

03 Aprilie 2007, nr. 196

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii privind siguranța traficului rutier

(înregistrat în Parlament cu numărul 1049 din 15 Martie 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind siguranța traficului rutier.

### Evaluarea generală

**1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Afacerilor Interne, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

**2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**3. Scopul promovării proiectului.** Reglementarea juridică a relațiilor sociale în domeniul traficului rutier, urmărind delimitarea competențelor autorităților publice, pentru asigurarea ordinii și deplinei siguranțe pe drumurile țării.

Necesitatea elaborării proiectului de lege este prevăzută în Hotărîrea Guvernului nr. 1039 din 06.09.2006 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru redresarea situației în domeniul securității circulației rutiere pînă în anul 2009.

### Fundamentarea proiectului

**4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei nu este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul nu respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

**5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

**6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiectului de act legislativ supus expertizei nu este plasată pe site-ul Parlamentului, în legătură cu aceasta nu putem să ne expunem asupra argumentării necesității unui asemenea act.

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Proiectul nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante domeniului supus reglementării.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. Pentru detalii a se vedea p. 13 al prezentului raport de expertiză.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise, exprimările nu întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, nu respectă regulile de ortografie și punctuație. Pentru detalii a se vedea p. 13 al prezentului raport de expertiză.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul reglementează activitatea autorităților publice. Unele comentarii sînt prezentate la p. 13 al prezentului raport de expertiză.

### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.2	<b>Articolul 2. Noțiunile de bază</b>	Conține definiții proprii circulației rutiere. Deși se menționează că definițiile expuse au sensul enunțat doar pentru această lege - remarcăm următoarele. Actul de bază în domeniul circulației rutiere este Regulamentul circulației rutiere (Hotărîrea Guvernului nr. 713/27.07.99), care conține multiple definiții. Deși definițiile expuse în proiect a acelorași noțiuni sunt mai cizelate, totuși sugestia este a nu admite o diferență de interpretare, dat fiind importanța percepută de cetățeni a Regulamentului circulației rutiere, chiar și în cazul unor acte de nivel diferit (Hotărîrea Guvernului - Lege) se poate crea, de facto, un conflict de drept.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite	De asigurat continuitatea definițiilor, avînd ca bază p. 7 din Hotărîrea Guvernului nr. 713/27.07.99 sau după adoptarea proiectului legii expertizat - modificarea Hotărîrii Guvernului nr. 713/27.07.99 (probabil așa și se va proceda avînd în vedere art. 37 din proiect).
2	Art.4	Articolul 4. Cadrul juridic privind siguranța traficului rutier  Cadrul juridic privind siguranța traficului rutier însumează prezenta lege și alte acte legislative, normative și tratate internaționale în domeniu la care Republica Moldova este parte.	Consider inutilă practica incorporării în diverse categorii de acte a unei prevederi ce "ar reflecta" cadrul juridic aplicabil. Cadrul juridic al unei țări este determinat de principiul legalității și sistemul ierarhic al actelor cu caracter juridic (Constituție, tratate internaționale, Legi organice și ordinare, Hotărîri de Guvern etc.). Art. 4 - este o prevedere inutilă, încercînd că substituie niște norme constituționale și principiu unanim acceptabile.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	De exclus.

3	Art. 5-17	<i>Capitolul II "Competențele autorităților de resort în domeniul traficului rutier"</i>	Capitolul II reflectă o sinteză a competenței Guvernului și autorităților publice centrale ale Guvernului (ministerelor). Concomitent, considerăm că o asemenea sinteză, la nivel de lege (categoria proiectului examinat) va crea un conflict de lege cu Legea nr. 64/31.05.90 cu privire la Guvern. Astfel, Titlul II din Legea nr. 64/31.05.90 - reglementează competența Guvernului. Atenționăm și acel fapt că competența ministerelor este detaliată prin Hotărâri de Guvern. În acest caz, orice modificare a competenței unui din ministere, în speța la din domeniul circulației rutiere, va determina și modificarea prezentului proiect de lege (legii) în caz de adoptare. Atenționăm și asupra caracterului exhaustiv al expunerii competenței în art. 5 - 17. Mai mult, ca alt, proiectul dat intervine și-n competența administrației publice locale (art. 16) ceea ce creează conflict cu Legea nr. 436/28.12.2006 privind administrația publică locală. Fără comentarii rămâne art. 17 - care încearcă să prevadă competența asociațiilor obștești.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Sugerăm excluderea Capitolului II din proiect.
4	Art. 5 lit. a)	De competența Guvernului sînt:  a) dirijarea activității organelor centrale de specialitate ale statului și a autorităților administrației publice în domeniul traficului rutier;	Conform art. 109 din Constituție, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale. Aceasta însă determină imposibilitatea Guvernului de a "dirija" activitatea autorităților administrației publice locale. Evident că APL trebuie să conlucreze cu Guvernul, dar nici de cum Guvernul nu trebuie să dirijeze. Expresia "dirijează activitatea" contravine principiului autonomiei locale.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Atribuții excesive / contrare statutului	Propunem redactarea art. 5 lit. a)
5	Art. 6	Articolul 6. Competența Consiliului Național privind Siguranța Traficului Rutier (1) Consiliul Național privind Siguranța Traficului Rutier, instituit de Guvern, este organul consultativ pentru promovarea și dirijarea politicii statului în domeniul siguranței traficului rutier.	Se prevede existența unui Consiliu Național privind Siguranța Traficului Rutier. Nu cunoaștem despre existența unui Hotărâri sau Dispoziții a Guvernului despre crearea unui asemenea Consiliu.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Sugestia să se prevadă o normă generală, care ar preceda art. 6 și ar enumera autoritățile competente în domeniul traficului rutier. O asemenea modalitatea corespunde exigențelor tehnicii legislative.
6	Art. 7 lit. a)	<b>Articolul 7. Competența Ministerului Afacerilor Interne</b>  De competența Ministerului Afacerilor Interne sînt:  a) efectuarea <u>controlului interdepartamental</u> asupra respectării normelor din domeniul traficului rutier;	Controlul interdepartamental presupune un control și în privința altor autorități publice de același nivel. Altfel zis, Ministerul Afacerilor Interne va fi competent să efectueze controale a activității Ministerului Sănătății (competența căruia este enunțată la art. 8), la Ministerul Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor (competența căruia este enunțată la art. 9), etc.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții paralele	Propunem redactarea Art. 7 lit. a). Substituind textul "Controlul interdepartamental"
7	Art. 16.	<b>Articolul 16.</b>	Se reglementează competența	<b>Coruptibilitate</b>	Sugerăm excluderea

		<b>Competența autorităților administrației publice locale</b>  De competența autorităților administrației publice locale sînt:	autorităților administrației publice locale. Considerăm că Capitolul II va determina un conflict de drept cu Legea nr. 436/28.12.2006 privind administrația publică locală	Concurența normelor de drept	Capitolului II din proiect, sau cel puțin redactarea art. 16
8	Art. 17	<b>Articolul 17. Competența asociațiilor obștești</b>  Asociațiile obștești pentru protejarea drepturilor și intereselor participanților la traficul rutier, în scopul asocierii eforturilor colective pentru prevenirea accidentelor în traficul rutier, au dreptul, în corespundere cu statutul lor și în modul stabilit de legislația în vigoare:	Deși textul noimei enunță drepturile asociației obștești, menționăm că acestea nu pot fi determinate și astfel limitate doar la cele prevăzute la articolul dat. Mai mult, însuși denumirea articolului determină o ingerință în activitatea asociației obștești. Considerăm că Capitolul II va determina un conflict de drept cu Legea nr. 837/17.05.96 cu privire la asociațiile obștești.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Sugerăm excluderea Capitolului II din proiect, sau cel puțin redactarea art. 16
9	Art. 20	(2) Pe drumurile publice pot conduce autovehiculele <u>sau tramvaie</u> numai persoanele care posedă permis de conducere de categoria sau subcategoria corespunzătoare vehiculului ori dovada înlocuitoare a acestuia cu drept de circulație.	Acest articol face referință la permisul de conducere în baza căruia "pe drumurile publice pot conduce .. tramvaie ...".	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Sugerăm excluderea cuvîntului evidențiat
10	Art.22	<b>Articolul 22. Modalitățile de garantare a drepturilor și obligațiile participanților la traficul rutier</b>	Revenim la obiecția ce privește cadrul juridic - obiecția expusă la art. 4 din proiect. Dreptul la traficul rutier de circulație în siguranță est garantat și de alte acte normative, inclusiv Codul penal, Codul cu privire la contravențiile administrative etc.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	De reformulat.

## Concluzii

Deși de jure un asemenea proiect de lege se conformează art. 72 alin. (3) lit. r), de facto, caracterul normelor proiectului de lege expertizat nu corespund nivelului unei legi. Majoritatea normelor reiterează alte prevederi reflectate în actele normative ale Guvernului, în speță Regulamentul circulației rutiere (Hotărîrea Guvernului nr. 713/27.07.99), reflectă o sinteză a unor prevederi declarative.

Mai mult ca atît, normele proiectului de lege sunt în conflict cu normele altor legi, în special cu Legea nr. 64/31.05.90 cu privire la Guvern, Legea nr. 436/28.12.2006 privind administrația publică locală și Legea nr. 837/17.05.96 cu privire la asociațiile obștești (a se vedea obiecția de mai jos la capitolul II).

În acest context sugerăm a revedea necesitatea unui asemenea act, iar în cazul în care conceptul va fi

menținut, propunem schimbarea categoriei actului normativ - mult mai binevenit fiind adoptarea acestuia printr-o Hotărîre a Guvernului. Aceasta va permite și ajustarea la exigențele ce ar preveni conflictul de drept cu Legea nr. 64/31.05.90 cu privire la Guvern și Legea nr. 436/28.12.2006 privind administrația publică locală și Legea nr. 837/17.05.96 cu privire la asociațiile obștești, precum și cu Hotărîrile Guvernului ce reglementează competența detaliată a ministerelor, dar și cu Regulamentul circulației rutiere (Hotărîrea Guvernului nr. 713/27.07.99).

## **Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**