



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 213/26.09.19
cy



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

Nr. 06/2-6339 din 13.10. 2019
La nr. 213 din 26 septembrie 2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii privind modificarea Codului contravențional (inițiativa legislativă nr.213 din 26 septembrie 2019).

Anexă: 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>2081</u>	
"dd"	<u>10</u>	<u>2019</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6089 din 17.10.2019

la proiectul de lege privind completarea Codului contravențional nr.218-XVI din 24.10.2008 (se completează cu art.405/1 - Agenția „Moldsilva”)

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 corespondere 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 a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit autorului „prezentul proiect de lege are drept scop fortificarea securității fondului forestier, prin acordarea dreptului de contestare și încheiere a proceselor-verbale privind contravențiile silvice personalului din cadrul Agenției Moldsilva (...), cât și personalului din entitățile subordonate Agenției Moldsilva".

La fel se menționează în nota informativă că „prin acordarea dreptului de contestare și încheiere a proceselor-verbale privind contravențiile silvice personalului din cadrul Agenției Moldsilva va crește numărul de persoane în drept să constate contravenții silvice, ceea ce va asigura o mai bună pază a fondului forestier și depistarea mai multor încălcări în domeniul silvic, lucru care va genera încasări suplimentare la bugetul de stat".

Astfel, proiectul de lege prevede completarea Codului contravențional cu art.405/1 „Agenția Moldsilva".

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

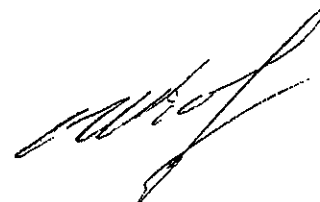
Reieșind din normele proiectului, acesta promovează interesul public manifestat prin asigurarea securității fondului forestier prin atribuirea competenței „Agenției Moldsilva" de a constata și examina unele contravenții în domeniul protecției mediului înconjurător.

Totuși, interesul public poate fi afectat prin atribuirea în competența a două autorități a dreptului de constatare și examinare a unor contravenții în domeniul protecției mediului.

Astfel, se constată instituirea unor atribuții paralele între Agenția „Moldsilva" și Inspectoratul pentru Protecția Mediului în vederea constatării și examinării unor contravenții în domeniul protecției mediului.

În aceste circumstanțe considerăm că fiecare autoritate se va putea eschiva de la exercitarea efectivă a atribuțiilor de constatare a contravențiilor invocând că o astfel de atribuție este atribuită și celeilalte autorități.

La fel, există riscul ca unele contravenții „să fie vâdate" de către autorități în dependență de scop și interes, iar interesul public să fie prejudiciat.



Analiza detaliată a acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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".

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Deși examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, totuși, autorul proiectului nu menționează în nota informativă impactul atribuirii în competența a două autorități publice a dreptului de a constata și examina contravenții în domeniul protecției mediului.

Astfel, nota informativă este lacunară în privința argumentării instituirii unor atribuții paralele între autorități în constatarea și examinarea contravențiilor.

În aceste condiții, considerăm că nota informativă nu redă o anticipare realistă a noilor reglementări.

În final, oportunitatea normelor propuse urmează a fi determinată în baza analizei impactului acestora în vederea asigurării implementării unui sistem eficient și transparent de realizare, evidență și control al contravențiilor constatate și examinate în domeniul protecției mediului.

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”.

În nota informativă autorul menționează că „implementarea proiectului nu implică cheltuieli suplimentare de la buget”.

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 au fost identificate norme contradictorii în partea ce ține de instituirea unor atribuții paralele de constatare și examinare a unor contravenții în domeniul protecției mediului.

Astfel, este atribuit dreptul atât Agenției „Moldsilva”, cât și Inspectoratului pentru Protecția Mediului de constatare și examinare a unor contravenții.

Totodată, proiectul nu este corelat cu prevederile Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului pentru Protecția Mediului, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.548/2018 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului pentru Protecția Mediului în care se stabilește una din funcțiile de bază ale Inspectoratului - constatare și examinare a cazurilor de încălcare a legislației privind protecția mediului și utilizarea rațională a resurselor naturale, inclusiv contravenționale, aplicarea sancțiunilor conform legislației, calcularea și recuperarea prejudiciilor aduse componentelor mediului înconjurător după principiul „poluatorul plătește”.

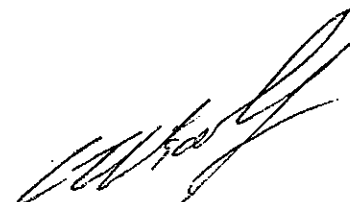
II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea Agenției „Moldsilva” căreia îi sunt atribuite competențe de constatare și examinare a unor contravenții în domeniul protecției mediului.

Totuși, se constată că contravențiile atribuite în competența Agenției „Moldsilva” sunt atribuite deja și în competența Inspectoratului pentru Protecția Mediului, în funcția căruia intră constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor conform legislației.

Astfel, în opinia noastră sunt instituite suprapuneri legislative și o distribuire neclară a competențelor autorităților publice implicate în constatarea și examinarea contravențiilor în domeniul protecției mediului.

Analiza acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.



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 -

Art.1 din proiect -

Art.1 - Codul contravențional se completează cu articol nou 405/1 Agenția „Moldsilva”

Obiecții:

Prin proiect se propune acordarea dreptului Agenției „Moldsilva” de a constata și examina anumite contravenții în domeniul protecției mediului.

Analiza cadrului legal denotă faptul că aceste contravenții sunt atribuite spre constatare și examinare și Inspectoratului pentru Protecția Mediului.

Deși scopul reflectat în nota informativă este în interes public „fortificarea securității fondului forestier”, totuși, domeniul relațiilor reglementat de proiect rămâne a fi vulnerabil la manifestări de corupție, deoarece oferă în mod discreționar autorităților publice, în opinia noastră, dreptul de a decide constatarea sau neconstatarea unei contravenții, iar pentru ineficiența constatării încălcărilor în domeniul protecției mediului fiecare autoritate va putea să-și „paseze” vina reciproc.

Astfel, în dependență de situație, fiecare autoritate va fi cointerесată în stabilirea sau nestabilirea unei contravenții cu riscul prejudicierii interesului public.

Menționăm acestea deoarece prin proiect se constată o suprapunere legislativă și o distribuie neclară a competențelor, care, în final va duce la utilizarea abuzivă a procedurii de constatare și examinare a contravențiilor în domeniul protecției mediului.

Totodată, atragem atenția că crearea Inspectoratului pentru Protecția Mediului a avut drept scop instituirea unei autorități competente de supravegherea și controlul de stat în domeniul protecției mediului și utilizării resurselor naturale atribuindu-i în acest sens și competențe de constatare și examinare a contravențiilor în domeniul protecției mediului.

În acest sens, atribuirea unei noi competențe Agenției „Moldsilva” de constatare și examinare a contravențiilor urmează să fie analizată prin prisma corespunderii și corelării acestei atribuții cu funcțiile de bază și cu atribuțiile delegate ale Agenției stabilite în Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției „Moldsilva”, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acesteia, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.150/2010.

Recomandări:

Pentru a evita dezvoltarea unor norme divergente se impune reanalizarea conceptului propus prin proiectul prenotat și atribuirea în competența doar a unei autorități publice a dreptului de constatare și examinare a

contravențiilor în domeniul protecției mediului.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice● Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa● Concurența normelor de drept● Atribuții paralele	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale
---	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii privind modificarea Codului contravențional are drept scop, potrivit notei informative, „fortificarea securității fondului forestier, prin acordarea dreptului de constatare și încheiere a proceselor-verbale privind contravențiile silvice personalului din cadrul Agenției Moldsilva (...), cât și personalului din entitățile subordonate Agenției Moldsilva”.

Autorul menționează în nota informativă că „prin acordarea dreptului de contestare și încheiere a proceselor-verbale privind contravențiile silvice personalului din cadrul Agenției Moldsilva va crește numărul de persoane în drept să constate contravenții silvice, ceea ce va asigura o amă bună pază a fondului forestier și depistarea mai multor încălcări în domeniul silvic, lucru care va genera încasări suplimentare la bugetul de stat”.

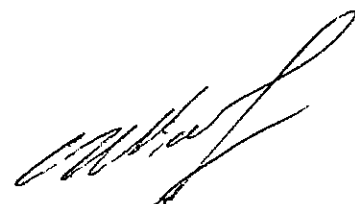
Totuși, în opinia noastră, prevederile propuse sunt insuficient de ample și complete pentru a considera scopul proiectului realizat.

Autorul nu a făcut o bună analiză a raporturilor care urmează a fi reglementate, instituind suprapuneri legislative și o distribuție neclară a competențelor autorităților publice în constatarea și examinarea contravențiilor în domeniul protecției mediului.

Astfel, instituirea unor atribuții paralele va crea posibilități pentru activități cu potențial de risc ce vizează posibila implicare a agenților publici din cadrul autorităților publice în constatarea și examinarea eficientă a contravențiilor.

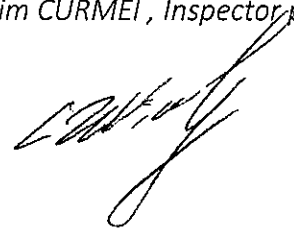
În acest sens, atribuirea unei noi autorități a dreptului de constatare și examinare a contravențiilor în domeniul protecției mediului urmează să fie exclusă.

Totodată, urmează a fi analizat cadrul legal de organizare și desfășurare a activității atât a Inspectoratului pentru Protecția Mediului, cât și a Agenției „Moldsilva” pentru a identifica soluția oportună și viabilă de exercitare a atribuției de constatare și examinare a contravențiilor în domeniul protecției mediului, reieșind din misiunea și funcțiile autorităților respective.



17.10.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vadim Curmei', written in a cursive style.