



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

hotărîrii de Guvern pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea, înlocuirea, schimbarea și înnoirea cartelelor tahografice, precum și descărcarea și stocarea datelor din tahografe și cartelele tahografice

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al proiectului de act normativ este Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor.

b. Categoria actului normativ propus este hotărîre a Guvernului, ceea ce corespunde art. 102 din Constituție, art. 10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul a fost elaborat pentru implementarea reglementărilor europene incluse în Regulamentul (UE) nr.165/2014 al Parlamentului European și al Consiliului privind tahografele în transportul rutier, a Regulamentului (CE) nr.561/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind armonizarea anumitor dispoziții ale legislației sociale în domeniul transporturilor rutiere, prin care se reglementează (parțial) procedura de eliberare a cardurilor, precum și sunt definite caracteristicile cartelelor tahografice precum și Regulamentul (UE) nr.581/2010 al Comisiei privind termenele maxime pentru descărcarea datelor relevante din unitățile montate pe vehicule și din cardurile conducătorilor auto.

Fundamentându-se pe prevederile Codului transporturilor rutiere nr.150/2014 și succedând Ordinul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor nr.336 din 29.11.2010 cu privire la implementarea sistemului de tahografe digitale în transporturile rutiere de mărfuri și călători, proiectul reglementează:

- cartelele tahografice, tipurile și beneficiarii acestora;
- procesul de eliberare, înlocuire, schimbare și înnoire a cartelelor tahografice, cu stabilirea listei exhaustive a documentelor, condițiilor și termenele de examinare și eliberare;
- modul de evidență, descărcare și stocare a datelor din cartelele tahografice.

Prin Regulament se urmărește scopul creării unui mecanism echitabil de obținere, înlocuire și reînnoire a cartelelor tahografice cu excluderea situațiilor de aplicare abuzivă a normelor din partea organelor statului sau din partea agenților economici care prestează servicii conexe transporturilor rutiere.

d. Suficiența argumentării. Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă justifică pe deplin necesitatea elaborării și promovării proiectului. Au fost respectate prevederile art.37 al Legii nr.317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale. Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului și principalele prevederi, cu evidențierea elementelor noi, cu argumentarea corespunzătoare și gradul de compatibilitate a reglementărilor proiectului cu cadrul normativ european în domeniul transporturilor rutiere.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu generează cheltuieli financiare suplimentare din contul bugetului de stat, dar va genera unele costuri suplimentare pentru agenții economici care prestează servicii de transport; cheltuieli care țin de procesul de descărcare a datelor din tahografele digitale.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235/20.07.2006.

1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

În opinia noastră, proiectul promovează interesele Agenției Naționale Transport Auto (în continuare ANTA) care va beneficia de un cadru normativ perfecționat, necesar și adecvat realizării sarcinilor date în competență prin lege. Interesele promovate nu sunt în detrimentul interesului public, acestea urmăresc sporirea siguranței și eficienței transportului rutier și ralierea legislației Republicii Moldova la standardele Uniunii Europene în domeniul transportului rutier.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. La momentul examinării, proiectul și nota informativă la acesta erau publicate pe pagina web oficială a Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor: www.mtid.gov.md, ceea ce atestă faptul că proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile art. 8-12 ale Legii nr.239-XVII/2008 privind transparența în procesul decizional.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Pct.4. Definiții:

„instalare” înseamnă montarea unui tahograf într-un vehicul;

Considerăm o tautologie juridică încercarea de a defini operațiunea de „instalare” a unui tahograf în cadrul proiectului. O asemenea „definiție” nu se încadrează în prevederile art.36 alin.(2) din Legea nr.317/2003: „Proiectul de act normativ poate să cuprindă definiția termenilor juridici, tehnici, economici și a altor termeni speciali de circulație restrânsă care trebuie să fie compatibili sau similari celor utilizați în legislația comunitară” – după cum observăm, termenul „instalare” este unul comun, iar sensul pe care i-l atribuie autorul fiind unul uzual. Cu alte cuvinte, termenul „instalarea” nu este nici juridic, nici tehnic sau economic și nici nu face parte din categoria termenilor speciali de circulație restrânsă, de aceea nu ar trebui definit.

Recomandarea: Recomandăm excluderea definiției pentru termenul „instalare” din cadrul pct.4.

**Pct. 7. Tahografele, inclusiv componentele externe, cartelele de tahograf și foile de înregistrare îndeplinesc cerințe stricte de ordin tehnic și de alte tipuri, pentru a permite punerea în aplicare corespunzătoare a prezentului regulament.
(text conform originalului)**

Semnalăm autorului asupra unei formulări defectuoase ce poate fi îmbunătățită textual, prin redactare și schimbarea timpului caracterului imperativ al normei.

De asemenea, recomandăm autorului să revadă în ansamblu conținutul pct.7 și pct.8, cu evaluarea necesității menținerii separate a acestor două reglementări, în condițiile în care pct.8 de asemenea stabilește cerințele pe care trebuie să le respecte tahografele și cartelele de tahograf.

Recomandarea: Propunem redactarea pct.7.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

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

Pct.93. Agenția Națională Transport Auto este Autoritatea care inițiază crearea Sistemului Informațional Automatizat care asigură formarea și actualizarea Registrului evidenței cartelelor tahografice, încât să asigure evidența și gestionarea cartelelor tahografice emise, în conformitate cu principiile de protecție a datelor cu caracter personal.

Semnalăm asupra unei norme incomplete în alb. Autorul face trimitere expresă la Sistemului Informațional Automatizat care încă nu a fost creat de către ANTA și nici de Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor.

Menționăm că aspectele fundamentale care s-ar referi la un asemenea sistem, necesită a fi

prevăzute fie în Codul transporturilor rutiere nr.150/2014 – ca lege organică specială în domeniu; fie în prezentul proiect. Eventualele regulamente și acte normative de aplicare ce urmează a fi elaborate pe anumite segmente – printre care și cel referitor la Sistemului Informațional Automatizat (în continuare SIA) – trebuie să dezvolte semnificația și conținutul normelor instituite de Codul transporturilor rutiere nr.150/2014, sau din regulamentul propus. În contextul în care Codul transporturilor rutiere nr.150/2014 nu face nici-o trimitere la Sistemului Informațional Automatizat (SIA) propunem completarea normei regulamentului cu repere normative și procedurale de bază precum: definiția Sistemului, componente și structură, forme și tipuri de informație, mod de utilizare etc. Este necesară elaborarea conceptului tehnic al sistemului informațional care va asigura evidența cartelelor tahografice, operatorilor de transport rutier, informația în format digital descărcată din tahografe și cartelele tahografice. Anume în conceptul tehnic vor putea fi specificate cerințele minime față de Sistemele Informaționale folosite de operatorii de transport rutier. Regulamentul privind modalitatea de ținere a registrului decurge din conținutul conceptului tehnic și include dispozițiile care reglementează activitatea participanților la formarea resursei informaționale la momentul dării în exploatare a SIA.

Norma analizată comportă un risc dublu: pe de o parte se păstrează pericolul ca aceste norme să se transforme în norme „în alb” – care fac trimitere la reglementări inexistente și deci inaplicabile în practică (dacă acest Sistem așa și nu va fi creat de ANTA); de altă parte există riscul ca în normele de creare a SIA autorul să strecoare reglementări discreționare.

Recomandarea: Propunem completarea pct.93 cu mai multe repere normative privind Sistemul Informațional Automatizat.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Pct.80. În vederea eliberării cartelei de control, fiecare autoritate în subordinea căreia se află persoana cu atribuții de control, comunică Agenției datele de identificare ale personalului propriu abilitat cu efectuarea controlului pentru care se va elibera cartelă de control, însoțite de o documentație ce va fi stabilită prin protocoale încheiate de Agenție cu fiecare dintre aceste autorități. Persoana cu atribuții de control va depune personal, la Agenție un dosar care va cuprinde următoarele documente:

- cerere-tip care poate fi obținută la sediul Agenției (conform Anexei nr.4 la prezentul Regulament);
- copie a actului de identitate – buletin de identitate/pașaport;
- copie a documentului/documentelor prin care se dovedește că solicitantul are reședința curentă în Republica Moldova;
- copia certificatului de competență profesională;
- fotografia color actuală, în format 3x4 mm;
- dovada efectuării plății pentru eliberarea cartelei de control.

Semnalăm asupra unei norme cu caracter discreționar. Formula textuală: „...însoțite de o documentație ce va fi stabilită prin protocoale încheiate de Agenție cu fiecare dintre aceste autorități...” comportă riscul aplicării discreționare datorită caracterului neexhaustiv al acestei liste. În condițiile în care nu este clar stabilită lista documentelor necesare, ANTA va putea pretinde mai multe documente decât este necesar pentru eliberarea unei cartele tahografice pentru control.

În altă ordine de idei, atragem atenția autorului asupra înlocuirii din textul pct.80 a termenului de „autoritate” cu „entitate” – ceea ce considerăm mai adecvat, având în vedere că aceste „autorități” sunt de fapt persoanele fizice și juridice care prestează servicii de transport rutier. Adică nu trebuie să uităm faptul că în cadrul întreprinderilor și agenții economici privați vor activa, de fapt, persoanele cu atribuții de control (care vor avea atribuții de control doar față de conducătorul auto al întreprinderii/agentului economic).

Recomandarea: Propunem schimbarea termenului de „autorități” cu „entități” și stabilirea listei exhaustive a documentelor care urmează a fie prezentate de către entități (întreprinderi și agenți economici) către ANTA.

Pct.99. Descărcarea datelor din memoria tahografelor se efectuează doar cu cartela operatorului de transport, în situații excepționale acestea pot fi descărcate și cu cartela atelierului autorizat.

Norma tratează superficial situațiile ipotetice presupuse și nu stabilește/enumără situațiile excepționale în care datele din memoria tahografului pot fi descărcate cu cartela atelierului autorizat.

Recomandarea: Propunem autorului să completeze norma stabilind condițiile/situațiile concrete în care datele din memoria tahografului pot fi descărcate cu cartela atelierului autorizat.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

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

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

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

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Pct.34. În situația în care, după eliberarea cartelei conducătorului auto, datele înregistrate pe aceasta privind titularul suferă modificări în ceea ce privește numele, domiciliul sau numărul permisului de conducere, precum și în situația în care titularul constată înscrierea eronată a unor date, acesta are obligația de a solicita schimbarea cartelei.

Pct.35. În vederea schimbării cartelei conducătorului auto, titularul va depune o cerere, în termen de cel mult 7 zile de la data la care au survenit modificările sau de la data la care a constatat înscrierea eronată a unor date pe cartelă, la Agenție. Cererea va fi însoțită de toate documentele ce atestă modificarea datelor înscrise pe cartelă sau documentele doveditoare necesare pentru rectificarea înregistrărilor, împreună cu dovada efectuării plății pentru schimbarea cartelei.

Semnalăm asupra unei norme care stabilește o responsabilitate necorespunzătoare pentru angajații ANTA.

În textul proiectului, autorul utilizează mai multe sinonime ale termenului „schimb”, și noi exemplificăm cu reglementările de la pct.30-36:

„schimbul” (cartelei) care se face dacă se constată înscrierea eronată a unor date;

„înnoirea” (cartelei) care se face la expirarea cartelei vechi;

„înlocuirea” (cartelei) care se face în cazul pierderii, furtului sau distrugerii acesteia.

În primul rând, cu mari rezerve acceptăm logica autorului proiectului care dorește legiferarea mai multor sinonime ale termenului „schimb”, pentru delimitarea (artificială de fapt) a unor operațiuni și proceduri absolut identice.

În al doilea rând, la pct.34-35, autorul solicită conducătorului auto „care constată înscrierea eronată a unor date”, să prezinte „documentele doveditoare necesare pentru rectificarea înregistrărilor, împreună cu dovada efectuării plății pentru schimbarea cartelei”.

Realizarea în practică a acestei reglementări va determina în fapt dublarea plăților pentru perfectarea unei cartele tahografice. După cum rezultă din text, conducătorul auto depune o cerere (ordinară) în vederea obținerii cartelei sau dorește schimbarea cartelei datorită schimbării anumitor date personale, cartela este completată în mod eronat de angajații ANTA, și deci ulterior trebuie schimbată – ambele operațiuni se taxează: „pct.26 – dovada achitării taxei pentru eliberarea cartelei de conducător auto” și „pct.35 – împreună cu dovada efectuării plății pentru schimbarea cartelei”.

Efectul juridic al normei este de fapt exonerarea de responsabilitate a angajaților ANTA, a căror neglijență se întrezărește la momentul perfectării cartelei, cu plasarea nejustificată a cheltuielilor pentru perfectarea unei noi cartele pe umerii conducătorului auto.

Obiecția este absolut valabilă și pentru schimbarea cartelei operatorului de transport (pct.50-51) și pentru schimbarea cartelei atelierului autorizat (pct.71-72) și la schimbarea cartelei de control (pct.85-86).

Recomandarea: Recomandăm autorului să modifice textul normelor de la pct.34-35, pct.50-51, pct.71-72 și pct.85-86, cu stabilirea expresă a faptului că cartelele completate cu date eronate de către ANTA urmează a fi schimbate în mod gratuit într-un termen concret și rezonabil.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Roman Starașciuc
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
29 Iulie 2015

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