



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului legii poștei

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

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

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului proiectul legii poștei este elaborat în scopul armonizării legislației naționale cu legislația Comunității europene, inclusiv cu Directiva poștală europeană 97/67/EC; aducerii textului legii în concordanță cu Raportul de expertiză al Consiliului Europei din 20 aprilie 2005 cu privire la Legea poștei Republicii Moldova; definirii și implementarea serviciului poștal universal în conformitate cu actele Uniunii Poștale Universale (UPU) ratificate de Republica Moldova; promovării procesului de liberalizare treptată a serviciilor poștale în conformitate cu angajamentele asumate de Republica Moldova la intrarea în Organizația Mondială a Comerțului (OMC).

d. Suficiența argumentării. Deși în aparență argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului, se omite, de facto, poziționarea acestuia în contextul prevederilor legislației în vigoare de referință, fapt ce a cauzat apariția unui șir de conflicte ale normelor de drept, depășirea cărora presupune inclusiv abordarea sistemică a procesului de implementare a standardelor internaționale și operarea modificărilor și completărilor în actele legislative care vor asigura funcționalitatea legii din momentul intrării în vigoare a acesteia.

e. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Proiectul este compatibil cu legislația comunitară și standardele internaționale în domeniu.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Proiectul de lege a fost supus analizei impactului de reglementare potrivit prevederilor art.13 din Legea nr.235/20.07.2006 Lege cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

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

Deși în aparență prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public, indicarea Întreprinderii de Stat "Poșta Moldovei" în calitate de operator național desemnat pentru prestarea serviciilor poștale rezervate, presupune deja calitatea acesteia de operator de serviciu poștal universal. Însă, potrivit prevederilor proiectului, aceasta calitate se obține în urma unei proceduri prestabilite și a întrunirii unor condiții predefinite.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Potrivit prevederilor art. 10 alin. (1) al Convenției ONU împotriva corupției, ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul.

Prevederile proiectului nu sunt conforme pe deplin prevederilor mai sus stipulate, omițând să asigure pe deplin transparența activității instituțiilor vizate atât dat fiind discreția lăsată autorității de reglementare de a se pronunța asupra oportunității publicării rezultatelor activității sale sau a operatorului de serviciu poștal universal, cât și dat fiind omisiunea referinței la formele de publicitate a informațiilor relevante pentru utilizatori. Detalierea acestor aspecte urmează a fi efectuată la compartimentul "Evaluarea în fond a proiectului".

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Art. 11

Deși referințele la serviciile poștale incluse în sfera Serviciului poștal universal sunt conforme prevederilor art. 3 alin. (1) al Directivei 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirii calității serviciului, suntem de părerea că sintagma „de o calitate determinată” are un caracter general și lacunar, nestabilind o anumită limită minimă de calitate, iar referința în contextul prevederilor art. 25 la faptul că normele de calitate urmează a fi stabilite de autoritatea de reglementare nu este suficientă, în acest sens.

Recomandarea: Considerăm că transpunerea standardelor internaționale invocate presupune inclusiv dezvăluirea logică în contextul prevederilor proiectului de lege a conținutului sintagmei mai sus-menționate, prin referința la cele trei aspecte invocate în art. 16 al

Directivei poștale europene 97/67/EC și anume durata traseului, regularitatea și fiabilitatea serviciilor precum și prin referința în acest context la cerințele stabilite de art. 15 al proiectului.

Art. 13 alin. (1)

Prevederile proiectului omit să delimiteze expres și exhaustiv serviciile poștale incluse în sfera Serviciului poștal universal de celelalte servicii care vor fi furnizate în condițiile regimului de licențiere. Astfel, enunțul „orice alte servicii poștale stabilite de Guvern, dacă răspund unor necesități de ordin social și economic ale utilizatorilor, care nu pot fi asigurate în mod satisfăcător în condițiile unei piețe concurențiale” are un pronunțat caracter ambiguu, venind în contradicție cu principiile de bază ale unei concurențe loiale. Lăsarea la discreția Guvernului a posibilității includerii suplimentare a unor servicii în sfera Serviciului poștal universal, în temeiul unei aprecieri a presupusei asigurări insuficiente a acestora de către restul operatorilor de servicii poștale, conține un considerabil potențial coruptibil, prejudiciind interesele acestora din urmă.

Recomandarea: Considerăm necesară stabilirea exhaustivă și limitativă în textul proiectului a serviciilor incluse în sfera Serviciului poștal universal și excluderea posibilității modificării și completării discreționare a acestora.

2. Conflicte ale normelor de drept

Art. 2

În definiția dată noțiunii de "autorizare", dar și ulterior în textul proiectului, se face referință la stipulările Legii privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, deși prevederile acesteia, delimitând genurile de activitate supuse reglementării prin licențiere, nu fac referință la serviciile poștale. Această discrepanță va cauza imposibilitatea aplicării prevederilor legii ulterior adoptării acesteia.

Recomandarea: Considerăm că procesul de ajustare a legislației în domeniu la standardele internaționale invocate trebuie să poarte un caracter sistemic, iar pentru atingerea finalităților urmărite, modificările și completările respective urmează a fi operate concomitent și la Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător.

Art. 19

Prevederile art. 19 vin în contradicție cu prevederile celorlalte articole ale proiectului. Astfel, prevederile art. 18 fac referință la faptul că serviciile poștale rezervate urmează a fi acordate de către operatorul serviciului poștal universal, care potrivit prevederilor art. 8 alin. (2) urmează a fi desemnat în urma unei proceduri de selecție în baza unor condiții predeterminate, fapt ce presupune inclusiv posibilitatea participării mai multor operatori la această procedură. Stabilirea însă, în mod defectuos, a faptului că Întreprinderea de Stat "Poșta Moldovei" va fi operatorul desemnat pentru prestarea serviciilor poștale rezervate, deja presupune în mod indirect, calitatea acestuia de operator de serviciu poștal universal.

Recomandarea: În vederea înlăturării conflictului mai sus enunțat considerăm necesară excluderea prevederilor art. 19.

Art. 41

Referința la prevederile Legii privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător pentru determinarea normelor referitoare la licențierea serviciilor poștale în condițiile în care acestea nu prevăd serviciile poștale în calitate de activitate supusă licențierii va cauza confuzii la momentul interpretării prevederilor legii afectându-se implementarea acestuia, cel puțin pînă la operarea modificărilor de rigoare.

Recomandarea: Coordonarea procesului de implementare a standardelor internaționale în domeniu, în speță a prevederilor Directivei poștale europene 97/67/EC presupune inclusiv

necesitatea operării modificărilor de rigoare la prevederile Legii privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător fapt ce ar evita defecțiuni în funcționarea sistemului normativ.

Art. 46

Codificarea normelor prohibitive ce stabilesc componentele de contravenții administrative, exclude posibilitatea stabilirii suplimentare în calitate de contravenții a altor fapte în conținutul altor acte legislative. Astfel, se vor sancționa contravențional acele fapte ce cad sub incidența Codului Contravențional, prevederile cărora însă pot fi completate și modificate în raport de necesitățile ivite într-un domeniu sau altul al relațiilor sociale.

Recomandarea: A se exclude, în consecință, prevederile propuse la art. 46 din textul proiectului de lege. În acest context menționăm că responsabilitatea operatorului poștal față de utilizatori (menționată în nota informativă) urmează a fi delimitată prin expunerea limitativă a obligațiilor acestora ce ar contura calitatea relațiilor operator-utilizatori.

Art. 47

Remarcăm faptul că potrivit prevederilor legislației penale sancționarea penală a unor fapte este posibilă doar în cazul incriminării acestora în partea specială a Codului Penal, prevederile cărora pot fi completate sau modificate în raport de evoluția relațiilor sociale și prejudiciabilitatea anumitor fapte ce afectează normala lor desfășurare. Astfel, este total nejustificată referința în cadrul proiectului la componente de infracțiuni care de altfel nici nu se regăsesc în partea specială a Codului penal.

Recomandarea: A se exclude, în consecință, prevederile propuse la art. 47 din textul proiectului de lege. Iar responsabilitatea operatorului poștal urmează a fi delimitată prin referința expresă la obligațiile acestora față de utilizatori.

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

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art. 7, art. 8

Deși art. 22 al Directivei poștale europene 97/67/EC admite ca statele membre să desemneze două autorități naționale de reglementare pentru sectorul poștal, prevederile proiectului delimitează foarte aproximativ atribuțiile Ministerului Dezvoltării Informaționale (de fapt, potrivit noii structuri a Guvernului fiind vorba de Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor) și cele ale Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației. Astfel, atribuțiile menționate în art. 7 alin. (3) sunt similare celor stipulate la art. 8 alin. (3), în speță în ce privește elaborarea proiectelor de acte normative și promovarea serviciului poștal universal.

Mai mult decît așt, este de remarcat faptul că normele în vigoare referitoare la activitatea Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informație nu prevăd atribuțiile enumerate la art. 8 al proiectului, comunicațiile poștale excedând sfera pieței serviciilor în domeniul comunicațiilor electronice și al tehnologiei informației, ce constituie domeniul de reglementare al Agenției.

Aceste carențe vor spori confuzia la momentul interpretării și aplicării legii, subzistînd posibilitatea adoptării și promovării unor soluții contradictorii în activitatea de realizare a politicii în domeniu.

Recomandarea: Întru evitarea aspectelor mai sus relevate considerăm absolut necesară delimitarea expresă a atribuțiilor celor două autorități publice menționate inclusiv prin atribuirea în sarcina Ministerului Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor a atribuțiilor de elaborare a politicii și strategiei în domeniu, dar nu și a celor de realizare, implementare a

acestora precum este indicat în art. 7 alin. (3) al proiectului.

De asemenea, este necesară modificarea și completarea actelor normative referitoare la activitatea ANRCETI pentru asigurarea concordanței între prevederile proiectului și stipulările legislației în vigoare.

Art. 8 alin. (2)

Este de remarcat faptul că prevederile proiectului tratează defectuos aspectele legate de desemnarea operatorului de serviciu poștal universal, condițiile de activitate și drepturile de care beneficiază. Astfel, lipsește relaționarea prevederilor art. 15 și cele ale art. 16 ce fac referință la condițiile de activitate și drepturile operatorului de serviciu poștal universal și stipulările art. 8 alin. (2) al proiectului ce lasă la discreția ANRCETI reglementarea aceluiași aspecte. Astfel asemenea prevederi sunt justificate în măsura în care aspectele ce urmează a fi reglementate de către Agenție sunt conforme și complementare celorlalte prevederi similare ale proiectului. În caz contrar suntem în prezența unui conflict intern al normelor de drept. Astfel, de exemplu, deși prevederile art. 8 alin. (2) fac referință la faptul că ANRCETI va stabili drepturile operatorului de serviciu poștal universal, la redacția propusă a art. 16 este expusă o listă exhaustivă a acestor drepturi.

Recomandarea: A se face expres referință la prevederi cu valoare de principiu care ar governa activitatea de reglementare a ANRCETI și care ar exclude, în consecință, deficiențele mai sus relevate.

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

Art. 27

Deși în conținutul proiectului se menționează faptul că modul și condițiile furnizării serviciilor poștale se vor aduce la cunoștința clienților, proiectul omite a face referință la careva forme de publicitate a acestor informații fapt ce va limita accesul adecvat al utilizatorilor la informația dorită.

Recomandarea: A se completa prevederile proiectului cu referințe exprese la formele de publicitate a informației menționate.

Art. 28 alin. (4)

Considerăm absolut nejustificată lăsarea la latitudinea autorității de reglementare stabilirea condițiilor de publicare a informațiilor privind statistica reclamațiilor adresate operatorului de serviciu poștal universal fapt ce va afecta considerabil transparența mecanismului de soluționare a reclamațiilor.

Recomandarea: A se stabili expres în proiectul de lege condițiile de publicitate a informațiilor mai sus menționate.

Art. 42

Prevederile proiectului lasă la latitudinea autorității de reglementare selectarea deciziilor care vor fi făcute public, aceasta avînd implicit dreptul de a nu face public anumite decizii apreciind în mod subiectiv faptul dacă acestea prezintă sau nu interes. De asemenea, prevederile nu fac referință la careva forme de publicitate a acestor decizii fapt ce va limita considerabil accesul utilizatorilor la informația necesară.

Recomandarea: Considerăm necesară excluderea sintagmei "care prezintă interes public" precum și referința suplimentară la forme de publicitate a deciziilor autorității.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

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

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva reponsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative 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 pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de către

Ghenadie Daltă
inspector principal Secția drept public
13 Noiembrie 2009

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială www.cccec.md