



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6315 din 11.02.2020

la proiectul de lege privind Codul transportului feroviar (repetat)

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 RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Economiei și Infrastructurii, 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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.". Mai mult ca atât, art.11 alin.(2²) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie".

Cu referire la proiectul de lege, autorul a respectat etapele asigurării transparenței decizionale. Astfel, normele propuse au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web a Ministerului Economiei și Infrastructurii la data de 04.11.2019, precum și pe portalul particip.gov.md fiind respectat termenul de 10 zile pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, de către părțile interesate.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile oficiale web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența decizională a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește expres: „Implementarea noului Cod al transportului feroviar va elimina monopolul Î.S. „Calea Ferată din Moldova" pe piața serviciilor feroviare. Astfel, infrastructura feroviară va aparține în continuare statului, iar serviciile de tracțiune, transport pasageri și marfă vor putea fi prestate de operatori privați.

În același timp, se vor stabili reguli concrete privind contribuția statului în privința dezvoltării infrastructurii feroviare și ulterior, va permite crearea unui climat investițional în ramură și dezvoltarea competitivității pe piața internațională a serviciilor de transport feroviar de mărfuri.

Operatorii de transport feroviar vor avea dreptul de acces la infrastructura feroviar în baza unei plăți pentru utilizarea infrastructurii. Plata se va stabili în baza unei metodologii de calcul aprobată de Guvern. Scopul acestei plăți este acoperirea cheltuielilor de gestionare a infrastructurii. Astfel, operatorii de transport feroviar vor putea presta serviciile de transport feroviar la un preț stabilit de sine stătător.

Pentru ameliorarea competitivității transportului feroviar cu alte moduri de transport, taxa de acces la infrastructura feroviară necesită a fi stabilită la un nivel minim posibil. În acest context, Guvernul are obligația de a interveni cu subvenții pentru a finanța o parte din costurile de gestionare a infrastructurii, contribuind astfel la dezvoltarea transportului feroviar și reorientarea fluxurilor de marfă și pasageri către transportul feroviar, care asigură un nivel înalt de siguranță al pasagerilor și are un impact mai redus asupra mediului. Totodată, va contribui la protecția infrastructurii rutiere prin reducerea fluxurilor de mărfuri transportate pe cale rutieră, care produc deteriorarea accentuată a drumurilor.

O atenție sporită este acordată serviciilor de transport pasageri. În acest sens, proiectul creează baza legală necesară pentru aprobarea regulilor de transport feroviar de pasageri, prin care se va stabili reguli stricte privind acordarea serviciilor de transport pasageri, modul de deservire, mecanismul de

compensare și alte aspecte legate de protecția drepturilor consumatorilor în acest domeniu [...]".

În urma expertizei efectuate se constată că normele elaborate oferă un concept nou de reglementare a sistemului de transport feroviar la nivel național, având la bază principiul competitivității și accesibilității la infrastructura feroviară a mai multor actori, inclusiv din sectorul privat. Astfel, prevederile proiectului servesc scopului declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul în ansamblu promovează interesele naționale de a dezvolta sistemul de transport feroviar și de a moderniza piața transportului de mărfuri și pasageri în Republica Moldova.

Totuși, din analiza unor prevederi s-au relevat riscuri ce pot afecta imparțialitatea activității entităților publice/private reglementate în proiect, iar aceasta va afecta transparența organizării întregului sistem. Într-o altă ordine de idei, s-au constatat prevederi lacunare privind organizarea și funcționarea Organului de reglementare a pieței transportului feroviar (în continuare - Organ de reglementare), competența acestuia dublându-se parțial cu cea a Autorității Feroviare (a se vedea art.4 alin.(2) în raport cu art.50 din proiect).

Totodată, optăm pentru reglementări mai „rigide” și mai detaliate la capitolul activitatea Administratorului Infrastructurii, entitate publică care va gestiona și administra infrastructura feroviară - bun public de interes național-strategic. Prin urmare, se constată că promovarea proiectului este conformă interesului public, în măsura în care riscurile identificate vor fi excluse din proiect de către autor.

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 necesitatea și temeiul elaborării proiectului, prezintă argumentarea de rigoare și analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

Totodată, se reține că proiectul nu a fost transmis însoțit de tabelul de concordanță cu normele Directivei (UE) 2012/34, Directivei (CE) 2007/59 și a Directivei (UE) 2016/798. Astfel, în vederea

expertizării acestuia nu se poate afirma cu certitudine că normele interne elaborate transpun corect și complet normele europene vizate.

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”.

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. În acest sens, nota informativă stipulează „Odată cu restructurarea Î.S. "Calea Ferată din Moldova" și intrarea în vigoare a noului Cod al transportului feroviar, Guvernul va fi obligat să finanțeze parțial menținerea și reconstrucția infrastructurii feroviare, precum și să acorde subsidii pentru operatorii de transport feroviar de pasageri.

Respectiv, dacă de reieșit din activitatea financiar-economică al Î.S. "Calea Ferată din Moldova" pentru anii trecuți, Guvernul, după aprobarea proiectului, va fi obligat să aloce sectorului feroviar circa 250 000,0 mii lei anual. Aceste mijloace sunt preconizate pentru menținerea infrastructurii feroviare, care în ultimii 20 de ani nu a fost supusă reabilitării sau modernizării. Iar, o parte din mijloacele financiare în cauză, vor fi alocate pentru subvenționarea activității de transport feroviar de pasageri, conform bunelor practici europene."

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător 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, [...]"

În ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele norme sunt formulate confuz, deoarece termenii cu care se operează sunt generali și echivoci, cum ar fi: „informații sensibile”, „cerințe esențiale” etc. (a se vedea art.4 alin.(5), art.13 din proiect). Formulările ambigui permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate.

Totodată, s-a stabilit utilizarea termenilor diferiți la identificarea unuia și aceluiași subiect, aici menționăm „întreprinderile feroviare”, care la anumite articole sunt identificate drept „solicitanți” (a se vedea art.41 din proiect). Astfel, deși autorul definește separat acești doi termeni în art.2 din proiect, totuși, în esență ambii fac referire la întreprinderile feroviare ca subiecți ce prestează servicii de transport (marfar/de pasageri) și care solicită atât autorizații de transport feroviar de la Autoritatea Feroviară (art.22), cât și obținerea de capacități de infrastructură feroviară de la Administratorul Infrastructurii (art.41). Astfel, întreprinderile feroviare nu pot fi drept solicitanți individuali (precum este redat la art.41 din proiect). Utilizarea termenilor diferiți pentru indentificarea acelorași categorii de subiecți complică sensul normelor, în ceea ce privește subiecții participanți, rolul și responsabilitățile acestora. La aplicare aceste prevederi riscă să fie interpretate în mod preferențial, iar procedurile vis-a-vis de întreprinderile feroviare riscă să fie stabilite diferit, în dependență de interesele urmărite.

Aspectele date sunt analizate în conținutul capitolului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Deși prezentul proiect este un proiect de Cod și reieșind din statutul lui, acesta nu contravin actelor normative în vigoare, totuși unele norme în redacția propusă pot determina un vid legislativ, în ceea ce privește statutul, organizarea și funcționarea Organului de reglementare, modul de selectare a întreprinderilor feroviare menționate la art.78 alin.(4) etc.

Totodată, reglementarea cerințelor specifice pentru obținerea permiselor și legitimațiilor mecanicilor de locomotivă este defectuoasă. Astfel, art.111 alin.(3) investeste Guvernul să stabilească cerințele sus-citate (în cazul permiselor), iar ulterior la art.117 acestea sunt enumerate expres. Similar este și în cazul cerințelor pentru obținerea legitimațiilor mecanicilor de locomotive, un articol atribuie competența Guvernului de a le stabili (a se vedea art.111 alin.(3) din proiect), iar art.118 alin.(2) prevede deja că Autoritatea Feroviară este responsabilă de stabilirea și aprobarea acestor cerințe. Prin urmare, se atestă prezența unor norme de trimitere defectuoasă în ceea ce privește reglementarea unor cerințe esențiale pentru angajatorii din domeniul feroviar.

Din analiza proiectului, constatăm că acesta cuprinde lacune, norme neclare, paralelisme normative și dispoziții necorelate atât între ele, cât și cu alte acte normative.

Aspectele date sunt analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul elaborat propune implementarea unui mecanism nou de funcționare a sistemului de transport feroviar. Astfel, acesta stabilește crearea Agenției Feroviare ca autoritate publică responsabilă de supravegherea funcționării și siguranței transportului feroviar. Însă, unele articole din proiect conțin norme ce acordă competențe excesive acestei entități publice. Astfel, pe lângă atribuțiile de implementare a politicilor în domeniu, de autorizare, monitorizare și control a sistemului de transport feroviar, aceasta va elabora și aproba cerințele de autorizare, precum și va

elibera/retrage autorizațiile nemijlocit. Atenționăm că comasarea mai multor competențe, precum: elaborarea, adoptarea, implementarea și controlul executării unei proceduri de către o singură entitate publică prezintă un risc de corupție, entitatea având un control total asupra unui sector, fără careva limite expres reglementate. La fel, o asemenea reglementare, sporește riscul aplicării normelor, în mod preferențial și netransparent.

Totodată, potrivit proiectului, Agenției Feroviare i se atribuie și competența de monitorizare a situației concurenței pe piața transportului feroviar (art.4 alin.(2) din proiect), atribuție acordată în paralel și altei entități - Organului de reglementare (potrivit art.50 din proiect), dublarea atribuțiilor prezintă un risc de corupție care poate afecta transparența sistemului de transport feroviar per ansamblu.

Aspectele date sunt analizate detaliat în conținutul compartimentului 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

- 1 -
<p>Art.4 alin.(2), art.20 alin.(6) și art.50-51 potrivit proiectului.</p> <p>Art.4 Misiunea, funcțiile de bază și atribuțiile principale ale Autorității</p> <p>[...]</p> <p>(2) <u>Autoritatea Feroviară realizează funcțiile Organului de reglementare a pieței în transportul feroviar prin monitorizarea situației concurenței și prevenirii discriminării în domeniul transportului feroviar conform prevederilor Codului.</u></p> <p>Art.20 Condițiile de acces la servicii</p> <p>[...]</p> <p>(6) În cazul în care un operator al infrastructurii de servicii menționate la alineatul (1) punctul 3 soluționează conflicte între diferite cereri prin propunerea unor alternative viabile. Dacă nu există nicio alternativă viabilă și nu se pot rezolva toate cererile de capacitate pentru infrastructura respectivă, <u>solicitantul poate depune o plângere la autoritatea națională de concurență, care examinează cazul și la necesitate propune măsuri posibile, pentru a asigura satisfacerea cererii de capacitate a respectivului solicitant.</u></p> <p>Art.50 Organul de reglementare a pieței transportului feroviar</p> <p>[...]</p> <p>(1) <u>Organul de reglementare a pieței transportului feroviar [...] efectuează monitorizarea pieței transportului feroviar, supraveghează utilizarea infrastructurii feroviare publice și a serviciilor feroviare de către întreprinderile feroviare asigurând o concurență loială în domeniul transportului feroviar din Republica Moldova [...]</u></p>

Art.51. Atribuțiile Organului de reglementare

[...]

Obiecții:

Art.2 alin.(4) prevede competența Autorității Feroviare de monitorizare a respectării regulilor de concurență loială, competență realizată de Organul de reglementare, care va fi entitatea publică ce urmează a fi creată odată cu intrarea în vigoare a Codului propus. Astfel, analizând prevederile cap.V, secț.4, art.50 din proiect, stabilim că „Organul de reglementare a pieței transportului efectuează monitorizarea pieței transportului feroviar, supraveghează utilizarea infrastructurii feroviare publice și a serviciilor feroviare de către întreprinderile feroviare asigurând o concurență loială în domeniul transportului feroviar din Republica Moldova.”. La fel, analizând întregul cap.V, secț.4 „Organul de reglementare a pieței transportului feroviar” se constată că acesta nu reglementează careva circumstanțe în care competențele Organului de reglementare pot fi atribuite altei entități publice. În acest context se atestă un conflict de competență, prin dublarea atribuțiilor de monitorizare a pieței transportului feroviar, sub aspectul respectării unei concurențe loiale între două autorități publice separate.

Un alt risc constă în evitarea asumării responsabilității pentru domeniul dat de către una din entități, făcându-se trimitere de la o entitate la alta, ceea ce prezintă un risc de corupție în sistemul transportului feroviar.

Cu referire la reglementarea concurenței pe piața națională atenționăm că raporturile de concurență sunt reglementate de Legea concurenței nr.183/2012 care prevede expres „Prevederile prezentei legi se aplică faptelor acțiuni sau inacțiuni ce au ca obiect sau au ori pot avea ca efect restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței, precum și faptelor acțiuni de concurență neloială, care sînt săvîrșite de: a) întreprinderi înregistrate în Republica Moldova sau în alte state, precum și de persoane fizice; b) autorități ale administrației publice centrale sau locale, în măsura în care acestea, prin deciziile emise sau prin actele adoptate, intervin pe piață, influențînd direct sau indirect concurența, cu excepția situațiilor cînd asemenea măsuri sînt luate în aplicarea altor legi sau pentru apărarea unui interes public major.”. Totodată, potrivit art. 39 a legii sus-citate „(1) Consiliul Concurenței este o autoritate publică autonomă, responsabilă față de Parlament, ce asigură aplicarea și respectarea legislației din domeniul concurenței, ajutorului de stat și publicității în limitele competenței sale. (2) Consiliul Concurenței este investit cu putere de decizie, de reglementare, de interdicție, de intervenție, de inspecție și de sancționare, în limitele stabilite de legislație. [...] (4) Activitatea Consiliului Concurenței se exercită pe întreg teritoriul Republicii Moldova.”. Astfel, se constată la nivel național că există deja o autoritate publică autonomă responsabilă de monitorizarea concurenței pe piață și aceasta poate realiza inclusiv, sarcinile enunțate la art.50 și art4 alin.(2) din proiect. Statuăm că crearea unei entități noi va necesita cheltuieli suplimentare din bugetul de stat pentru întreținerea instituției și salarizarea personalului angajat. Totodată, o asemenea abordare va servi precedent de a crea unor entități similare în fiecare sferă a economiei naționale și discreditarea Consiliului Concurenței ca autoritate publică responsabilă de sectorul concurenței pe piața națională. Mai mult ca atît, Legea nr. 183/2012 prevede și aspecte procedurale privind sesizarea și examinarea sesizărilor parvenite, respectiv există și reglementări procedurale în acest sens.

Subsidiar, atenționăm că la art.20 alin.(6) din proiect prevede dreptul solicitantului de a depune plîngere și la „autoritatea națională de concurență” care este Consiliul Concurenței, ceea ce sporește confuzia creată la capitolul autoritatea responsabilă de supravegherea concurenței pe piața transportului feroviar.

Lipsa unei reglementări exacte în ceea ce privește responsabilii de monitorizarea respectării regulilor de piață în domeniul transportului feroviar, va periclita transparența activității întregului sistem. Astfel, subiecții interesați (administratorul feroviar și întreprinderile feroviare) nu vor cunoaște cu exactitate autoritatea publică responsabilă de soluționarea plîngerilor depuse în cazurile de încălcări a regulilor de concurență.

Totodată, ambiguitatea expunerii și reglementării domeniilor sus-enunțate va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru activitatea frauduloasă/defectuoasă la capitolul supravegherea pieței transportului feroviar.

Recomandări:

Revizuirea și corelarea prevederilor de la art.4 alin.(2), art.20 alin.(6) și art.50-51 din proiect, în vederea stabilirii unei singure entități responsabile de „monitorizarea situației concurenței și prevenirii discriminării în domeniul transportului feroviar”. Însă, soluția oportună și legală ar fi atribuirea competențelor prevăzute la articolele indicate Consiliului Concurenței, care este autoritatea publică autonomă responsabilă de sectorul concurenței pe piața națională.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Stimularea concurenței neloiale
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

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

- 2 -

Art.2 în raport cu art.4 alin.(5) potrivit proiectului.

Art.2 Definiții

[...]

cerințele esențiale - toate condițiile, pe care trebuie să le îndeplinească sistemul feroviar, subsistemele și elementele constitutive de interoperabilitate, inclusiv interfețele;

Art.4 Misiunea, funcțiile de bază și atribuțiile principale ale Autorității

[...]

(5) În vederea realizării misiunii și a funcțiilor de bază, Autoritatea Feroviară deține următoarele atribuții principale: a) aprobarea punerii în funcțiune a subsistemelor structurale care constituie sistemul feroviar și verificarea faptului că acestea sunt exploatate și întreținute în conformitate cu cerințele esențiale relevante; [...] d) supravegherea conformității constituentilor de interoperabilitate cu cerințele esențiale;

Obiectii:

Se constată că proiectul nu reglementează expres care sunt „cerințele esențiale” ce urmează a fi respectate. Deși art.2 definește termenul dat, această definiție comportă un caracter general-declarativ, din care nu se poate face o diferență exactă cu alte cerințe/condiții reglementate de prezentul proiect, (de exemplu: art.75 din proiect „Condițiile generale pentru transportul de pasageri, bagaje și mărfuri”). Astfel, nu este clar ce presupun „cerințele esențiale” pentru subiecții supuși controlului și monitorizării de către Autoritatea Feroviară și dacă acestea sunt identice celor prevăzute la art.70, art.75 etc. sau ele reprezintă cerințe suplimentare ce urmează a fi respectate. În cazul în care cerințele esențiale sunt diferite de alte condiții reglementate în prezentul proiect, atunci din normele propuse nu poate fi stabilit cine le va elabora și prin ce act normativ ele vor căpăta forță juridică.

Instituirea obligației de a respecta careva „cerințe esențiale” fără a le enumera care sunt acestea, pot determina abuzuri la aplicare din partea subiectului responsabil de controlul siguranței feroviare. Astfel, în

orice circumstanță, la desfășurarea unui control va fi posibilă invocarea nerespectării „cerințelor esențiale”, fără a le cunoaște care sunt de fapt, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Recomandări:

Enumerarea expresă a cerințelor esențiale definite la art.2 din proiect și stabilirea unei clarități între cerințele esențiale (de la art.2, art.4 din proiect) și cele generale (de la art.70, art.75 din proiect).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public

Riscuri de corupție:

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

- 3 -

Art.4 alin.(6) și alin.(8) potrivit proiectului.

Art.4 Misiunea, funcțiile de bază și atribuțiile principale ale Autorității

[...]

(6) În procesul de certificare a mecanicilor de locomotivă, Autoritatea Feroviară deține următoarele atribuții: a) emiterea și retragerea permiselor; b) asigurarea examinărilor periodice a mecanicilor de locomotivă; c) emiterea cererilor motivate de suspendare a certificatelor mecanicilor de locomotivă; d) recunoașterea persoanelor sau organismelor cu drept de examinare și formare a mecanicilor de locomotivă; [...] g) monitorizarea procesului de certificare a mecanicilor de locomotivă; [...]

(8) Cerințele și procedura pentru eliberarea autorizațiilor și permiselor, și altor acte aprobate de Autoritatea Feroviară se publică pe pagina web oficială a autorității.

Obiecții:

Cu referire la competența Autorității Feroviare în domeniul certificării mecanicilor de locomotive, stabilim că proiectul acordă competențe excesive ce admite coordonarea și controlul întregului proces de cerificare, începând cu stabilirea cerințelor și aprobarea procedurii până la eliberarea și retragerea permiselor, precum și monitorizarea procesului. În opinia noastră, stabilirea unei proceduri și a cerințelor de certificare trebuie aprobate de către Guvern, și nicidecum print-un act departamental intern al Autorității Feroviare care va fi implicat direct în proces. Totodată, cerințele și procedura certificării sunt aspecte ce servesc interes pentru mai mulți subiecți și nicidecum nu reprezintă prevederi tehnice de proceduri interne, pentru a fi aprobate de către autoritatea sus-indicată. Faptul că procedura certificării va fi aprobată prin hotărâre de Guvern va garanta o transparență în procesul de promovare și adoptare a normelor inclusiv prin faptul că există o procedură standard de avizare conform Legii nr.100/2017.

Totodată, pentru a se garanta o monitorizare eficientă și obiectivă a procesului de certificare, aceasta trebuie efectuată de către o altă autoritate, decât cea implicată direct în procesul de eliberare și retragere a permiselor menționate. În acest sens, Autoritatea Feroviară trebuie să dispună de un mecanism de monitorizare intern a procesului său de activitate, însă pentru a asigura o transparență procesului de certificare, ea trebuie efectuată din afară, de către o structură ne implicată direct în proces.

Prin urmare, cumulul de competențe și concentrarea acestora în subordinea/gestiunea unei singure entități

reprezintă un risc de corupție prin admiterea promovării intereselor anumitor solicitanți de permise, fără a avea reținerea că pot fi supuși unui control.

Recomandări:

1. Expunerea art.4 alin.(8) în următoarea redacție „*Cerințele și procedura pentru eliberarea autorizațiilor și permiselor se aprobă prin hotărâre de Guvern și se publică pe pagina web oficială a Autorității Feroviare*”.

2. Completarea proiectului cu norme care să asigure o monitorizare externă a procesului de certificare (pe lângă cea internă efectuată de către Autoritatea Feroviară).

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

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

- 4 -

Art.7 alin.(3) potrivit proiectului.

Art.7 Organizarea activității Autorității Feroviare [...]

(3) Autoritatea Feroviară este condusă de un director, asistat de un director adjunct. Directorul și directorul adjunct sunt numiți în funcție publică și eliberați sau destituiți din funcție publică în conformitate cu prevederile Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate.

Obiecții:

Deși proiectul de lege menționează că Autoritatea Feroviară își exercită funcțiile și atribuțiile în baza unui regulament aprobat de către Guvern, totuși este imperios ca legiuitorul să statueze în lege principalele aspecte, de principiu, ale organizării și activității autorității. Deoarece, o administrație publică modernă, într-un stat de drept, democratic și social trebuie să fie, înainte de toate, o administrație publică transparentă, transparență de neconceput în absența unor reglementări clare, unitare și accesibile.

Pericolul coruptibilității acestui element constă în incertitudinea pe care o creează omisiunile identificate în privința unor aspecte organizatorice și de activitate ale Autorității Feroviare. Totodată, considerăm excesiv domeniul de intervenție normativă a autorității executive în lipsa unor vectori orientativi stabiliți de legiuitor. Or, executivul are sarcina de a adopta acte normative întru executarea legii, și nu de completare a ei. În acest context, este oportună menționarea în proiectul de lege a unor prevederi referitoare la:

- durata mandatului directorului Autorității Feroviare,

- cerințele care trebuie întrunite de către candidații la funcția de director/director adjunct (precum: minimul de experiență, studiile, vârsta, lipsa sancțiunilor și a antecedentelor penale în domeniu etc.).

Totodată, în ceea ce privește numirea directorului și al directorului adjunct a entității vizate, autorul menționează că procedura trebuie să corespundă cerințelor legale stabilite în Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, care prevede la art.15 alin.(5) că „Autoritatea administrativă din subordinea ministerului este condusă de către director, numit în funcție publică și eliberat sau destituit”

din funcție publică, în condițiile legii, de către ministru, dacă altfel nu este stabilit prin actele legislative speciale". Subsidiar, art.32 alin.(5) din Legea nr.98/2012 prevede că „Conducătorii instituțiilor publice din sfera de competență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale se angajează și se eliberează din funcție, în condițiile legislației muncii, de către ministru sau de către directorul general, dacă actele legislative care reglementează activitatea instituțiilor respective nu prevăd altfel". Astfel, din analiza Legii sus-citate se constată că aceasta nu prevede careva norme procedurale sau speciale care ar putea reglementa clar modul de numire a directorului/directorului adjunct în cadrul Autorității Feroviare. Legea nr.98/2012 la acest capitol redă exact prevederile art.7 alin.(3) din proiect.

Conform art.7 alin.(4) din proiect „În cadrul Autorității Feroviare activează funcționari publici, în condițiile Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, și alte categorii de personal, a căror activitate este reglementată de cadrul normativ în domeniul muncii”, respectiv directorul/directorul adjunct urmează a fi selectați conform cerințelor stipulate în Legea nr.158/2008, care prevăd expres ca etapă de selectare a funcționarilor publici - concursul (art.28-29), inclusiv pentru funcția publică de conducere.

De asemenea, Legea integrității nr.82/2017 prevede ca măsură de asigurare a integrității instituționale „Angajarea și promovarea agenților publici în bază de merit și integritate profesională”. Mai detaliat, art.11 din Legea nr.82/2017 statuează expres „Recrutarea și promovarea agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici”.

Prin urmare, pentru a garanta o organizare transparentă și previzibilă a activității viitoarei Autorități Feroviare, este necesar să se impună condiții și reguli de bază în ceea ce privește crearea acestei structuri și modul de numire a conducerii entității, direct în prezentul proiect de act normativ, iar trimiterile la actele normative în vigoare trebuie făcute doar la cele ce prevăd exact procedura legală.

Riscul unei asemenea reglementări generale constă în posibilitatea numirii unui director/director adjunct pe criterii preferențiale, fără a se ține cont de capacitățile profesionale și nivelul de integritate a candidatului.

Recomandări:

1. Completarea proiectului de lege cu prevederi referitoare la durata mandatului directorului Autorității Feroviare și minimul de cerințe necesare a fi întrunite de către director la angajare.
2. La art.7 alin.(3) a se substitui sintagma „*Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate*” cu sintagma „*Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*”.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

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

Art.9 alin.(3), art.10 potrivit proiectului.

Art.9. Independența între administrarea infrastructurii și a întreprinderilor feroviare [...]

(3) Întreprinderile feroviare și Administratorul Infrastructurii pot avea forma organizatorico-juridică de societate pe acțiuni, societate cu răspundere limitată sau întreprindere de stat.

Art.10. Gestionarea infrastructurii feroviare

(1) Infrastructura feroviară este proprietate publică a statului, susținută (finanțată) parțial din bugetul de stat.

(2) Gestionarea infrastructurii feroviare este o activitate de interes public realizată de către Administratorul Infrastructurii, în conformitate cu prevederile Codului și actele normative aprobate de Guvern.

(3) Administratorul Infrastructurii trebuie să dețină o autorizație de siguranță pentru administratorul de infrastructură, care este emisă în conformitate cu prevederile Codului și Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

Obiecții:

Potrivit proiectului, unul din actori principali pe piața transportului feroviar este Administratorul feroviar care va gestiona întreaga infrastructură feroviară națională și, căruia i se va încredința bunurile publice de interes național-strategic. La fel, acesta va fi responsabil de încheierea contractelor cu întreprinderile feroviare care vor presta serviciile nemijlocit de transport. În acest sens, stabilim că proiectul prenotat este lacunar în ceea ce privește transparența selectării, creării sau stabilirii Administratorului feroviar (menționăm: căruia i se va pune la dispoziție infrastructura națională feroviară și va activa în baza bunurilor publice).

Astfel, din proiect nu poate fi destins cu exactitate următoarele aspecte importante, precum:

- cine va fi fondatorul acestei Administratorului feroviar;
- forma pe care o va avea Administratorul, doar propunându-se mai multe forme de organizare economică (întreprinderi);
- modul de atribuire a infrastructurii feroviare acestui administrator (fie prin cesiune sau Administratorul feroviar va fi creat ca societate comercială cu capital de stat, fie se va recurge la alte forme de atribuire);
- proiectul nu prevede careva limite și responsabilități pentru Administrator în raport cu infrastructura atribuită în gestiune. Lipsa reglementării acestor aspecte creează o incertitudine în ce privește forma de organizare și în general activitatea acestei structuri.

Prin urmare, reieșind din rolul strategic pe care îl va avea Administratorul feroviar se constată că prezentul proiect acordă o reglementare prea generală și evazivă a statutului, modului de organizare și responsabilităților acestuia. Riscul unei asemenea abordări generale rezidă în constituirea unui Administrator feroviar, în condiții incerte și netransparente sub aspect funcțional, iar lipsa unor responsabilități clare reieșind din statutul acestei structuri va admite gestionarea bunurilor publice în mod preferențial, care nu mereu poate fi conform interesului public.

Recomandări:

Întru excluderea eventualelor riscuri de corupție aferente proceselor reglementate, recomandăm autorului de a modifica art.9 și 10 din proiect și de a stabili exact: 1) statutul (cu capital de stat), 2) modul de organizare cu evidențierea conducerii acestei entități, 3) modul de atribuire a infrastructurii feroviare și 4) responsabilitățile Administratorului feroviar, în cazul administrării defectuoase a bunurilor publice atribuite

în gestiune.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări

Riscuri de corupție:

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

- 6 -

Art.13 alin.(4) potrivit proiectului.

Art.13. Independența Administratorului Infrastructurii [...]

(4) Aceleași persoane nu pot fi numite sau angajate concomitent:

a) ca membri ai organelor de conducere al Administratorului Infrastructurii și al unei întreprinderi feroviare;

b) ca persoane responsabile cu luarea deciziilor cu privire la funcțiile esențiale și ca membri ai organelor de conducere al unei întreprinderi feroviare;

Obiecții:

Reieșind din obiecția anterioară (pct.5) privind lipsa clară a formei de organizare și activitate a Administratorului infrastructurii, menționăm că pentru a asigura imparțialitatea entității date în raport cu toate întreprinderile feroviare, nu este suficient doar ca aceeași persoană să nu fie membră în organele de conducere sau să fie responsabilă în luarea deciziilor cu privire la funcțiile esențiale, ci în general nici o persoană din cadrul Administratorului infrastructurii nu trebuie să aibă o tangență cu activitatea internă a unei întreprinderi feroviare.

Astfel, restricțiile propuse nu sunt suficiente pentru a asigura independență și imparțialitatea Administratorului în cadrul gestionării infrastructurii și prezintă un risc de corupție. Riscul constă în posibilitatea influențării deciziilor finale a Administratorului de către o persoană ce activează pentru o întreprindere feroviară, însă neîncadrându-se în categoriile descrise la art.13 alin.(4). Prin urmare, considerăm oportun stabilirea unui regim al restricțiilor mai sever/suplimentar (pe lângă cele prevăzute deja) pentru persoanele ce activează în cadrul Administratorului infrastructurii.

Recomandări:

Stabilirea completă a restricțiilor și incompatibilităților funcției în vederea asigurării independenței Administratorului infrastructurii, nu doar pe cei cu funcții de conducere sau pentru cei cu responsabilități în luarea deciziilor cu privire la funcțiile esențiale, ci și pentru întregul efectiv.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.13 alin.(5), (6) potrivit proiectului.

Art.13. Independența Administratorului Infrastructurii [...]

(5) În cazul în care sistemele de informații sunt comune diferitor entități, dreptul de acces la informații sensibile din punct de vedere comercial referitoare la funcțiile esențiale se oferă personalului Administratorului Infrastructurii, autorizat în baza încheierii unui acord de confidențialitate.

(6) Informațiile sensibile din punct de vedere comercial referitoare la funcțiile esențiale nu pot fi transmise altor entități.

Obiecții:

În cazul dat, nu sunt clare care informații urmează a fi calificate drept „informații sensibile”, întrucât legislația națională nu operează cu asemenea termen. Acest fapt va permite interpretări multiple și confuzii asupra identificării categoriei de informații care, la aplicare, vor fi calificate drept - sensibile.

Cu referire la subiectul - asigurarea accesului la informație, legislația națională prevede că „(1) Oricine, în condițiile prezentei legi, are dreptul de a căuta, de a primi și de a face cunoscute informațiile oficiale.

(2) Exercițarea drepturilor prevăzute în alineatul (1) al prezentului articol poate fi supusă unor restricții pentru motive specifice, ce corespund principiilor dreptului internațional, inclusiv pentru apărarea securității naționale sau vieții private a persoanei.” (a se vedea art.4 din Legea nr.982/2000 privind accesul la informație).

Totodată, potrivit art.7 din Legea nr.982/2000 „Informațiile oficiale cu accesibilitate limitată”, mai exact acest articol prevede: „(1) Exercițarea dreptului de acces la informație poate fi supusă doar restricțiilor reglementate prin lege organică și care corespund necesităților: a) respectării drepturilor și reputației altei persoane; b) protecției securității naționale, ordinii publice, ocrotirii sănătății sau protecției moralei societății.

(2) în conformitate cu alineatul (1) al prezentului articol, accesul la informațiile oficiale nu poate fi îngăduit, cu excepția: a) informațiilor atribuite la secret de stat, reglementate prin lege organică, a căror divulgare neautorizată sau pierdere poate aduce atingere intereselor și/sau securității Republicii Moldova; b) informațiilor confidențiale din domeniul afacerilor, prezentate instituțiilor publice cu titlu de confidențialitate, reglementate de legislația privind secretul comercial, și care țin de producție, tehnologie, administrare, finanțe, de altă activitate a vieții economice, a căror divulgare (transmitere, scurgere) poate atinge interesele întreprinzătorilor; c) informațiilor cu caracter personal, a căror divulgare este considerată drept o imixtiune în viața privată a persoanei, protejată de legislația privind protecția datelor cu caracter personal; d) informațiilor ce țin de activitatea operativă și de urmărire penală a organelor de resort, dar numai în cazurile în care divulgarea acestor informații ar putea prejudicia urmărirea penală, interveni în desfășurarea unui proces de judecată, lipsi persoana de dreptul la o judecare corectă și imparțială a cazului său, ori ar pune în pericol viața sau securitatea fizică a oricărei persoane - aspecte reglementate de legislație; e) informațiilor ce reflectă rezultatele finale sau intermediare ale unor investigații științifice și tehnice și a căror divulgare privează autorii investigațiilor de prioritatea de publicare sau influențează negativ exercițarea altor drepturi protejate prin lege.”. Astfel, categoriile de informații descrise în proiect se încadrează în excepțiile reglementate de Legea nr.982/2000, însă calificativul acordat, cel de - informație sensibilă, este contrar prevederilor cadrului legal național, respectiv la aplicare, această normă riscă să creeze confuzii.

Totodată, normele propuse la art.13 vor genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate de atitudinea neglijentă vis-a-vis de informația oferită ce vizează secretul comercial al Administratorului infrastructurii.

Recomandări:

Substituirea la art.13 a termenului de „informații sensibile” cu termenul „informații cu accesibilitate limitată”.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - scurgere a informațiilor cu accesibilitate limitată
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 8 -

Art.42 alin.(3) potrivit proiectului.

Articolul 42. Contractul de alocare a capacității [...]

(2) Contractul nu trebuie să împiedice utilizarea infrastructurii în cauză de către alți solicitanți sau servicii.

(3) Contractul prevede modificarea sau limitarea clauzelor pentru a permite o mai bună utilizare a infrastructurii feroviare.

(4) Contractul cuprinde clauze privind repararea prejudiciului pentru executarea necorespunzătoare a contractului.

Obiecții:

Autorul nu a instituit careva restricții/reguli în ceea ce privește dreptul de modificare a clauzelor contractuale între Administrator și solicitant, menționându-se doar că orice modificare se efectuează într-o mai bună administrare a infrastructurii. Totuși considerăm că unele clauze contractuale trebuie să rămână intacte, în special cele ce vizează obligațiile/angajamentele părților, părțile contractuale sau repararea prejudiciului (indicat la art.42 alin.(4) din proiect). Aceasta va evita introducerea ulterioară a unor clauze abuzive, pe motiv că este necesar într-o „bună utilizare a infrastructurii feroviare”.

Prin urmare, în prezentul proiect trebuie de specificat în ce condiții pot fi modificate clauzele contractului de alocare a capacității, cu stabilirea clauzelor exacte ce nu pot suferi modificări/limitări, întrucât se va pierde din capacitatea contractului inițial.

O asemenea abordare, fără indicarea unor limite legale va admite încălcarea inclusiv a prevederilor de la art. 42 alin.(4) din proiect care stabilește obligativitatea de a stabili clauze ce vizează modul de reparare a prejudiciilor cauzate, însă fără careva precizări acestea pot fi modificate pe parcursul realizării contractului sau în general eliminate din contract, ceea ce este contrar interesului public. Totodată, prevederea de la art. 42 alin.(3) va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate de modificarea/limitarea clauzelor contractuale în mod abuziv.

Recomandări:

Stabilirea expresă în art.42 a condițiilor în care pot fi modificate/limitate clauzele contractului de alocare a capacității, precum și indicarea expresă a clauzelor contractuale ce nu pot suferi careva modificări/limitări,

ulterior încheierii contractului.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

- 9 -

Art.44 alin.(5) potrivit proiectului.

Art.44 Cererile pentru alocarea capacității de infrastructură [...]

(5) Plata pentru examinarea cererii se stabilește de Administratorul Infrastructurii în baza costurilor pentru examinare.

Obiecții:

Proiectul nu reglementează cu exactitate cine și în ce condiții (prin ce categorie de act) se stabilesc și se aprobă costurile pentru examinare. Astfel, se constată o lacună privind stabilirea/aprobarea costurilor pentru examinare, care în consecință pot admite perceperea unor costuri exagerate direct de către Administrator și fără careva limite legale.

Recomandări:

A se completa norma cu prevederi care prevăd expres subiectul responsabil de stabilirea bazei costurilor pentru examinare și prin care act se aprobă acestea (recomandabil este ca subiectul care aprobă baza costurilor să nu fie Administratorul feroviar care și le aplică direct).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 10 -

Art.54 alin.(1) potrivit proiectului.

Art. 54 Terenurile infrastructurii feroviare

(1) Terenuri ocupate de infrastructura feroviară sunt terenurile date în folosință permanentă (pe termen nelimitat) întreprinderilor de transport feroviar și Administratorului Infrastructurii, de către organul abilitat cu administrarea terenurilor proprietate publică conform Codului funciar și altor acte normative, pentru executarea unor sarcini speciale.

Obiecții:

Potrivit normei terenul pe care se află amplasată infrastructura feroviară se va transmite în folosință către 2 subiecți concomitent, atât întreprinderilor de transport feroviar, cât și Administratorului infrastructurii. În

acest context, stabilim că potrivit art.10 din proiect întreaga infrastructură feroviară se transmite în gestiunea Administratorului infrastructurii, la fel acest subiect este responsabil de asigurarea bunei funcțiuni a liniilor de cale ferată și organizează circulația trenurilor. Iar întreprinderile feroviare potrivit art.18 din proiect au acces doar la „infrastructura feroviară publică, la echipamentele feroviare și facilitățile de servicii feroviare [...] în baza încheierii contractului cu Administratorul Infrastructurii pentru acces la infrastructura feroviară”. Reieșind din responsabilitățile și drepturile care le revin Administratorului infrastructurii și întreprinderilor feroviare în ceea ce privește infrastructura transportului feroviar, concluzionăm că dreptul de folosință a terenurilor pe care este stabilită infrastructură trebuie acordată unui singur subiect și anume celui care va gestiona nemijlocit infrastructura (Administratorul Infrastructurii). Dacă se acordă dreptul de folosință concomitent mai multor categorii de subiecți, respectiv și responsabilitățile vis-a-vis de integritatea terenului se vor diviza, ceea ce este contrar interesului public. Optăm pentru o reglementare concisă și strictă în ceea ce privește terenurile pe care se amplasează sistemul feroviar.

Astfel, pe piața transportului vor activa mult mai multe întreprinderi feroviare atât de pasageri, cât și marfar ceea ce complică gestionarea eficientă și corectă a terenurilor transmise în folosință. O asemenea abordare riscă să diminueze din integritatea terenurilor, fiecare subiect potrivit normei fiind în drept să folosească terenul conform propriilor interese economice. Totodată, în lipsa unei reglementări clare a procedurii și situațiilor juridice de acordare în folosință a terenurilor, precum și a subiecților responsabili va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate de folosirea abuzivă a terenurilor vizate.

Recomandări:

Excluderea sintagmei „întreprinderilor de transport feroviar și” din textul normei analizate.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

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

- 11 -

Art.78 alin.(4) potrivit proiectului.

Art. 78 Servicii de transport public de pasageri [...]

(4) Autoritatea competentă de selectarea întreprinderii feroviare și încheierea contractelor de servicii publice de transport feroviar se stabilește de Guvern.

Obiecții:

Optăm pentru o reglementare concisă în ceea ce privește organizarea sistemului de transport feroviar public de pasageri, inclusiv stabilirea tuturor actorilor implicați în acest proces. Din reglementările propuse nu pot fi stabilite elementele de bază care ar garanta servicii publice calitative, precum și o selecție/identificare obiectivă/imparțială a întreprinderii feroviare selectate în acest sens.

Astfel, în proiect nu sunt reglementate următoarele aspecte:

- forma de organizare și competențele de bază ale „Autorității competente de selectarea întreprinderii feroviare și încheierea contractelor de servicii publice de transport feroviar”, lăsându-se la latitudinea Guvernului de a prevedea statutul și forma de organizare, precum și cine va face parte din această structură,

va fi creată ca structură permanentă sau sub forma unui/unei Consiliu/Comisii inter-ministeriale (temporare),

- cerințele minime ce trebuie întrunite de operatorii candidați pentru a fi selectați,

- criteriile de selectare etc.

Prezentul proiect reprezintă baza legală a organizării transportului feroviar în Republica Moldova, respectiv în el trebuie să se regăsească reglementările cheie, pentru a garanta o piață liberă de activitate între întreprinzătorii feroviari și pentru a permite dezvoltarea continuă a acestui sector. Astfel, pentru a se evita monopolizarea serviciului de transport feroviar public de pasageri, de către un singur operator, la fel, pentru a nu se impune niște condiții de selectare specifice/adaptate unui anumit candidat, este imperativ reglementarea aspectelor de bază în Codul transportului feroviar, cum ar fi: condițiile de selectare, cine va selecta (componenta) și competențele de bază ale acestui subiect responsabil de selectare, criteriile de selectare a operatorului.

Cu atât mai mult, că operatorul selectat va beneficia de anumite facilități pe piața dată, precum: resurse financiare din bugetul de stat pentru acoperirea pierderilor (a se vedea art.78 alin.(7) din proiect).

Conform art.60 din Legea nr.100/2017 „Codul este un act normativ adoptat de către Parlament care cuprinde, într-un sistem unitar, cele mai importante norme juridice dintr-o anumită ramură a dreptului. [...] (3) Codul trebuie să întrunească următoarele trăsături calitative: a) precizia; b) claritatea; c) logica; d) integralitatea; e) caracterul practic”.

O reglementare detaliată a aspectelor sus-enunțate va acorda o transparență serviciilor de transport feroviar și va evita monopolizarea acestora de către o întreprindere feroviară creată special în acest sens.

Recomandări:

Revizuirea art.78 alin.(4) și completarea proiectului cu norme suplimentare care să prevadă:

- forma de organizare, statutul și atribuțiile de bază ale Autorității competente de selectarea întreprinderii feroviare și încheierea contractelor de servicii publice de transport feroviar,

- cerințele minime ce trebuie întrunite de operatorii feroviari ce intenționează să presteze serviciul public menționat (pe lângă cele prevăzute la art.18 alin.(2) din proiect),

- criteriile care vor sta la baza selectării operatorului.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stimularea concurenței nelocale

Riscuri de corupție:

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

Art.111 alin.(3) în raport cu art.117 și 118 potrivit proiectului.

Art.111 Obiectul de certificare [...]

(3) Condițiile și procedurile aprobate de Guvern prevăd cerințe specifice ce trebuie să le întrunească permisele și legitimațiile mecanicilor de locomotivă.

Art.117 Condițiile pentru obținerea permiselor

(1) Pentru a obține un permis, solicitantii trebuie să îndeplinească următoarele cerințe:

a) vârsta minimă a solicitanților de permise nu poate fi mai mică de 18 de ani; b) solicitanții de permise trebuie să dețină certificate sau diplome privind absolvirea cel puțin a nivelului 3 de învățământ (învățământ profesional tehnic secundar) pentru domeniul transportului feroviar; [...]

Art.118 Condițiile pentru obținerea legitimațiilor

(1) Pentru a obține o legitimație și pentru ca aceasta să rămână valabilă, solicitantii trebuie să dețină un permis și să îndeplinească următoarele cerințe:

a) posedă cunoștințe lingvistice necesare pentru infrastructura și materialul rulant corespunzător categoriei legitimației solicitate; [...]

(2) Cerințele și procedura de examinare se stabilesc de către Autoritatea Feroviară. Procesele de aminare sunt monitorizate de Autoritatea Feroviară.

Obiecții:

Se constată mai multe prevederi din proiect care au drept scop reglementarea cerințelor care trebuie întrunite de către mecanicii de locomotive pentru a obține permise și legitimații (acte permise necesare pentru activitatea acestora). Se reține că fiecare din aceste prevederi stabilesc proceduri variate de aprobare a cerințelor date.

Inițial art.111 prevede obligativitatea Guvernului de a aproba cerințele pe care trebuie să le întrunească un solicitant, apoi la art.117 și 118 sunt reglementate și enumerate expres cerințele pentru obținerea permisului (art.117) și a legitimației (art.118). La fel, alin.(2) din art.118 prevede deja responsabilitatea Autorității Feroviare de a stabili cerințele de obținere a legitimației mecanicilor de locomotive. Atenționăm că o asemenea reglementare total opusă, acordă întregului proiect un caracter lacunar, care riscă să creeze confuzii la aplicare. Normele date vor afecta interesele legale ale mecanicilor de locomotive, aceștia riscând să li se impună mereu cerințe suplimentare decât cele reglementate la art.117 alin.(1) și art.118 alin.(1) în prezentul proiect de cod.

În acest context, art.60 din Legea nr.100/2017 prevede că „Codul este un act normativ adoptat de către Parlament care cuprinde, într-un sistem unitar, cele mai importante norme juridice dintr-o anumită ramură a dreptului. [...] (3) Codul trebuie să întrunească următoarele trăsături calitative: a) precizia; b) claritatea; c) logica; d) integralitatea; e) caracterul practic”. Astfel, pentru a respecta cerințele legale și a acorda normelor un caracter integral și logic se impune necesitatea revizuirii acestor prevederi, prin stabilirea unui singur act ce va prevedea cerințele pentru obținerea actelor permise.

Recomandări:

Stabilirea tuturor cerințelor necesare a fi întrunite de către mecanicii de locomotive pentru obținerea actelor permise descrise la art.117 și art.118, în prezentul proiect de cod, iar prin hotărâre de Guvern să se reglementeze procedurile tehnice de acordare a permiselor și legitimațiilor.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă

<ul style="list-style-type: none"> • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice 	<ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
---	--

- 13 -

Art.119 alin.(3) potrivit proiectului.

Art.119 Verificările periodice [...]

(3) Valabilitatea legitimației se prelungește în baza examinărilor sau testelor periodice privind cerințele menționate la articolul 117.

Obiecții:

În textul normei de la art.119 se face trimitere în mod eronat la art.117, ca fiind norma ce reglementează cerințele de obținere a legitimației. Analizând proiectul în ansamblu se constată că de facto art.118 reglementează cerințele sus-citate, iar art.177 reglementează condițiile pentru obținerea permiselor și nicidecum, a legitimațiilor.

Prin urmare, pentru a acorda proiectului un sens unic și a evita interpretările eronate se recomandă evitarea trimiterilor defectuoase.

Recomandări:

Substituirea cifrei „117” cu cifra „118”.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

- 14 -

Obiecție cu caracter general asupra proiectului.

Obiecții:

În proiect s-a stabilit utilizarea termenilor diferiți la identificarea unuia și aceluiași subiect, aici facem referire la „întreprinderile feroviare”, care în anumite articole sunt intitulată/identificate drept „solicitanți” (a se vedea art.41 din proiect). Astfel, deși autorul oferă și definiții acestor 2 termeni la art.2 din proiect, totuși în esență ambele fac referire la întreprinderile ce activează în sectorul feroviar ca subiecți ce prestează servicii de transport (marfar, de pasageri etc.) și care solicită atât autorizații de transport feroviar de la Autoritatea Feroviară (art.22), cât și capacitate de infrastructură feroviară de la Administratorul Infrastructurii (art.41).

Totodată, în definiția de la art.2 de „solicitant” se prevede că din această categorie fac parte, pe lângă întreprinderile feroviare și „autorități implicate în realizarea contractelor de servicii publice de transport feroviar de pasageri” fără a fi clar la care autorități se face referire - autorități publice sau alți subiecți de drept privat care au fost denumite drept „autorități”.

În alte articole precum, art.117 alin.(1) din proiect, sub termenul se „solicitanți” se încadrează și mecanicii de locomotive care solicită de la Autoritatea Feroviară permise de activitate.

Prin urmare, atenționăm că utilizarea termenilor diferiți pentru indentificarea acelorași categorii de subiecți acordă întregii reglementări un sens dublu ce admite interpretarea eronat/subiectivă a normelor de drept, în ceea ce privește stabilirea clară a subiecților participanți.

Totodată, utilizarea aceluiași termen în sensuri diferite (precum este redat la art.117 din proiect), la fel prezintă un risc de corupție ce pot provoca practici vicioase de interpretare a normei de drept. Aceste prevederi riscă să fie interpretate diferit la aplicare, iar procedurile vis-a-vis de întreprinderile feroviare și mecanicii de locomotive pot fi stabilite diferit, în dependență de interesele urmărite.

Utilizarea neuniformă a termenilor va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a subiecților vinovați de încălcarea prevederilor prezentului proiect de cod.

Recomandări:

1) Diferențierea clară între termenii de „solicitant” și „întreprindere feroviară/grup de întreprinderi feroviare”.

2) Utilizarea termenului de „solicitant” doar în sensul definit la art.2.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Economiei și Infrastructurii și propune adoptarea unui nou concept de organizare și dezvoltare a sistemului de transport feroviar din Republica Moldova.

În cadrul procesului de elaborare au fost asigurate rigorile de transparență decizională.

Totodată, în normele elaborate au fost identificate riscuri de corupție, în special:

- lipsa transparenței privind organizarea, activitatea și funcționalitatea entităților cheie din noul sistem al transportului feroviar propus, în special a Autorității Feroviare și a Organului de reglementare a pieței transportului;
- utilizarea neuniformă a termenilor definiți în prezentul proiect, în special termenul de „solicitant”;
- lipsa unei proceduri clare și transparente de selectare a întreprinderilor feroviare ce vor presta servicii publice de transport feroviar, precum și criteriile de selectare și identificare a subiectului responsabil de selectare (a se vedea art.78 din proiect);
- posibilitatea modificării/limitării clauzelor contractuale fără careva restricții expres stabilite la încheierea contractului de alocare a capacității;
- prezența unor norme de trimitere defectuoase etc.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

11.02.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO , Inspector principal