

23 Octombrie 2015, nr. 650

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.414-XVI din 22.12.2006 cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule (art.2, 5, 8, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 274 din 08 Iulie 2015)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.414-XVI din 22.12.2006 cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule (art.2, 5, 8, ș.a.).

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, 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. Potrivit notei de fundamentare, proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea Legii nr. 414-XVI din 22.12.2006 cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule este elaborat în scopul reglementării unor aspecte pentru care în redacția inițială a legii au fost instituite dispoziții tranzitorii, precum și a aspectelor care pe parcursul aplicării în practică a legii s-au constatat lacune legislative.

Fundamentarea proiectului

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

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

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul Parlamentului, astfel încât subiecții interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului acestuia.

Totuși, potrivit art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

În scopul asigurării participării directe a autorităților publice, a managerilor companiilor de asigurări, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul

decizional, precum și a stimulării participării active a acestora la procesul decizional, în opinia noastră, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultate atât autoritățile publice relevante, managerii companiilor de asigurări, cât și opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentând opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor. Acest lucru ar fi asigurat dreptul atât al autorităților publice, cât și publicului de a participa la dezbaterile publice asupra proiectului actului legislativ pentru a-și exprima opiniile asupra conținutului acestora și de a înainta propriile propuneri/recomandări/obiecții pe marginea proiectului de lege vizat.

6. Suficiența argumentării. În conformitate cu art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Nota informativă descrie succint prevederile proiectului, redînd în acest sens principalele prevederi ale proiectului și elementele de novăție legislativă. Totuși, în opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu, lipsește actul de analiză a impactului de reglementare.

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.

Nota informativă conține referințe la legislația comunitară relevantă și anume la necesitatea transpunerii depline a Directivei 2009/103/CE privind asigurarea de răspundere civilă pentru pagubele produse de autovehicule și controlul obligației de asigurare a acestei răspunderi, precum și a Directivei 2009/138/CE privind accesul activitatea și desfășurarea activității de asigurare și reasigurare (Solvabilitate II), fapt rezultat din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM- UE în perioada 2014 - 2016, aprobat prin HG nr. 808 din 7.10.2014, inclusiv din angajamentele asumate la capitolul "Servicii financiare" din Acordul Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC). Totuși, autorul a decis să recurgă la un proces etapizat al transpunerii directivelor în cauză.

În contextul lit. c) a art. 20 din legea nominalizată, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

De asemenea, nu par a fi respectate nici prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare, informația în cauză lipsind de pe pagina oficială a Parlamentului.

Astfel, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale, informația în cauză lipsind cu desăvîrșire de pe pagina oficială a Parlamentului.

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.

Autorul menționează, în nota de fundamentare, că implementarea proiectului înaintat cu titlu de inițiativă legislativă nu presupune alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. În conformitate cu art. 20 lit. e) din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Având în vedere că proiectul de lege prevede stabilirea primelor de asigurare RCA, bazată pe semiliberalizarea modului de calcul a acestora, instituirea unui nou concept a modului de stabilire a pagubei real suportate în urma accidentelor de autovehicul, reglementarea aspectelor legate de garanția financiară externă constatăm, cu regret, că proiectul de lege nu a fost supus unei analize a impactului de reglementare, așa cum prevăd și cerințele normelor art. 4 și art. 13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006. În cazul inițiativelor legislative înaintate de către deputați, actul de analiză a impactului de reglementare va fi întocmit de Guvern în procesul de avizare, conform unei metodologii aprobate de acesta. Pagina web a Parlamentului nu conține o astfel de analiză.

În acest context, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii ale companiilor de asigurări, care activează pe piața asigurărilor din Republica Moldova, acordându-le posibilitatea stabilirii primelor de asigurare pentru RCA bazate pe informațiile proprii.

11. 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.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Anumite prevederi ale proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. În acest context, multe dintre prevederile proiectului de lege sunt însă neclare și contradictorii. Normele respective vor fi analizate mai detaliat în punctul 15 al prezentului Raport de expertiză.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
---------	------	----------	---	--------------

1	<p>Articolul I. - Legea nr. 414-XVI din 22.12.2006 cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de</p>	<p>3. Art. 8 alin. (4/2) se completează în final cu textul: "Modificarea contractului de asigurare nu are efect retroactiv".</p>	<p>Potrivit articolul articolului 259 din Codul civil termenul actului juridic se instituie prin lege, hotărâre judecătorească sau prin acordul părților.</p> <p>În același timp, articolul 260 din același act legislativ stabilește că termenul actului juridic se instituie prin indicare a unei date calendaristice, a unei perioade sau prin referire la un eveniment viitor și sigur că se va produce.</p> <p>În această ordine de idei, pct. 3 din proiect este irelevant. Mai mult, potrivit art. 13 alin. (3) în cazul în care proiectul de act legislativ cuprinde prevederi din legislația în vigoare, acestea, de regulă, nu se reproduc, dar se face trimitere la ele.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p>	<p>Excluderea amendamentului din proiect.</p>
2		<p>5. Art. 11 se modifică și va avea următorul cuprins:</p> <p>"Articolul 11. Primele de asigurare</p> <p>(1) ... și alte aspecte actuariale.</p>	<p>Aceste amendamente conțin norme de blanșetă care contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi, etc.</p>	<p>Coruptibilitate Norme de blanșetă</p>	<p>Enumerarea exhaustivă a tuturor aspectelor actuariale.</p>
3		<p>5. Art. 11 se modifică și va avea următorul cuprins:</p> <p>"Articolul 11. Primele de asigurare</p> <p>...</p> <p>(3) ... Modul de prezentare, examinare, acceptare, respingere a primelor de asigurare de bază și coeficienților de rectificare, cerințele pentru prezentarea calculului actuariale și a informației statistice aferente se stabilesc prin acte normative ale autorității de supraveghere".</p> <p>6. La art. 12:</p> <p>...</p> <p>se completează cu alin. (5) și (6) cu următorul cuprins:</p> <p>...</p> <p>(6) Informațiile care trebuie colectate și transmise de către asigurători către sistemul informațional unic prevăzut la alin. (5) se stabilesc prin actele normative ale autorității de supraveghere".</p> <p>21. La art. 39:</p> <p>...</p>	<p>Aceste propuneri de modificare conțin norme de trimitere, care fac referire la prevederile altui articol din același act, la prevederi concrete din alt act/ acte sau la alt act/acte în întregime prin utilizarea expresiilor de genul: „în conformitate cu legislația în vigoare”, „în condițiile legii”, „în modul stabilit”, „conform reglementărilor legale/în domeniu” etc., fără trimitere la vreun act concret și care, la evaluare, e dificil de stabilit sau nu poate fi stabilit în genere.</p>	<p>Coruptibilitate Norme de trimitere</p>	<p>Revizuirea amendamentelor propuse.</p>

	<p>alin. (6) se modifică și va avea următorul cuprins:</p> <p>"(6) Exploatarea pe teritoriul Republicii Moldova a autovehiculului fără asigurare obligatorie de răspundere civilă auto internă sau, după caz, fără document internațional de asigurare valabil în Republica Moldova, se sancționează în conformitate cu legislația contravențională în vigoare".</p>			
4	<p>6. La art. 12:</p> <p>...</p> <p>alin. (3) cuvintele "asigurătorii pot" se substituie cu cuvintele "asigurătorul poate", iar la final se completează cu textul "eliberat de același asigurător".</p> <p>11. La art. 21:</p> <p>...</p> <p>la alin. (7) după cuvântul "păgubită" se completează cu cuvintele "este în drept să", iar textul ", confirmând faptul prin semnătură aplicată pe aceste documente" se exclude.</p>	<p>Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor doar cînd formulează ca drepturi, obligațiile sau îndatoririle autorităților și funcționarilor publici. Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția funcționarilor care apare în rezultatul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită în mod abuziv de către funcționar pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale. Riscul de coruptibilitate a acestor norme crește în cazul în care lipsesc criterii pentru a stabili în ce cazuri funcționarul "este în drept" sau "poate" și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele.</p>	<p>Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.</p>	<p>Reformularea propunerii legislative</p>
5	<p>8. Art. 18 alin. (1) se completează cu literele e) și f) cu următorul cuprins:</p> <p>"e) să prezinte personal sau prin reprezentantul legal, la sediul asigurătorului ori reprezentantului de despăgubiri avizul cu privire la producerea accidentului rutier, permisul de conducere valabil pentru categoria din care face parte autovehiculul condus, certificatul de înmatriculare și raportul de verificare tehnică a autovehiculului implicat în accident. Documentele menționate se depun în copii certificate de către asigurat sau în original pentru efectuarea copiilor de către asigurator;</p>	<p>Sintagma "raportul de verificare tehnică" urmează a fi racordată la alin. (7) art. 125 din Codul transportului nr. 150 din 17.07.2014.</p> <p>Mai mult, nu este clar ce se are în vedere prin "copii certificate de către asigurat". Dacă autorul se referă la copii autentificate notarial, atunci, după părerea noastră, asiguratul va fi impus la cheltuieli financiare suplimentare. Totodată, nu este clară necesitatea unor astfel de copii autentificate notarial.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept</p>	<p>Revizuirea amendamentului propus.</p>

		...			
6		<p>15. Art. 25:</p> <p>...</p> <p>alin. (4) lit. a) se completează în final cu textul: "minus indemnizațiile primite din fondul bugetului asigurărilor sociale de stat".</p>	<p>În opinia noastră, la elaborarea proiectului de lege, autorul ar fi trebuit să țină cont de principiile accesibilității, previzibilității și clarității legilor pentru a prevedea clar consecințele și rezultatele îndeplinirii/neîndeplinirii acestuia.</p> <p>Astfel, potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr. 15 din 13.09.2011 privind controlul constituționalității articolului 18 alin.(3) din Legea nr.152-XVI din 8 iunie 2006 privind Institutul Național al Justiției (Sesizarea nr.21a/2011), Curtea s-a referit la principiile degajate din Hotărârea Curții Europene <i>Busuioc v. Moldova</i> (cererea nr.61513/00, hotărârea din 21 decembrie 2004):</p> <p>"[...] 52. Una din cerințele care rezultă din expresia "prevăzută de lege" este previzibilitatea măsurii la care se referă. O normă nu poate fi considerată "lege" decât dacă ea este formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă comportamentul său: el sau ea trebuie să poată – în caz de necesitate cu consultanță corespunzătoare – să prevadă, în mod rezonabil, în dependență de circumstanțele cauzei, consecințele care pot să rezulte dintr-o acțiune concretă. Nu este necesar ca acele consecințe să fie previzibile cu certitudine absolută: experiența arată că acest lucru este nerealizabil. În timp ce certitudinea în lege este foarte dorită, ea poate duce la o rigiditate excesivă, atunci când legea trebuie să facă față circumstanțelor care se schimbă. Prin urmare, multe legi sînt inevitabil formulate în termeni care, în măsură mai mare sau mai mică, sunt vagi și a căror interpretare și aplicare este pusă în sarcina practicii (a se vedea, spre exemplu, <i>Rekvenyi v. Ungaria</i> [GC], nr.25390/94, § 34, ECHR 1999-III). [...]"</p> <p>60. În același sens, în Hotărârea <i>Guțu v. Moldova</i> (cererea nr.20289, hotărârea din 7 iunie 2007), Curtea Europeană a statuat că:</p> <p>"[...] Expresia "prevăzută de lege" nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (a se vedea <i>Halford v. Regatul Unit</i>, Rapoarte 1997-III, p.1017, § 49). Curtea reiterează că legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică (a se vedea <i>Domenichini v. Italia</i>, Rapoarte 1996-V, p.1800, § 33). [...]"</p> <p>Se impune necesar argumentarea propunerii legislative înaintate, inclusiv concretizarea tipului de prestație socială la care se referă autorul. Menționăm că, tipurile de prestații de asigurări sociale la care asigurații din sistemul public de</p>	<p>Coruptibilitate</p> <p>Concurența normelor de drept</p> <p>Lacune de drept</p>	<p>Revizuirea amendamentului propus în contextul obiectivelor formulate.</p>

		<p>asigurări sociale au dreptul sunt prevăzute la art. 5 din Legea nr. 289/22.07.2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale și anume:</p> <p>a) indemnizația pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă;</p> <p>b) indemnizația pentru prevenirea îmbolnăvirilor (carantină);</p> <p>c) prestația pentru recuperarea capacității de muncă;</p> <p>d) indemnizația de maternitate;</p> <p>f) indemnizația pentru creșterea copilului pînă la împlinirea vârstei de 3 ani;</p> <p>g) indemnizația pentru îngrijirea copilului bolnav;</p> <p>h) ajutor de deces.</p>	
--	--	--	--

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul Legii urmărește scopul reglementării unor aspecte pentru care în redacția inițială a legii au fost instituite dispoziții tranzitorii, precum și a aspectelor care pe parcursul aplicării în practică a legii s-au constatat lacune legislative;
- necesitatea elaborării proiectului de lege este condiționată de angajamentele internaționale asumate de Republica Moldova, în special a celor cu relevanță comunitară și anume din angajamentele asumate la capitolul "Servicii financiare" din Acordul Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC) ;
- în scopul asigurării participării directe a autorităților publice, a managerilor companiilor de asigurări, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, precum și a stimulării participării active a acestora la procesul decizional, în opinia noastră, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultate atât autoritățile publice relevante, managerii companiilor de asigurări, cît și opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbatelor prezentînd opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor. Acest lucru ar fi asigurat dreptul atât al autorităților publice, cît și publicului de a participa la dezbaterile publice asupra proiectului actului legislativ pentru a-și exprima opiniile asupra conținutului acestora și de a înainta propriile propuneri/recomandări/obiecții pe marginea proiectului de lege vizat;
- dosarul de însoțire urma să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate.
- proiectul de lege stabilește și promovează expres interesele companiilor de asigurări, care activează pe piața asigurărilor din Republica Moldova, acordîndu-le posibilitatea stabilirii primelor de asigurare pentru RCA bazate pe informațiile proprii, etc.
- proiectul Legii este compatibil parțial legislației naționale, unele dintre prevederile proiectului de lege fiind însă neclare și contradictorii, deoarece conținutul acestuia nu răspunde integral exigențelor de tehnică legislativă, prevăzute de Legea nr.780-XIV din 27.12.2001 privind actele legislative, iar unele prevederi din proiect sunt concurente sau contravin altor prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

