



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/17504 din 03.11.2023

La nr.11-5436 din 26.10.2023

**Ministerul Infrastructurii și
Dezvoltării Regionale**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (ajustarea legislației în domeniul transportului rutier) (număr unic 723/MIDR/2023).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 9 (nouă) file.

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2023.11.03 13:37:42 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/9168 din 03.11.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (ajustarea legislației în domeniul transportului rutier) (număr unic 723/MIDR/2023)

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 Guvernul Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, 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 cu privire la 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."*

Se constată că anunțul privind organizarea consultării publice, proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale www.midr.gov.md la compartimentul Transparență decizională/Proiecte în dezbatere publică, precum și pe portalul www.particip.gov.md

În aceste condiții, se consideră că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că: *„Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative constituie o sinteză a propunerilor generalizate în rezultatul consultărilor organizate cu domeniul privat, autoritățile administrative de specialitate, administrația publică locală, asociațiile patronale din domeniul transportului rutier”*.

Astfel, se menționează în continuare în notă că *„a fost evidențiată necesitatea unor intervenții (...) în vederea acordării suportului operatorilor de transport, administrației publice locale, prin ajustarea prevederilor legale la situația actuală din domeniu, precum și aducerea în concordanță a prevederilor legislației aferente domeniului transport”*.

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

Potrivit autorului, prin proiect se promovează interesul de *„acordarea suportului operatorilor de transport, administrației publice locale, prin ajustarea prevederilor legale la situația actuală din domeniu, precum și aducerea în concordanță a prevederilor legislației aferente domeniului transport”*.

Cu toate acestea, în conținutul proiectului au fost atestate unele norme care sunt expuse într-un mod neclar ceea ce poate duce la interpretări discreționare și aplicarea confuză a acestora.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului 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”*.

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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 se menționează:

„Implementarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (ajustarea legislației în domeniul transportului rutier) nu necesită alocarea resurselor financiare suplimentare din bugetul de stat.

Totodată, propunerea de modificare stabilită la art. V din proiect, aferentă Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, nu va avea impact major bugetar. Ori, estimarea impactului financiar se va realiza la etapa modificărilor în actul normativ subsidiar legii și anume: Hotărârea Guvernului nr.1231/2018 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar”.

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 sau 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 în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23 din 18.01.2019.

La proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (ajustarea legislației în domeniul transportului rutier) a fost elaborată Analiza Impactului de Reglementare care definește problema, stabilește obiectivele, identifică opțiunile și analizează și compară opțiunile (analiza impacturilor opțiunilor).

La fel, se menționează despre aspectele privind implementarea și monitorizarea.

În nota informativă autorul menționează că: *„Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (ajustarea legislației în domeniul transportului rutier) conține prevederi regulatorii ce afectează activitatea de întreprinzător, în contextul Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. În acest sens, a fost elaborată Analiza de impact la proiectul de lege, conform cerințelor Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23/2019. Analiza de impact a fost supusă examinării de către Grupul de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător în cadrul ședinței din 11 aprilie 2023 și susținută condiționat”.*

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, [...]”.

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

Totuși, se identifică utilizarea confuză a următoarele sintagme în conținutul normelor:

La art.37 alin.(5) se utilizează textul „poate fi operată doar la expirarea termenului de 12 luni din data autorizării serviciului regulat sau operării ultimelor modificări la acest serviciu”;

La art.37 alin.(6) se utilizează textul „Avizul negativ al autorității publice locale poate servi temei de refuz doar dacă în rezultatul (...)”;

La art.37 alin.(7) se utilizează textul „aprobarea poate fi efectuată doar cu acceptul operatorului de transport”;

La art.38 alin.(1/1) se utilizează textul „pot fi desemnați doar în bază de concurs”;

La art.38 alin.(3) se utilizează textul „În componența comisiilor (...) pot fi incluși cu drept de vot consultativ reprezentanți ai (...)”.

La fel, sintagmele „pot fi trecute dintr-o categorie în alta”, „poate decide”, „poate desemna un nou operator de transport” conferă normelor un sens confuz.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.&n

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

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigui privind:

- modul de aprobare a reglementărilor tehnice în domeniu ce va permite reutilizarea vehiculelor în baza documentației specifice proprii;
- modul de actualizare a programelor de transport rutier urmare a „necesităților de transport ale populației prin prisma evoluției acestora”;
- modul de delegare a unor atribuții ale autorităților publice locale/raionale (autorități deliberative) către primari/președinți de raion (autorități executive);
- modul de întrunire a condițiilor privind buna reputație a întreprinderilor în domeniu;
- modul de înregistrare în registrul operatorilor de transport a vehiculelor;
- procedura de trecere a autorizațiilor dintr-o categorie în alta în condițiile art.31/17;
- conferirea competențelor autorităților publice/agenților publici după formula „a putea”;
- modul de aprobare a condițiilor de acces de către Comisia CEMT;
- modul de amplasare a stațiilor publice pe teritoriul unei localități;
- modul de selectare după principiul „primul venit - primul servit”;
- nestabilirea unui termen de conformare solicitantului pentru înlăturarea neregularităților constatate în documentația depusă;
- modul de aplicare a instituției „suspendării” autorizației în condițiile art.136/7.

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

Art.I, punctul 7 din proiect - art.7 lit.I) din Codul transporturilor rutiere în corelare cu art.II, punctul 2 din proiect - art.38 alin.(5) din Legea nr.131/2007 -

Art.I, punctul 7 - art.7 alin.(1) se completează cu litera l) cu următorul cuprins:

„l) elaborează și aprobă reglementări tehnice, instrucțiuni, metodologii pentru punerea în aplicare a prevederilor prezentului Cod”

Art.II, punctul 2 - art.38 alin.(5) va avea următorul cuprins:

„(5) Reutilizarea vehiculelor se efectuează de către întreprinderile autorizate de către Agenția Națională Transport Auto. Reutilizarea vehiculelor rutiere poate fi efectuată în conformitate cu documentațiile tehnice specifice ale producătorului vehiculului ce urmează a fi modificat, *cu documentațiile tehnice specifice proprii elaborate în conformitate cu reglementările tehnice*”.

Obiecții:

Potrivit art.7 alin.(1), lit.I) din Codul transporturilor rutiere organului central de specialitate îi este delegată atribuția de a „elabora și aproba reglementări tehnice, instrucțiuni, metodologii pentru punerea în aplicare a prevederilor prezentului Cod”.

Totodată, Legea nr.131/2007 se propune a fi completată cu o normă care să permită ca reutilizarea vehiculelor rutiere să se poată efectua și în conformitate cu documentațiile tehnice specifice proprii elaborate în conformitate cu reglementările tehnice.

În opinia noastră, nu este clar dacă organul central de specialitate urmează să aprobe aceste reglementări tehnice, or potrivit art.7 din proiect așa reiese.

Considerăm că în această situație, există riscul ca organul central de specialitate să aprobe, în dependență de interes, reglementări tehnice în domeniu care să permită reutilizarea vehiculelor rutiere doar în modul stabili de acesta. La fel, aceste reglementări vor putea fi modificate cu ușurință în dependență de interes și scop.

Reglementările tehnice la care se referă autorul la art.38 al Legii nr.131/2007 urmează să fie clar determinate în partea ce ține de obiectul de reglementare și subiectul cu competențe de aprobare a acestora.

Recomandări:

Propunem a stabili clar în normă despre care reglementări tehnice se face referință, precum și a indica subiectul responsabil de aprobarea acestora.

Considerăm că normele juridice ce urmează să reglementeze modul de reutilizare a vehiculelor în baza documentației specifice proprii urmează să fie corelate cu normele comunitare în acest domeniu, ceea ce impune aprobarea cadrului legal de către Guvern prin armonizarea normelor în acest scop.

Factori de risc:

- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.I, punctul 11 și punctul 30 din proiect - art.13 și 14 în corelare cu art.33 din Codul transporturilor rutiere -

Obiecții:

În competența consiliului raional este atribuită sarcina de - elaborare, aprobare și actualizare a programelor de transport rutier raionale, după obținerea avizului pozitiv al organului central de specialitate, *în conformitate cu necesitățile de transport ale populației.*

La fel, se atribuie competență consiliului local de a elabora, aproba și actualiza programele de transport rutier, locale/municipale *în conformitate cu necesitățile de transport ale populației.*

Potrivit normei art.33 - Programele de transport rutier în trafic național și internațional se elaborează, se aprobă și se modifică de către autoritățile competente, în condițiile prezentului Cod, *ținând cont de necesitățile existente ale populației de deplasare și de evoluția acestora.*

Se atesă că în competența consiliului raional și consiliului local nu este stabilit examinarea programelor de transport și prin prisma „evoluției necesităților populației”.

Pe de altă parte, normele nu stabilesc clar în ce mod, pe ce criterii și în baza căror metodologii urmează ca consiliile locale și raionale să examineze „necesitățile de transport ale populației prin prisma evoluției acestora”.

Or, ținând cont de faptul că autoritățile sus-menționate au în competența sa autorizarea activităților de transport rutier contra cost de persoane prin serviciile regulate în trafic raional, precum și local și municipal, în opinia noastră, există riscul, ca în lipsa unor criterii clare, condiții, metodologii, fiecare autoritate publică de la nivel local sau raional să decidă în mod diferit în privința actualizării programelor de transport.

Astfel, lacuna de drept privind lipsa unor metodologii aprobate după care să se conducă și să fie aplicate la nivel local/raional, competența de actualizare a programelor de transport „în conformitate cu necesitățile de transport ale populației prin prisma evoluției acestora” este una confuză și acordă interpretări diferite.

Recomandări:

Propunem autorului completarea proiectului cu norme care să prevadă expres modalitatea și cadrul juridic aplicabil autorităților locale/raionale în vederea interpretării uniforme a modului de actualizare a programelor de transport „în conformitate cu necesitățile de transport ale populației și de evaluare a acestora”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.I, punctul 11 din proiect - art.13 și 14 din Codul transporturilor rutiere -

Art.13 alin.(2) - În scopul organizării eficiente a transportului rutier de persoane prin servicii regulate, Consiliile raionale pot delega autorității executive raionale competențele stabilite la alin. (1) lit.a), b), e) și d).

Art.14 alin.(2) - În scopul organizării eficiente a transportului rutier de persoane prin servicii regulate în trafic local/municipal, Consiliile locale și municipale pot delega autorității executive competențele stabilite la alin.(1) lit.a), d), e) și f).

Obiecții:

Articolul 13 și articolul 14 conferă atribuții consiliului raional și consiliului local, competențe în contextul necesității organizării transportului rutier contra cost în trafic raional, respectiv local și municipal.

Concomitent, prin proiect se propune acordarea dreptului consiliului raional și al consiliului local de a delega autorității executive unele competențe.

Delegarea acestor competențe urmează să fie corelată cu prevederile Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, precum și evaluarea impactului acestor delegări.

În acest sens, menționăm spre exemplu, propunerea de delegare a competenței de elaborare, aprobare și actualizare a programelor de transport nu este conformă art.14 alin.(2) lit.p/1) din Legea nr.436/2006 care prevede expres competența consiliului local de a aproba, conform necesităților comunității, programe de dezvoltare a serviciilor sociale, precum și cu art.43 alin.(1/1) lit.j/1) din aceeași lege care atribuie competența consiliului raional de aprobare a programelor de dezvoltare a serviciilor sociale, conform necesităților raionului.

Totodată, delegarea competenței de autorizare a activității de transport, de retragere a autorizațiilor către o singură persoană (primarul sau președintele de raion) nu se consideră a fi justificată, or, astfel, sunt create condiții propice riscului apariției fenomenului coruptibil.

Recomandări:

Normele urmează să fie reanalizate.

Considerăm că odată ce prin lege se propune instituirea unor competențe exprese consiliului local și raional, acestea urmează să fie expres stabilite fără a lăsa loc și câmp manevrabil de acordare a dreptului de delegare a unor competențe autorității executive (primarul sau președintele de raion).

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.I, punctul 13 din proiect - art.18 din Codul transporturilor rutiere -

Art.18 alin.(1) - Condiția privind buna reputație a unei întreprinderi se consideră a fi îndeplinită atunci când managerul de transport rutier sau întreprinderea întrunește cumulativ următoarele cerințe:

a) nu a fost condamnat/ă printr-o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă *pentru infracțiuni grave* în domeniul (...)
(...)

Obiecții:

Norma articolului 18 conține cerințe care urmează să fie întrunite cumulativ pentru îndeplinirea condiției privind buna reputație a întreprinderii.

La lit.a) se consideră îndeplinită condiția privind buna reputație lipsa condamnărilor pentru infracțiuni grave în domeniile enumerate.

Astfel, se poate deduce că dacă există condamnări pentru infracțiuni ușoare sau mai puțin grave acestea nu vor putea fi calificate ca lezare a bunei reputații a unei întreprinderi.

Ținem să menționăm că potrivit art.16 din Codul penal - În funcție de caracterul și gradul prejudiciabil, infracțiunile prevăzute de prezentul cod sunt clasificate în următoarele categorii: ușoare, mai puțin grave, grave, deosebit de grave și excepțional de grave.

Astfel - Infracțiuni grave se consideră faptele pentru care legea penală prevede pedeapsa maximă cu închisoare pe un termen de până la 12 ani inclusiv.

Or, în redacția propusă de autor, în cazul comiterii oricăror infracțiuni (chiar și infracțiuni deosebit de grave) în domeniile enumerate în normă se consideră că buna reputație nu este știrbită. Reputația va fi periclitată doar în cazul în care va fi îndeplinită condiția de existență a unei condamnări pentru infracțiuni grave.

Recomandări:

Propunem autorului reexaminarea categoriilor de infracțiuni a căror constatare va leza buna reputație a întreprinderii, or normele urmează să asigure și o securitate a cetățenilor urmare a prestării serviciilor de transport rutier.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.I, punctul 17 din proiect - art.25 din Codul transporturilor rutiere -

Art.25 se completează cu alin.(3/1) cu următorul cuprins:

„(3/1) Nu se permite înregistrarea în registrul operatorilor de transport rutier, a unui și aceluiași vehicul rutier, concomitent de către mai mulți operatori de transport rutier”

Obiecții:

Prin norma propusă nu se permite înregistrarea în registrul operatorilor de transport rutier a unui și aceluiași vehicul rutier, concomitent de către mai mulți operatori de transport rutier.

În opinia noastră, instituirea unei asemenea interdicții urmează să fie atât justificată, cât și corelată cu normele comunitare în domeniu.

Or, norma nu garantează libertatea de asociere în domeniul antreprenoriatului.

Totodată, norma va impune unele impedimente în dezvoltarea afacerilor în domeniul transportului rutier.

Or, spre exemplu, o companie va dori să presteze servicii de curse regulate doar pentru două/trei destinații, în rest ar putea oferi în locațiune mijloacele de transport unui alt agent economic care, la fel, ar putea dispune de curse regulate către două sau trei destinații.

Liberalizarea pieței domeniului serviciului de transport rutier, în special, al celui de transport pasageri urmează să fie o prioritate pentru dezvoltarea afacerilor. Or, prin instituirea unor interdicții de acest gen, deschiderea unor noi afaceri în domeniul transportului rutier de pasageri este minimalizată. Statul urmează în acest sens să creeze condiții clare, transparente, neabuzive pentru înțierea și desfășurarea afacerilor.

Considerăm că norma, fără a fi justificată, va crea condiții excesive de exercitare a drepturilor agenților economici de a se asocia în vederea dezvoltării domeniului transportului rutier în Republica Moldova.

La fel, norma poate duce la crearea unor condiții neconcurențiale pe piață prin lipsirea unor agenți economici de a-și dezvolta afacerile într-un mediu concurențial „sănătos”.

Totodată, norma va institui și unele pârghii coruptibile în găsirea unor „portite legislative” prin evitarea aplicării normei cu riscul apariției manifestărilor de corupție în acest sens.

Recomandări:

Propunem autorului reexaminarea normei prenotate în vederea excluderii interdicției impuse prin aceasta.

Oportunitatea acțiunilor propuse urmează a fi determinată în baza analizei impactului de reglementare de introducere a acestor restricții în corelare cu principiul de dezvoltare a afacerilor într-un mod concurențial.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stimularea concurenței neloiale
- Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public

Riscuri de corupție:

- Generale

- 6 -

Art.1, punctul 20 din proiect - art.31/17 din Codul transporturilor rutiere -

Art.31/17 se completează cu alineatele (3) și (4) cu următorul cuprins:

„(3) În vederea utilizării eficiente a autorizațiilor de transport rutier internațional de mărfuri, începând cu 1 decembrie, în situația în care conform datelor analitice există probabilitatea ca stocul de autorizații să nu fie epuizat până la sfârșitul anului, *autorizațiile pot fi trecute dintr-o categorie în alta* fără a ține cont de criteriile de încadrare, prin ordin al conducătorului Agenției, după consultarea și avizarea proiectului de ordin cu organul central de specialitate”.

Obiecții:

Textul din normă „pot fi trecute dintr-o categorie în alta” conferă prevederii caracter neclar, ceea ce poate duce la aplicarea confuză a acesteia.

Astfel, Agenția poate decide în situații identice în mod diferit, de la caz la caz, trecerea sau nu a autorizațiilor dintr-o categorie în alta.

În aceste condiții, fără a avea criteriile clare de aplicabilitate a normei, aceasta va putea fi aplicată în dependență de interes.

La fel, textul „după consultarea publică și avizarea proiectului de ordin cu organul central de specialitate” nu conferă claritate normei, or, nu se înțelege care este caracterul recomandărilor/obiecțiilor obținute urmare a consultării publice, precum și modul de acceptare sau nu a avizului obținut de la organul central de specialitate (este facultativ sau obligatoriu).

În aceste condiții, norma nu conferă claritate la aplicare ceea ce poate duce la apariția manifestărilor de corupție prin interpretarea diferită în vederea aplicării în mod convenabil a normei.

Recomandări:

Propunem reexaminarea normei prin excluderea caracterului confuz al acesteia.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

- 7 -

Art.I, punctul 23 din proiect - art.31/30 din Codul transporturilor rutiere -

Art.31/30 alin.(1) - Comisia CEMT este constituită anual, până în ultima zi lucrătoare a decadei a doua a lunii septembrie, prin ordinul organului central de specialitate, aceasta având următoarele atribuții:

(...)

(g) în cazul în care pe parcursul anului în curs intervin situații excepționale care pot influența utilizarea autorizațiilor CEMT, *poate decide*, justificat, asupra aspectelor ce țin de alocarea și utilizarea autorizațiilor CEMT

(...)

Obiecții:

Norma conferă ambiguitate în privința acțiunilor ce urmează să fie întreprinse de către Comisia CEMT.

Prin sintagma „poate decide” Comisiei CEMT îi este atribuit un drept în loc de o obligație.

Astfel, în una și aceeași situație, Comisia va putea decide diferit aplicând norma în dependență de interpretare.

Or, atribuțiile Comisiei CEMT urmează să fie clare și transparente, fără loc de interpretări discreționare.

Recomandări:

Propunem autorului a substitui sintagma „poate decide” cu cuvântul „decide”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru

Riscuri de corupție:

- Generale

refuzul sau inacțiunea entității publice

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

- 8 -

Art.I, punctul 24 și 26 din proiect - art.31/31 alin.(2) lit.e) în corelare cu art.31/33 alin.(5) lit.c) din Codul transporturilor rutiere -

Art.31/31 alin.(2) lit.e) - „au utilizat eficient autorizațiile CEMT în perioada anului calendaristic în curs. *Condițiile de utilizare eficientă a autorizațiilor CEMT se aprobă de Comisia CEMT* cu cel puțin 3 luni înaintea termenului de depunere a cererilor pentru participare la repartizare specificat în articolul 31/32”

Art.31/33 alin.(5) lit.c) - ultima propoziție se expune în următoarea redacție - „Autorizațiile CEMT nerestricționate se repartizează operatorilor de transport rutier care au o activitate neîntreruptă în domeniul transporturilor rutiere internaționale de mărfuri în ultimii 2 ani și întrunesc *condițiile de acces aprobate de Comisia CEMT* cu cel puțin 3 luni înaintea termenului de depunere a cererilor pentru participare la repartizare specificat în articolul 31/32”.

Obiecții:

În opinia noastră, norma prin care se instituie atribuția Comisiei CEMT de a aproba condiții de acces nu este corelată cu prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

Art.14 din lege - Reglementarea materială și procedurală - stabilește la alin.(1) și (2) că:

„(1) Normele materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii, precum și de control asupra afacerii, se stabilesc prin legi.

(2) Autoritățile administrației publice nu sunt în drept să adopte norme primare pentru reglementarea inițierii, desfășurării și lichidării afacerii”.

Or, atribuirea în competența Comisiei CEMT de a aproba „condiții de acces” echivalează, în opinia noastră, cu anumite cerințe de „inițiere și desfășurare a afacerii”.

Astfel, există riscul ca, în dependență de interes și scop, aceste „condiții de acces” să fie aprobate, modificate, după caz, cu riscuri inerente apariției manifestărilor de corupție în partea ce ține de influențarea aprobării într-un anumit mod a acestor decizii, ceea ce poate să ducă la o restricționare în activitatea unor agenți economici.

Recomandări:

Propunem corelarea normei cu prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.I, punctul 31 din proiect - art.34 alin.(2) și alin.(5) din Codul transporturilor rutiere -

Art.34 alin.(2) va avea următorul cuprins: „(2) Modul de amplasare a stațiilor publice pe teritoriul unei localități destinate îmbarcării/debarcării persoanelor transportate *se stabilește de către autoritatea publică locală sau de către administratorul drumului, după caz*”.

Art.34 se completează cu alin.(5) cu următorul cuprins: „(5) *Decizia autorității publice executive locale sau administratorului drumului, după caz, cu privire la amplasarea unei stații noi se notifică în adresa Agenției în termen de 10 zile din momentul adoptării. În notificare se va indica în mod obligatoriu și data de la care aceasta poate fi operată*”.

Obiecții:

Norma nu conferă claritate în privința subiectului responsabil de aprobarea deciziei privind modul de amplasare a stațiilor publice pe teritoriul unei localități.

Textul „se stabilește de către autoritatea publică locală sau de către administratorul drumului, după caz” instituie neclaritate în aplicarea normei, nefiind cunoscute „cazurile” și responsabilitatea subiecților de aplicare a normei în vederea stabilirii modului de amplasare a stațiilor publice pe teritoriul unei localități.

Instituirea unor atribuții paralele va crește riscul în unele cazuri de eschivare de competență prin interpretarea normei în redacție favorabilă, ceea ce crește riscul confuziei în aplicare.

Recomandări:

Propunem autorului modificarea normei în sensul instituirii obligației autorității publice locale de a lua decizia privind modul de amplasare a stațiilor publice, decizie care urmează să fie aprobată urmare a consultării inițiale cu administratorul drumului, precum și cu organele de poliție în vederea aprobării celei mai corecte decizii care să asigure securitatea la trafic.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.I, punctul 33 și 34 din proiect - art.37 alin.(5), alin.(6), alin.(7) și art.38 alin.(1/1) , alin.(3) din Codul transporturilor rutiere -

La art.37 alin.(5) se utilizează textul „poate fi operată doar la expirarea termenului de 12 luni din data autorizării serviciului regulat sau operării ultimelor modificări la acest serviciu”;

La art.37 alin.(6) se utilizează textul „Avizul negativ al autorității publice locale poate servi temei de refuz doar dacă în rezultatul (...)”;

La art.37 alin.(7) se utilizează textul „aprobarea poate fi efectuată doar cu acceptul operatorului de transport”;

La art.38 alin.(1/1) se utilizează textul „pot fi desemnați doar în bază de concurs”;

La art.38 alin.(3) se utilizează textul „În componența comisiilor (...) pot fi incluși cu drept de vot consultativ reprezentanți ai (...)”.

Obiecții:

Normele analizate care conțin formulări prin utilizarea verbului „a putea” conferă normelor un caracter confuz.

Astfel, normele nu vor asigura protecția persoanelor de practici incorecte și abuzive, ceea ce va duce la aplicarea neuniformă a prevederilor.

Normele juridice, de regulă, au un caracter prescriptiv, care impun o anumită conduită.

Or, implementarea normelor prin atribuirea unor posibilități de interpretare discreționară și de alegere a normei convenabile crește riscul apariției manifestărilor de corupție în acest sens.

Recomandări:

Propunem autorului -

La art.37 alin.(5) sintagma „poate fi operată” urmează de substituit cu sintagma „este operată”;

La art.37 alin.(6) sintagma „poate servi temei de refuz” urmează de substituit cu sintagma „servește temei de refuz”;

La art.37 alin.(7) sintagma „poate fi efectuată” urmează de substituit cu sintagma „este efectuată”;

La art.38 alin.(1/1) sintagma „pot fi desemnați” urmează de substituit cu sintagma „sunt desemnați”;

La art.38 alin.(3) sintagma „pot fi incluși” urmează de substituit cu sintagma „sunt incluși”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

- 11 -

Art.I, punctul 34 din proiect - art.38 alin.(26) din Codul transporturilor rutiere -

Art.38 alin.(26) se completează cu textul „În cazul în care până la desfășurarea concursului, operatorul de transport rutier nu poate asigura deservirea serviciului regulat, autoritatea responsabilă de modificarea programului de transport rutier după consultarea autorităților publice locale de nivelul I *poate desemna un nou operator de transport* pentru asigurarea deservirii serviciului regulat. În acest caz, termenul de valabilitate a autorizației emise nu poate depăși termenul maxim stabilit pentru desfășurarea concursului”.

Obiecții:

Norma nu stabilește o modalitate transparentă de selectare a unui operator de transport pentru asigurarea deservirii serviciului regulat până la desfășurarea concursului.

Textul „poate desemna un nou operator de transport” ar putea fi interpretat diferit de la caz la caz, generând manifestări de corupție.

Astfel, oferă posibilitatea de a interpreta de la caz la caz care motive sunt întemeiate și care nu în vederea selectării operatorului de transport.

În aceste condiții, nu este clar cum urmează să fie ales agentul economic, cum se va face o evaluare transparentă în cazul în care sunt pe piață mai mulți agenți economici care și-ar dori să presteze serviciile de transport în perioada respectivă până la desfășurarea concursului.

La fel, norma nu instituie obligația ca autoritatea publică într-un anumit termen fix să stabilească concursul, astfel, existând riscul perpeturării activității agentului economic ales pentru o perioadă mai îndelungată în lipsa desfășurării concursului într-un termen rezonabil și transparent.

Recomandări:

În vederea excluderii caracterului coruptibil al normei propunem completarea acesteia cu prevederi care să asigure transparența în selectarea agentului economic.

Această selectare urmează să fie efectuată în baza unor criterii obiective/condiții/criterii clare și transparente prestabilite.

Transparența selectării agentului economic va înlătura interpretările privind selectarea subiectivă, discreționară și în dependență de interes.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- 12 -

Art.I, punctul 35 din proiect - art.39 alin.(20) din Codul transporturilor rutiere -

Art.39 alin.(20) va avea următorul cuprins:

„(20) În cazul depunerii a două sau mai multor solicitări pentru aceeași cursă, prioritate va avea prima cerere depusă care respectă prevederile art.39 alin.(7) sau (13), după caz”

Obiecții:

Norma art.39 alin.(20) în redacția în vigoare a Codului transporturilor rutiere prevede că: „În cazul depunerii a două sau mai multor solicitări pentru aceeași cursă, atribuirea acesteia va fi efectuată prin concurs, conform criteriilor de evaluare și metodologiei de punctare prevăzute în Regulamentul transporturilor rutiere de persoane și bagaje, în termen de 45 de zile. Informația privind data desfășurării ședinței publice de atribuire se publică cu 30 de zile înainte pe pagina web oficială a organului central de specialitate, precum și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova”.

Autorul proiectului propune excluderea concursului și instituirea principiului „primul venit - primul servit”.

Ținând cont că în prezent domeniul reglementat de normele Codului transporturilor rutiere încă este susceptibil la apariția manifestărilor de corupție, netransparentizarea oricăror acțiuni privind modul de selectare și numire a unor subiecți în ceea ce privește atribuirea unor drepturi acestora va crește și mai mult acțiunile coruptibile.

În redacția propusă în proiect, în cazul în care „prioritatea va avea prima cerere” tinde să fie create condiții

propice pentru obținerea de către un subiect prestabilit a priorității.

Astfel, pot fi create bariere și lacune în mod artificial în vederea obținerii priorității de către un subiect prestabilit cu riscul comiterii manifestărilor de corupție în acest mod.

La fel, norma poate atenta la libera concurență și la riscul de nealegere a celui mai bun operator care să ofere servicii de calitate în raportul cost-preț.

Recomandări:

Propunem autorului stabilirea unei proceduri transparente de selectare a agentului economic în baza unor criterii clare, obiective și transparente.

Astfel, modul de alegere trebuie să fie obiectiv justificat, nediscriminatoriu, proporțional impactului și transparent.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- 13 -

Art.I, punctul 64 din proiect - art.136/5 alin.(2) din Codul transporturilor rutiere -
Art.136/5 alin.(2) - În cazul în care se constată neregularități în documentația depusă, Agenția informează despre acest fapt solicitantul în termen de o zi.

Obiecții:

Constatăm o lacună de reglementare prin nestabilirea clară și transparentă a unui termen de conformare ce urmează să fie acordat persoanei pentru a înlătura neregularitățile în documentația depusă.

Lipsa unui termen expres stabilit de lege va permite interpretarea modului de acordare a acestuia, ceea ce poate duce la stabilirea subiectivă a termenului de către Agenție.

Astfel, în una și aceeași situație juridică identică, după caz, Agenția va putea institui termene diferite în care unii solicitanți să fie în imposibilitate să se conformeze (instituirea unor termene extrem de mici).

Aceste posibilități cresc potențialul coruptibil prin aplicarea normei în dependență de interes și scop.

Recomandări:

Propunem autorului stabilirea în normă a unui termen expres rezonabil pentru a putea permite solicitantului să înlătore neregularitățile în documentația depusă, iar ulterior Agenția să analizeze setul de documente în vederea examinării cererii de autorizare.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene

Riscuri de corupție:

- Generale

nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

- 14 -

Art.I, punctul 64 din proiect - art.136/7 alin.(1) din Codul transporturilor rutiere -

Art.136/7 alin.(1) - *Autorizația poate fi suspendată de către Agenție, pe un termen de până la 30 de zile, în cazul constatării repetate, în decurs de 12 luni consecutive, a încălcării condițiilor care au stat la baza autorizării.*

Obiecții:

Norma urmează să fie corelată cu norma art.136/7 alin.(2) care prevede expres condițiile în care survine retragerea de către Agenție a autorizației prin indicarea clară a obligației Agenției de a retrage autorizația - „Autorizația se retrage de către Agenție în cazul în care (...)”.

Prin textul „autorizația poate fi suspendată” de la alin.(1) Agenția are instituit un drept și nu o obligație.

Astfel, Agenția va putea sau nu va putea suspenda autorizația în cazul constatării repetate în decurs de 12 luni consecutive a încălcării condițiilor ce au stat la baza autorizării.

Norma în redacția propusă va crea posibilități de interpretare defectuoasă a acesteia cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului substituirea sintagmei „autorizația poate fi suspendată” cu sintagma „autorizația se suspendă”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că: *„Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative constituie o sinteză a propunerilor generalizate în rezultatul consultărilor organizate cu domeniul privat, autoritățile administrative de specialitate, administrația publică locală, asociațiile patronale din domeniul transportului rutier”.*

Astfel, se menționează în continuare în notă că *„a fost evidențiată necesitatea unor intervenții (...) în vederea acordării suportului operatorilor de transport, administrației publice locale, prin ajustarea prevederilor legale la situația actuală din domeniu, precum și aducerea în concordanță a prevederilor legislației aferente domeniului transport”.*

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

În conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigui privind:

- modul de aprobare a reglementărilor tehnice în domeniu ce va permite reutilizarea vehiculelor în baza documentației specifice proprii;
- modul de actualizare a programelor de transport rutier urmare a „necesităților de transport ale populației prin prisma evoluției acestora”;
- modul de delegare a unor atribuții ale autorităților publice locale/raionale (autorități deliberative) către primari/președinți de raion (autorități executive);
- modul de întrunire a condițiilor privind buna reputație a întreprinderilor în domeniu;
- modul de înregistrare în registrul operatorilor de transport a vehiculelor;
- procedura de trecere a autorizațiilor dintr-o categorie în alta în condițiile art.31/17;
- conferirea competențelor autorităților publice/agenților publici după formula „a putea”;
- modul de aprobare a condițiilor de acces de către Comisia CEMT;
- modul de amplasare a stațiilor publice pe teritoriul unei localități;
- modul de selectare după principiul „primul venit - primul servit”;
- nestabilirea unui termen de conformare solicitantului pentru înlăturarea neregularităților constatate în documentația depusă;
- modul de aplicare a instituției „suspendării” autorizației în condițiile art.136/7.

În final, recomandăm autorului reexaminarea proiectului prin prisma prezentului raport de expertiză anticorupție și eliminarea factorilor și a riscurilor de corupție identificați.

03.11.2023

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

Digitally signed by Curmei Vadim
Date: 2023.11.03 12:34:10 GMT+02:00
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

