



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



Pr. 177/11.05.22  
CEB, CJ.

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

Nr. 062-3130 din 30.05.2022

La nr. 177 din 11.05.2022

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.414/2006 - art.8, 11,12, Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 - art.231, Legea nr.308/2017 - art.5).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1321</u>		
" <u>01</u> "	<u>06</u>	<u>2022</u>
Ora _____		





## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7978 din 27.05.2022

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 414/2006 - art.8, 11,12, Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 - art.231, Legea nr.308/2017 - art.5)**

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 Republicii Moldova, iar autor nemijlocit sunt 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 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."*

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.

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

În nota informativă se menționează că „Obiectivul prezentului proiect de lege este digitalizarea procesului de emitere a polițelor de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto (RCA)”.

La fel, se menționează că „proiectul se rezumă și la modul de reglementare și autorizare a primelor de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto”.

În acest context, proiectul conține ajustări legate de modalitatea de încheiere a contractului de asigurare între proprietarul sau utilizatorul vehiculului și asigurătorul de răspundere civilă auto (suport de hârtie, formă de document electronic sau prin utilizarea mijloacelor electronice).

Totodată, se propune omiterea aplicării măsurilor de precauție privind clienții care solicită eliberarea poliței de asigurare obligatorie RCA pentru prejudicii produse de autovehicule, precum și completarea Codului contravențional cu ajustarea contravenției pentru conducerea autovehiculului fără deținerea poliței de asigurare obligatorie RCA pe suport hârtie sau în format electronic ori în lipsa datelor accesate din sistemul informațional unic aferent asigurării obligatorii de răspundere civilă auto (cu propunerea de majorare a amenzii în cuantumul de la 30 la 60 unități convenționale).

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin digitalizarea procesului de emitere a polițelor de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto (RCA), precum și prin ajustarea contravenției pentru conducerea vehiculelor fără a fi asigurate în modul corespunzător prin emiterea poliței de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto.

### 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: „*Proiectul dat nu presupune careva cheltuieli suplimentare sau pierderi la bugetul public național și nu se anticipează dificultăți în implementarea acestuia”.*

### 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.”

În acest sens, propunem autorului a anexa la nota informativă analiza impactului de reglementare la proiectul prenotat în care se vor identifica obiectivele, se vor identifica, analiza și compara opțiunile.

## 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 atestă utilizarea unor termeni și sintagme care vor permite interpretarea eronată a normelor proiectului.

Astfel, termenul „autovehicul”, precum și sintagmele „deținerea poliței” și „pot omite aplicarea” vor acorda normelor un sens neclar cu riscul interpretării discreționare a prevederilor.

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.

Cu toate acestea, autorul eronat propune reglementarea faptei contravenționale de neasigurare a vehiculelor prin utilizarea în conținutul normei a sintagmei „deținere poliței de asigurare”, or, acțiunea de a „deține” nu poate fi asimilată acțiunii de asigurare a vehiculului.

Analiza acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice și a agenților publici din cadrul acestora responsabile/responsabili de implementarea normelor acestuia.

Normele proiectului atribuie unele competențe neclare prin riscul interpretării normelor, ceea ce poate duce la comiterea manifestărilor de corupție.

Astfel, în conținutul proiectului au fost atestate ambiguități administrative în reglementarea faptei contravenționale de neasigurare a mijlocului de transport cu poliță de asigurare de răspundere civilă auto (RCA), precum și prin atribuirea dreptului asigurătorilor (reasigurătorilor), precum și intermediarilor în asigurări și/sau în reasigurări de a putea omite aplicarea măsurilor de precauție privind clienții care solicită eliberarea poliței de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto pentru prejudicii produse de vehicule.

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

## **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.II - art.231 din Codul contravențional -**

Art.231 din Codul contravențional:

la alineatul (5) textul „ori fără deținerea poliței de asigurare obligatorie de răspundere civilă” se exclude

se completează cu alineatul (6) cu următorul cuprins:

(6) Conducerea autovehiculului fără deținerea poliței de asigurare obligatorie de răspundere civilă pe suport de hârtie sau în format electronic ori în lipsa datelor accesate din sistemul informațional unic aferent asigurării obligatorii de răspundere civilă auto se sancționează cu amendă de la 30 la 60 unități convenționale

**Obiecții:**

Norma propusă urmează să fie analizată din mai multe puncte de vedere.

În redacția propusă, în opinia noastră, norma permite interpretări confuze a modului de aplicabilitate a acesteia, precum și nu este conformă scopului menționat de autor în nota informativă.

Norma articolului 231 alin.(5) în redacția actuală reglementează conducerea vehiculului fără deținerea certificatului de înmatriculare sau a dovezii înlocuitoare a acestuia ori fără deținerea poliței de asigurare obligatorie de răspundere civilă.

Norma articolului 229 alin.(3) reglementează exploatarea unui vehicul care nu a fost asigurat de răspundere civilă în modul stabilit.

Astfel, considerăm că legiuitorul a reglementat două situații - conducerea vehiculului fără deținerea poliței de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto și conducerea vehiculului care nu a fost asigurat de răspundere civilă în modul stabilit.

În opinia noastră, prin termenul „deținere” considerăm că legiuitorul a avut în vedere „posesia”/„a avea asupra sa” polița de asigurare de răspundere civilă auto.

În aceste condiții, norma propusă de autor de a completa art.231 cu alin.(6) vine să reglementeze contravenția privind „nedeținerea” poliței de asigurare de răspundere civilă auto prin aplicarea unei pedepse mai mari, în comparație cu norma art.229 alin.(3) care are ca sancțiune o pedeapsă mult mai mică pentru contravenția privind constatatarea exploatării unui vehicul fără a fi asigurat în modul stabilit.

În altă ordine de idei, menționăm că autorul în norma propusă utilizează termenul „autovehicul”. Or, cadrul juridic în domeniul circulației rutiere reglementează diferit termenul de „autovehicul” și „vehicul”. Astfel, prin utilizarea în normă a termenului de „autovehicul” considerăm că spectrul de acțiune a contravenției se va îngusta, or, autovehiculul face parte din categoria de vehicule și nu invers.

Totodată, nu este clar ce are în vedere autorul prin textul „ori în lipsa datelor accesate din sistemul informațional unic aferent asigurării obligatorii de răspundere civilă auto”, deoarece se va putea interpreta că agentul constatator urmează să fie obligat să verifice informația din acel sistem în cazul în care, spre exemplu, persoana nu deține asupra sa polița de asigurare de răspundere civilă auto. Astfel, norma induce confuzie, pe de o parte, reglementează natura contravențională a faptului nedeținerii poliței de asigurare civilă auto, iar pe de altă parte, atribuie anumite drepturi confuze agentului constatator de a verifica existența poliței în sistemul informațional.

În final, atragem atenția că, în redacția propusă, norma este una confuză cu riscuri inerente apariției manifestărilor de corupție în vederea interpretării favorizate a normei contravenționale în dependență de

interes și scop.

**Recomandări:**

Propunem autorului:

- substituirea termenului „autovehicul” cu termenul „vehicul”;
- strămutarea conținutului normei propuse de la componenta de contravenție a art.231 alin.(5) la art.229 alin.(3);
- excluderea confuziei privind atribuția agentului constatator de a verifica existența poliței de asigurare de răspundere civilă auto în sistemul informațional;
- excluderea utilizării termenului „deținere” din conținutul normei, deoarece acest fapt este reglementat de normele art.231 și nu se încadrează în scopul indicat de autor în nota informativă de a sancționa mai dur fapta contravențională de a nu asigura mijlocul de transport;
- examinarea cuantumului contravenției prin prisma altor contravenții în domeniul circulației rutiere în raport cu gravitatea faptei, or, în opinia noastră, sunt o mulțime de alte fapte contravenționale în domeniul circulației rutiere care atentează în mod direct la viața și sănătatea cetățenilor însă sunt sancționate într-un mod blând.

**Factori de risc:**

- Lașună de drept
- Norme irealizabile
- Confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

**Riscuri de corupție:**

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

-2-

**Art.III - art.5 din Legea nr.308/2017 -**

Art.5 din Legea nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului se completează cu alineatul 9/1 cu următorul cuprins:

„9/1) Prin derogare de la prevederile alin.(1), lit.b), asigurătorii (reasigurătorii), precum și intermediarii în asigurări și/sau în reasigurări, pot omite aplicarea măsurilor de precauție privind clienții care solicită eliberarea poliței de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto pentru prejudicii produse de autovehicule”

**Obiecții:**

Norma articolului 5 reglementează măsurile de precauții privind clienții.

Autorul propune acordarea dreptului asigurătorilor (reasigurătorilor), precum și intermediarilor în asigurări și/sau în reasigurări să omită aplicarea măsurilor de precauție privind clienții care solicită eliberarea poliței de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto pentru prejudicii produse de autovehicule

Norma însă utilizează sintagma „pot omite” ceea ce conferă normei un sens neclar.

Or, prin termenul „poate” se va interpreta că norma nu poartă un caracter prescriptiv, care să impună o anumită conduită de prescrip.

Astfel, se va putea interpreta diferit obligația asigurătorilor (reasigurătorilor), precum și a intermediarilor în asigurări și/sau în reasigurări.

La fel, norma urmează să fie analizată minuțios în raport cu politicile naționale în domeniu implementate de către Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, autoritate publică care are drept scop prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului și contribuirea la asigurarea securității statului în acest domeniu.

**Recomandări:**

Propunem autorului:

- excluderea ambiguității administrative prin utilizarea cuvântului „pot” din conținutul normei;
- examinarea normei în raport cu politicile naționale în domeniu implementate de către Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, respectiv, avizul Serviciului fiind unul necesar în acest context.

**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
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că „Obiectivul prezentului proiect de lege este digitalizarea procesului de emitere a polițelor de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto (RCA)”.

La fel, se menționează că „proiectul se rezumă și la modul de reglementare și autorizare a primelor de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto”.

În acest context, proiectul conține ajustări legate de modalitatea de încheiere a contractului de asigurare între proprietarul sau utilizatorul vehiculului și asigurătorul de răspundere civilă auto (suport de hârtie, formă de document electronic sau prin utilizarea mijloacelor electronice).

Totodată, se propune omiterea aplicării măsurilor de precauție privind clienții care solicită eliberarea poliței de asigurare obligatorie RCA pentru prejudicii produse de autovehicule, precum și completarea Codului contravențional cu ajustarea contravenției pentru conducerea autovehiculului fără deținerea poliței de asigurare obligatorie RCA pe suport hârtie sau în format electronic ori în lipsa datelor accesate din sistemul informațional unic aferent asigurării obligatorii de răspundere civilă auto (cu propunerea de majorare a amenzii în cuantumul de la 30 la 60 unități convenționale).

În opinia noastră, normele proiectului atribuie unele competențe neclare prin riscul interpretării normelor, ceea ce poate duce la comiterea manifestărilor de corupție.

Astfel, în conținutul proiectului au fost atestate ambiguități administrative în reglementarea faptei contravenționale de neasigurare a mijlocului de transport cu poliță de asigurare de răspundere civilă auto (RCA), precum și prin atribuirea dreptului asigurătorilor (reasigurătorilor), precum și intermediarilor în asigurări și/sau în reasigurări de a putea omite aplicarea măsurilor de precauție privind clienții care solicită eliberarea poliței de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto pentru prejudicii produse de vehicule.

Recomandăm autorului reexaminarea proiectului prin prisma prezentului raport de expertiză anticorupție în vederea eliminării normelor confuze care la aplicare pot genera apariția manifestărilor de corupție.

27.05.2022

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

