



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-5018 din 20.08. 2019
La nr.162 din 30 iulie 2019

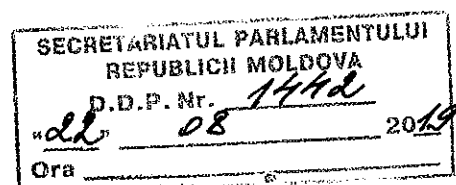
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea art.439¹ din Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218 din 24.10.2008.

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

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6012 din 20.08.2019

la proiectul de lege pentru modificarea art.439/1 din Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218 din 24.10.2008

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*

- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 30 iulie 2019, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 30 iulie 2019. Astfel, în procesul de promovare a proiectului, rigorile de asigurare a transparenței decizionale, prevăzute la art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, au fost respectate parțial.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Din nota informativă poate fi dedus că proiectul are drept scop oferirea deținătorilor de autovehicule, cărora le-a fost suspendat dreptul de utilizare a vehiculului rutier, a posibilității utilizării imediate a acestora, după achitarea amenzii.

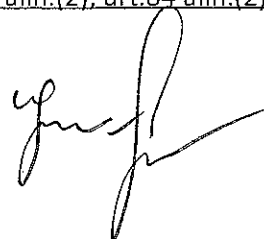
Analizând normele elaborate, s-a constatat că prin proiect se propune modificarea prevederilor art.439¹ alin.(2) și (3) Cod contravențional, cu referire la excluderea excepției potrivit căreia, în cazul contravențiilor prevăzute la art.197 alin.(1)-(3) și (17) Cod contravențional, măsura de suspendare a dreptului de utilizare a vehiculului rutier încetează după expirarea termenului de 6 luni.

Totodată, există suspiciunea că prevederile proiectului promovează un scop ascuns de favorizare a transportului ilicit de persoane, mărfuri sau transportul rutier ilicit în regim de taxi, deoarece se creează premise de eludare a normelor Codului transporturilor rutiere, prin simpla achitare a amenzii contravenționale și oferirea posibilității desfășurării în continuare a activității ilegale de transport rutier.

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

Prin excluderea normelor care condiționează respectarea termenului de 6 luni, în cazul contravențiilor prevăzute la art.197 alin.(1)-(3) și (17), pentru încetarea suspendării dreptului de utilizare a vehiculului rutier și restituirea plăcuțelor cu numărul de înmatriculare și a certificatului de înmatriculare, prevederile proiectului promovează interesele persoanelor care efectuează:

- 1) transportul rutier de persoane, contra cost, cu vehicule rutiere construite și echipate cu mai puțin de 9 locuri pe scaune, inclusiv locul conducătorului auto, fără a fi înregistrat în condițiile Codului transporturilor rutiere;
- 2) transportul rutier de persoane, contra cost, cu vehicule rutiere construite și echipate cu mai mult de 9 locuri pe scaune, inclusiv locul conducătorului auto, fără a fi înregistrat în condițiile Codului transporturilor rutiere;
- 3) transportul rutier de mărfuri, contra cost, fără a fi înregistrat în condițiile Codului transporturilor rutiere;
- 4) transportul rutier în regim de taxi cu încălcarea prevederilor art.81, art.82 alin.(2), art.84 alin.(2).



(3) și (3¹) din Codul transporturilor rutiere.

Menționăm că, prin excluderea condiției enunțate supra, proiectul poate stimula comiterea contravențiilor prevăzute la art.197 alin.(1)-(3) și (17), prin ce vor fi încălcate interesele operatorilor economici, care efectuează transportul rutier de pasageri și mărfuri, care sunt înregistrați și activează în conformitate cu prevederile Codului transporturilor rutiere.

Totodată, prin stimularea desfășurării activității ilegale de transport rutier de pasageri și mărfuri, de asemenea vor fi încălcate interesele statului, în ceea ce privește neîncasarea veniturilor la bugetul de stat, sub formă de impozite.

Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra este în detrimentul interesului public.

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”.*

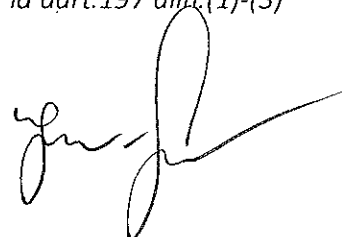
Deși autorul a menționat în nota informativă scopul, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, considerăm că aceasta conține o justificare insuficientă a promovării proiectului.

Argumentând necesitatea promovării proiectului, autorul interpretează eronat prevederile Codului contravențional. Acesta susține că prevederile Codului sunt discriminatorii și tratează diferit cazurile de efectuare a transportului rutier de persoane, contra cost, cu vehicule rutiere construite și echipate cu mai puțin de 9 locuri pe scaune, inclusiv locul conducătorului auto (*art.197 alin.(1) Cod contravențional*), față de aceiași contravenție, comisă cu vehicule rutiere construite și echipate cu mai mult de 9 locuri pe scaune, inclusiv locul conducătorului auto (*art.197 alin.(2) Cod contravențional*). Astfel, potrivit notei informative, în primul caz - dreptul de utilizare a vehiculului rutier se suspendă pe un termen de 6 luni, iar în cel de-al doilea caz - dreptului de utilizare a vehiculului rutier nu se suspendă pe un termen de 6 luni.

Totodată, autorul menționează că: „*acest fapt demonstrează că companiile mari care prestează servicii de taxi au interes financiar în urma suspendării activității autovehiculelor care concurează pe piață*”.

La acesta aspect, specificăm că legiuitorul tratează ambele situații în mod egal, ceea ce se confirmă în prevederile art.439 alin.(2) și (3)Cod contravențional, potrivit căror:

„(2) *Suspendarea dreptului de utilizare a vehiculului rutier se aplică până la momentul achitării sancțiunii pentru contravenția respectivă, cu excepția contravențiilor prevăzute la art.197 alin.(1)-(3) și (17), pentru care măsura de suspendare se va aplica pe un termen de 6 luni.*



(3) Măsura de suspendare a dreptului de utilizare a vehiculului rutier încetează și plăcuțele cu numărul de înmatriculare împreună cu certificatul de înmatriculare se restituie, la cererea contravenientului, cu condiția prezentării dovezii de achitare a amenzii, iar în cazul contravențiilor prevăzute la art.197 alin.(1)-(3) și (17) - după expirarea termenului de 6 luni". Totodată, potrivit notei informative: „Prevederile actuale ale art.439¹ din Codul Contravențional stimulează acțiunile de corupție dintre conducătorul auto și agentul constatator, mai mult decât atât interzice deținătorului de autovehicul dreptul de folosința timp de 6 luni fapt ce creează un prejudiciu economic familiei dar nici statului nu generează venituri".

Făcând referire la cele enunțate, remarcăm că nu este clar la care acțiuni de corupție, dintre conducătorul auto și agentul constatator, face referință autorul. Mai mult ca atât, consemnăm că redacția alin.(2) și (3) ale art.439¹ Cod contravențional, propusă de autor în proiect, a fost valabilă începând cu anul 2017, iar prin Legea nr.272/2018 pentru modificarea unor acte legislative, cele două alineate au fost completate cu excepția privind suspendarea dreptului de utilizare a vehiculului rutier, în cazul contravențiilor de la art.197 alin.(1)-(3) și (17), pe un termen de 6 luni.

Potrivit Raportului Comisiei juridice numiri și imunități asupra proiectului de lege pentru modificarea articolului 178 din Codul de procedură penală nr.122/2003 (nr.392 din 12.11.2018) (lectura II), argumentând necesitatea includerii modificărilor respective în proiectul de legii prenotate, autorul de atunci a menționat că: „deși în ultima perioadă de timp de către Parlament și Guvern au fost aprobate un șir de modificări la actele normative din domeniul transporturilor rutiere de persoane în regim de taxi, inclusiv măsuri de stimulare fiscale, fenomenul transporturilor ilicite continuă să fie prezent pe piață. În aceste condiții operatorii de transport oricum nu pot activa în condiții optime pentru a presta servicii de calitate, iar călătorii sunt supuși riscului de a contracta serviciile unor persoane neautorizate. Practica anterioară a demonstrat că o pîrghie importantă în lupta cu transporturile ilicite a fost retragerea plăcuțelor de înmatriculare de la aceste autovehicule.

Acest amendament vine să reintroducă această sancțiune complementară, precum și conține modificări ale Codului transporturilor rutiere care au ca scop disciplinarea transportatorilor iliciți. Implementarea acțiunilor menționate va permite reducerea numărului de persoane neautorizate care prestează servicii, prin crearea unor condiții de activitate în alb, precum și va reduce presiunea administrativă asupra agenților economici care deja activează pe această piață. În cazul consumatorilor, acestia vor avea garanția că unitatea de transport activează legal, corespunde cerințelor, iar călătoria va fi taxată conform unor tarife declarate, cu eliberarea bonului de casă".

Argumentele de mai sus, invocate de autorul care a propus completarea art.439¹ alin.(2) și (3) Cod contravențional, cu sancțiunea complementară de suspendare a dreptului de utilizare a vehiculului rutier pe un termen de 6 luni, în cazul contravențiilor de la art.197 alin.(1)-(3) și (17), sunt neconcordante cu raționamentele expuse de autorul actualului proiect. Astfel, potrivit celui din urmă: „Imediat după adoptarea proiectului de lege va fi posibil includerea în circuitul economic a unui număr mare de autovehicule, legalizarea activității economice, stimularea pentru achitarea imediată a amenzii și diminuarea factorului de corupție".

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară".



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

Totodată, reiterăm că în urma anulării sancțiunii complementare de suspendare a dreptului de utilizare a vehiculului rutier pe un termen de 6 luni, în cazul contravențiilor stabilite la art.197 alin.(1)-(3) și (17) Cod contravențional, va fi stimulată comiterea activităților ilegale de transport rutier de pasageri, mărfuri și în regim de taxi, în rezultatul cărora statutul va rata încasarea veniturilor la buget, sub formă de impozite.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative *"textului proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

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

II.2. Coerența legislativă a proiectului

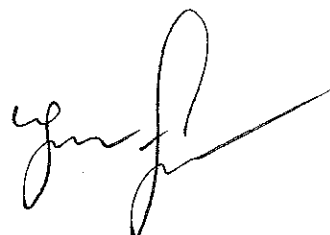
În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

Normele proiectului se referă la anularea sancțiunii complementare de suspendare a dreptului de utilizare a vehiculului rutier pe un termen de 6 luni, în cazul contravențiilor prevăzute la art.197 alin.(1)-(3) și (17) Cod contravențional.

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 -

La Art.1 din proiect

„1. Articolul 439¹ alin.(2) va avea următorul cuprins: „Suspendarea dreptului de utilizare a vehiculului rutier se aplică până la momentul achitării sancțiunii pentru contravenția respectivă.”

2. Articolul 439¹ alin.(3) va avea următorul cuprins: „Măsura de suspendare a dreptului de utilizare a vehiculului rutier încetează și plăcuțele cu numărul de înmatriculare împreună cu certificatul de înmatriculare se restituie în cel mult 3 zile la cererea contravenientului cu condiția prezentării dovezii de achitare a amenzii.””

Obiecții:

În cadrul examinării proiectului, s-a constatat că redacția art.439¹ alin.(2) și (3) Cod contravențional, propusă de autor în proiect, cu excepția termenului de 3 zile de la alin.(3), a fost introdusă în Cod prin Legea nr.295/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în vigoare din 12 ianuarie 2018.

Ulterior, prin Legea nr.272/2018 pentru modificarea unor acte legislative, cele două alineate au fost completate cu excepția privind suspendarea dreptului de utilizare a vehiculului rutier, în cazul contravențiilor de la art.197 alin.(1)-(3) și (17), pe un termen de 6 luni.

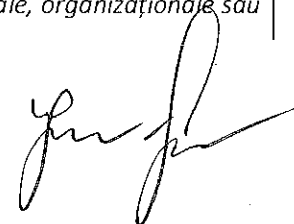
Reiterăm că, potrivit Raportului Comisiei juridice numiri și imunități asupra proiectului de lege pentru modificarea articolului 178 din Codul de procedură penală nr.122/2003 (nr.392 din 12.11.2018) (lectura II), necesitatea modificării art.439¹ alin.(2) și (3) Cod contravențional a fost rezultatul măsurilor de combatere a fenomenului transporturilor ilicite, care împreună cu alte modificări ale Codului transporturilor rutiere au avut drept scop disciplinarea transportatorilor, care desfășoară activitate ilegală.

Prin implementarea modificărilor prenotate, autorii proiectului nr.272/2018 pentru modificarea unor acte legislative preconizau reducerea numărului de persoane neautorizate care prestează servicii de transport, prin crearea condițiilor de activitate „în alb”, precum și reducerea presiunii administrative asupra agenților economici care activează în mod legal pe această piață.

Totodată, autorii proiectului de lege au anticipat și beneficiile pentru consumatorii serviciilor de transport, pentru care au prevăzut posibilitatea de a avea garanția că unitatea de transport activează în mod legal, corespunde cerințelor tehnice prescrise, iar călătoria va fi taxată conform tarifelor declarate, cu eliberarea bonului de casă.

În lipsa cărorva mențiuni exprese în nota informativă, conchidem că autorul proiectului nu admite riscul revenirii la situația anterioară, în care persoanele sancționate pentru comiterea contravențiilor de la art.439¹ alin.(2) și (3) Cod contravențional, vor încălca în repetate rânduri normele respective, fiind dispuși să achite amenda contravențională, în schimbul posibilității de a activa ilegal și fără achitarea impozitelor în bugetul de stat.

Suplimentar, consemnăm că suspendarea dreptului de utilizare a vehiculului rutier este o măsură procesuală de constrângere, care este un mijloc de corectare și reeducare ce se aplică, în numele legii, persoanei care a săvârșit o contravenție. Potrivit doctrinei juridice: „esența constrângerii constă în exercitarea unei influențe legale, din partea statului, asupra conduitei persoanei prin aplicarea unor măsuri prevăzute de sancțiunea normei juridice, urmate de survenirea unor consecințe nefavorabile personale, materiale, organizaționale sau



de altă natură.

Din punct de vedere juridic, scopul constrângerii este de a reprima conduita ilegală a individului și, eventual, a-l sancționa. Sub aspectul formei sale, constrângerea prezintă un proces de aplicare a dreptului, o activitate juridică concretă de aplicare a măsurilor de constrângere de către subiecții competenți ai statului".

Respectiv, suspendarea dreptului de utilizare a vehiculului rutier pe un termen de 6 luni, în cazul contravențiilor prevăzute la art.197 alin.(1)-(3) și (17) Cod contravențional, are drept scop combaterea transportului rutier ilicit de persoane, mărfuri și în regim de taxi, de pe urma căruia statul nu acumulează venituri la buget sub formă de impozite, și nicidecum promovarea interesului companiilor mari care prestează servicii de taxi sau crearea prejudiciului economic familiilor persoanelor care desfășoară activitatea de transport rutier ilicit.

Recomandări:

Expunerea Art.1 din proiect în următoarea redacție: „Art. 1 - La articolul 439¹ alin.(3) din Codul contravențional (republicat în Monitorul Oficial, 2017, nr.78-84 art.100), cu modificările ulterioare, după cuvintele „se restituie” se completează cu cuvintele „în cel mult 3 zile”.

Factori de risc:

- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - îmbogățire ilicită
 - evaziune fiscală

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea art.439¹ din Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218 din 24.10.2008, a fost elaborat de către un deputat în Parlament, în scopul oferirii deținătorilor de autovehicule, cărora le-a fost suspendat dreptul de utilizare a vehiculului rutier, a posibilității utilizării imediate a acestora, după achitarea amenzii.

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

Proiectul nu corespunde interesului public general, deoarece poate contribui la stimularea comiterii contravențiilor prevăzute la art.197 alin.(1)-(3) și (17), prin ce vor fi încălcate, atât interesele operatorilor economici care efectuează transportul rutier de pasageri și mărfuri, care sunt înregistrați și activează în conformitate cu prevederile Codului transporturilor rutiere, cât și interesele statului, în ceea ce privește neîncasarea veniturilor la bugetul de stat, sub formă de impozite.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție a fost identificată promovarea intereselor în detrimentul interesului public.

În scopul preîntâmpinării apariției cărorva neclarități la aplicarea în practică a normelor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecției și recomandării din prezentul raport de expertiză anticorupție.

