte contravenții, organele de specialitate ale administrației publice în domeniul transportului auto vor examina, în lipsa competențelor legale, contravențiile, ceea ce contravine aceluiași articol 407 alin.(2), care prevede dreptul organelor în domeniul transportului auto, de a constata contravențiile și nu de a examina sau aplica sancțiuni în acest domeniu.	
3	Art.I pct.19 (Codul Transporturilor rutiere) din proiect – „Art.62/1 – (1) Este interzisă efectuarea transportului cu vehicule rutiere, înmatriculate în Republica Moldova sau alte state, pe drumurile publice cu depășirea masei totale maxime admise, maselor maxime admise pe axe și/sau dimensiunilor maxime admise, prevăzute de legislația în vigoare”.	Norme de trimitere	Sintagma „în conformitate cu legislația în vigoare” este una extrem de generală, considerăm oportună reformularea acestei norme, deoarece face trimitere la toate actele legislative în vigoare, fapt care ar putea crea confuzii la aplicare. Legislația din domeniul transportului este vastă, din acest considerent este judicioasă precizarea exactă a legii, care prevede masele maxime admise și dimensiunile maximelor admise.	Substituirea sintagmei „în conformitate cu legislația în vigoare” cu norme concrete în acest sens.
4	Art.I pct.33 (Codul	Termene exagerat de	Autorul propune ca agenția să examineze cererea	Indicarea uni termen real,

transporturilor rutiere) din proiect – „la alineatul (1) sintagma „20 de zile calendaristice” se substituie cu sintagma „o zi”.	lungi sau scurte	de autorizare a activității de autoservice în termen de o zi și, în funcție de îndeplinirea condițiilor necesare, să elibereze autorizația sau să comunice în scris refuzul motivat. Această propunere nu este oportună, deoarece Agenția are nevoie de timp pentru a verifica respectarea condițiilor necesare pentru eliberarea autorizației pentru desfășurarea activității de autoservice (dotarea tehnică, existența spațiilor adecvate, capacitatea profesională, prezentarea certificatului de conformitate etc.) Astfel, termenul propus de autor este insuficient pentru a verifica nivelul întrunirii cumulative a condițiilor pentru obținerea autorizațiilor pentru desfășurarea activității de autoservice. Luând în considerare faptul că autorul nu a prezentat în nota informativă date, care ar asigura sau proba capacitatea instituțională (personal suficient, baze de verificare electronice) a Agenției de a examina cererile într-un termen atât de restrâns, există riscul ca Agenția să fie în imposibilitate de a respecta termenul de o zi. Drept consecință, termenul va fi încălcat, iar cererile vor fi examinate în dependență de operativitatea examinatorilor Agenției și a volumului de cereri parvenite. Astfel, unele cereri ar putea fi examinate într-o zi, în timp ce altele într-un termen mai mare, decis de executor. Termenul propus va lăsa la latitudinea examinatorului să decidă asupra prioritizării uneia sau altei cereri. Procedură care poate spori coruperea examinatorilor pentru a motiva primirea autorizațiilor prompt. Totodată, examinarea în termen de o zi a cererilor, va scădea calitatea	care va fi respectat de către Agenția Națională de Transport Auto (exemplu: 10 zile).
---	------------------	--	---

			<p>examinării cererilor sau verificarea va fi efectuată în mod formal, deoarece examinarea în pripă a actelor și a condițiilor, va duce inevitabil la eliberarea autorizațiilor fără respectarea de facto a condițiilor prevăzute pentru desfășurarea acestui tip de activitate. Această ipoteză este valabilă și pentru examinarea cererii pentru autorizarea activității de montare, activității de cântărire a vehiculelor și a stațiilor de inspecție tehnică (pct.34, 35, 36 din proiect).</p>	
5	<p>Art.II pct.3 (Codul contravențional) din proiect – art.197 se expune într-o nouă redacție „alin.(15) Nerespectarea, în cadrul desfășurării activității de transport rutier sau activități conexe transportului rutier, a obligațiilor prevăzute de actele normative în vigoare, se sancționează cu amendă de la 120 la 140 unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 400 la 450 unități convenționale aplicată persoanei juridice.”</p>	<p>Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare</p>	<p>Lit.a) și b) alin.(3) art.53 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, prevede trăsăturile calitative pe care Codul trebuie să le întrunească, printre acestea se menționează precizia și claritatea codului drept trăsătură calitativă a acestuia. Contrar, acestor prevederi, autorul propune includerea unei noi componente de contravenție în Codul contravențional, însă contravenția fiind ambiguă și incertă. Autorul face referire la „obligațiile prevăzute de actele normative în vigoare”, semnalăm că legislația națională este impunătoare și cuprinde o serie considerabilă de obligații în toate domeniile. Autorul nu specifică nerespectarea căror obligații va atrage răspunderea contravențională, nici domeniul actelor normative care le-ar consacra. Caracterul vag al dispoziției contravenției, va conduce la aplicarea subiectivă, eronată și defectuoasă a legii contravenționale și va spori riscul coruperii agenților constataori, care vor dispune de libertatea să decidă dacă a fost comisă contravenția sau nu. În lipsa unor criterii clare, agenții constataori vor dispune de discreția</p>	<p>Specificarea exactă a acțiunilor/inacțiunilor care atrag răspunderea contravențională sau revizuirea oportunității includerii acestei contravenții în Codul contravențional.</p>

		aplicării normei la propria latitudine. Considerăm caracterul general al normei inacceptabil pentru o lege organică, precum este Codul contravențional. Totodată, menționăm că în lipsa semnelor clare ale contravenției, norma va fi inevitabil inefficientă sau interpretată și aplicată defectuos.	
--	--	---	--