



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



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

Nr. 06/2-4554 din 31.07. 2020

La nr. 15-06/2861 din 02.07.2020

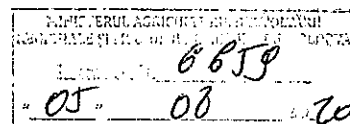
**Ministerul Agriculturii, Dezvoltării
Regionale și Mediului**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru aprobarea Codului silvic.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6712 din 31.07.2020

la proiectul de lege pentru aprobarea Codului silvic

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, 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 corespundere 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."*

În contextul normei de la art.9 al Legii nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, potrivit căreia: *„După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]"*, menționăm că autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării

prezentului proiect de hotărâre. În acest sens, autorul a publicat un anunț pe pagina web oficială a ministerului, la 10 iulie 2019.

Concomitent, proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 18 octombrie 2019 și la 02 iulie 2020. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorul a menționat că proiectul are drept scop asigurarea continuității pădurilor în corelație cu condițiile de creștere a presiunii activității antropice și în contextul schimbărilor climatice.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea Codului silvic în redacție nouă, completat cu prevederi care promovează un management forestier eficient și gestionarea durabilă a pădurilor. Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prevederile proiectului promovează interesele populației, referitoare la respectarea dreptului la un mediu sănătos de viață, utilizarea pădurilor în starea corespunzătoare funcțiilor lor ecologice și social-economice.

De asemenea, proiectul promovează interesele Guvernului, în ceea ce privește:

- asigurarea integrității fondului forestier și a permanenței pădurii;
- gestionarea durabilă a pădurilor;
- majorarea suprafeței terenurilor ocupate cu păduri;
- promovarea tipului natural fundamental de pădure și asigurarea diversității biologice a pădurii.

Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra este în beneficiul interesului public.

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".*

În nota informativă autorul a specificat: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de

încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului.

Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă a promovării proiectului de act normativ.

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*”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt confirmat și de către autor în nota informativă.

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.

Totodată, în proiect sunt utilizate mai multe formulări cu sens ambiguu, precum și termene diferite pentru identificarea aceluiași fenomen, ceea ce poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normelor. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii interne, precum și norme care contravin prevederilor altor acte normative din legislația națională în vigoare. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului reglementează competențele Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, Agenției „Moldsilva”, Agenției de Mediu, Inspectoratului pentru Protecția Mediului, autorităților deliberative ale unităților administrativ-teritoriale, altor entități cu atribuții în domeniul silvic și instituțiilor științifice din domeniu, în ceea ce privește gestionarea durabilă a fondului forestier, conservarea și restabilirea diversității biologice forestiere.

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 - |
| Ca obiecție generală |
| Obiecții: Potrivit normei de la art.54 alin.(1) lit.) din Legea nr.100/2017, la elaborarea textului proiectului actului normativ „ <i>terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative [...]</i> ”. În textul proiectului autorul utilizează concomitent termene diferite pentru identificarea aceluiași fenomen, după cum urmează: 1): a) „ <u>autoritatea administrației publice centrale responsabile pentru silvicultură</u> ” – art.3 alin.(1); art.12 alin.(2) lit.u) și x); art.25 alin.(2); art.26 alin.(4); art.35 alin.(3); art.36 alin.(4); art.82 alin.(6) din proiect; b) „ <u>autoritatea administrației publice centrale abilitată cu gestiunea resurselor naturale și protecția mediului</u> ” – art.11; art.61 alin.(1) din proiect; c) „ <u>autoritățile administrației publice centrale de specialitate respective</u> ” – art.22 alin.(2) din proiect; d) „ <u>autoritatea administrației publice centrale</u> ” – art.53 alin.(4) din proiect; 2): a) „ <u>autoritate administrativă pentru silvicultură și cinegetică</u> ” – art.3 alin.(2); art.12 alin.(1) și (2); art.13 lit.k); art.28 alin.(2); art.29 alin.(1); art.42 alin.(3); art.45 alin.(7); art.54 alin.(2); art.61 alin.(1); art.65; art.68 alin.(6); art.70 alin.(4); art.73; art.77 alin.(2) și (4); art.80 alin.(1) și (7); art.85 alin.(2) din proiect; b) „ <u>autoritate administrativă pentru silvicultură</u> ” – art.3 alin.(5); art.41 alin.(4); art.44 alin.(2); art.57 alin.(4); art.64 alin.(3); art.68 alin.(6); art.77 alin.(1); art.80 alin.(10); art.81 alin.(4) din proiect; c) „ <u>autoritate administrativă de specialitate, abilitată să asigure implementarea politicii de stat în domeniile silviculturii și cinegeticii</u> ” – art.10 lit.h) din proiect; d) „ <u>autoritate/instituție bugetară împuternicită cu dreptul de gestionare</u> ” – art.54 alin.(1); art.55 alin.(1) lit.f) din proiect; 3): a) „ <u>entitate juridică pentru silvicultură</u> ” – art.3 alin.(6) din proiect; b) „ <u>entitate silvică</u> ” art.3 alin.(9) din proiect; c) „ <u>entitatea silvică teritorială</u> ” – art.45 alin.(5) din proiect; 4): a) „ <u>deținător</u> ” – art.3 alin.(2) lit.h); art.13 lit.a); art.47 alin.(3); art.57 alin.(4); art.69 alin.(2); art.83 alin.(2) din proiect; b) „ <u>gestionar</u> ” – art.28 alin.(6); art.32 alin.(4); art.70 alin.(4); art.88 alin.(1); art.92 alin.(1) din proiect; 5): a) „ <u>categorie de folosință</u> ” – art.3 alin.(21) din proiect; b) „ <u>categorie funcțională</u> ” – art.3 alin.(28); art.14 alin.(3) lit.e); art.23 în denumire și alin.(3)–(5); art.79 alin.(1) lit.e); art.84 alin.(1); tabelele din anexele nr.1–3 din proiect; 6): a) „ <u>serviciul de specialitate din cadrul autorității administrative pentru silvicultură și cinegetică</u> ” – art.69 alin.(1) din proiect; b) „ <u>serviciului specializat în protecția pădurilor din cadrul autorității administrative pentru silvicultură și cinegetică</u> ” – art.75 alin.(1) din proiect. La aplicarea în practică a prevederilor proiectului, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen sau |

tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte.

Recomandări:

Redactarea proiectului sub aspectul uniformizării terminologiei utilizate.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

La art.12 alin.(2) lit.a) și b) din proiect

*„Autoritatea administrativă pentru silvicultură și cinegetică are următoarele funcții: a) asigură implementarea documentelor de politici în domeniul silviculturii și cinegeticii, precum și a cadrului normativ necesar pentru realizarea obiectivelor în domeniile sale de activitate;
b) asigură procesul de analiză, monitorizare și evaluare a documentelor de politici sectoriale, precum și contribuie la estimarea impactului social, economico-financiar și de altă natură al documentelor de politici în domeniul silviculturii și cinegeticii;”*

Obiecții:

Prevederea de la art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017 stabilește că la elaborarea textului proiectului actului normativ „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”.

Din normele examinate nu poate fi dedus clar dacă autoritatea administrativă pentru silvicultură și cinegetică exercită nemijlocit funcțiile enumerate supra sau doar contribuie la exercitarea acestora de către altă entitate. Totodată, în cazul în care funcțiile enunțate sunt exercitate de către altă entitate, menționăm că din prevederile proiectului este dificilă identificarea acestora.

Lipsa clarității aspectelor invocate mai sus, va crea premise pentru interpretarea arbitrară a prevederilor examinate, de către persoanele interesate, precum și va crea o incertitudine pentru autoritatea administrativă pentru silvicultură și cinegetică, referitor la precizia funcțiilor care îi sunt atribuite.

Recomandări:

La lit.a), substituirea textului „asigură implementarea documentelor de politici în domeniul silviculturii și cinegeticii, precum și a cadrului” cu textul „implementează documentele de politici în domeniul silviculturii și cinegeticii, precum și cadrul”.

La lit.b), substituirea textului „asigură procesul de analiză, monitorizare și evaluare a documentelor de politici sectoriale, precum și contribuie la estimarea”, cu textul „analizează, monitorizează și evaluează documentele de politici sectoriale, precum și estimează”.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.12 alin.(2) lit.w) din proiect

„Autoritatea administrativă pentru silvicultură și cinegetică are următoarele funcții: [...] w) elaborează și perfecționează mecanismele economice în domeniul regenerării, extinderii, pazei, protecției și utilizării durabile a resurselor forestiere, promovează integrarea acestora în strategiile de dezvoltare a ramurilor economiei naționale;”

Obiecții:

În contextul art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, menționăm ambiguitatea normei examinate, în ceea ce privește entitatea responsabilă de aprobarea mecanismelor economice în domeniul regenerării, extinderii, pazei, protecției și utilizării durabile a resurselor forestiere.

Deși poate fi subînțeles că aprobarea mecanismelor prenotate ține de competența autorității administrative pentru silvicultură și cinegetică, care le și elaborează, întru evitarea interpretărilor discreționare din partea persoanelor interesate, precum și întru evitarea dezvoltării unor reguli procedurale pentru realizarea anumitor interese contrar interesului public, considerăm oportună specificarea expresă în proiect a atribuției autorității administrative pentru silvicultură și cinegetică de aprobare a mecanismelor economice specificate mai sus.

Recomandări:

Completarea normei cu textul „ , aprobă” înainte de textul „și perfecționează”.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.13 lit.a) din proiect

„În scopul reglementării relațiilor silvice autoritățile administrației publice locale au următoarele funcții:

a) crearea condițiilor de respectare a legislației de către deținătorii de terenuri indiferent de tipul și forma proprietății, prin informarea proprietarilor despre drepturile și obligațiunile deținute, coordonarea deciziei proprietarului de modificare a destinației terenului, de suspendare a regimului special al terenului;”

Obiecții:

Din prevederile proiectului nu poate fi dedus clar în ce constă procedura de suspendare a regimului special al terenului. De asemenea, legislația națională în vigoare nu conține careva reglementări privind procedura de suspendare a regimului special al terenului.

Astfel, în scopul exercitării cu succes și pe deplin, de către autoritățile administrației publice locale, a funcțiilor stabilite în proiect, este necesară asigurarea clarității acestora. În caz contrar, aspectul ce ține de suspendarea regimului special al terenului riscă să devină unul declarativ, fără aplicabilitate juridică.

Mai mult ca atât, în lipsa cărorva reglementări juridice în acest sens, prevederea examinată va oferi posibilitate persoanelor interesate, din cadrul autorităților administrației publice locale, de a crea anumite mecanisme de „suspendare a regimului special al terenului”, diferite după conținut de la o unitate teritorial administrativă la alta, în dependență de interesele urmărite.

Suplimentar, menționăm că sensul textului „deținătorii de terenuri” este ambiguu, în ceea ce privește tipul terenurilor: din fondul forestier, cu destinație agricolă etc., fapt care poate duce la interpretarea eronată a normei examinate.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme care să prevadă tipurile regimurilor speciale ale terenului, esența și modalitatea suspendării regimului special al terenului, sau excluderea din proiect a textului „, de suspendare a regimului special al terenului”.

Suplimentar, completarea prevederii examinate cu textul „din fondul forestier” după textul „deținătorii de terenuri”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu

- 5 -

La art.42 alin.(3) din proiect

„(2) În baza actelor permise obținute, precum și pentru restul folosințelor silvice enumerate în art. 39 al prezentului Cod, entitățile silvice care au în administrare terenurile fondului forestier și alte terenuri acoperite cu vegetație forestieră, vor emite bilete silvice pentru efectuarea folosințelor silvice. Se pot efectua numai tipurile de folosințe silvice prevăzute în biletul silvic.
3) Formularul actelor permise se aprobă de Guvern, iar al dispoziției de exploatare și al biletului silvic se aprobă de autoritatea administrativă pentru silvicultură și cinegetică, care este obligatoriu pentru utilizare de către toți proprietarii și administratorii de terenuri forestiere.”

Obiecții:

Articolul 42 din proiect conține o neconcordanță între prevederile alin.(2) și (3). Astfel, alin.(2) stabilește că pe lângă actele permise eliberate de Agenția de Mediu pentru efectuarea folosințelor silvice, entitățile silvice care au în administrare terenurile fondului forestier și alte terenuri acoperite cu vegetație forestieră, emit bilete silvice, iar beneficiarul poate efectua numai tipurile de folosințe silvice prevăzute în biletul silvic.

La rândul său, pe lângă actele permise și biletului silvic indicate la alin.(2), alin.(3) menționează suplimentar și dispoziția de exploatare, care se subînțelege a fi un alt act ce permite efectuarea folosințelor silvice. Prin urmare, referindu-se la actele care oferă dreptul beneficiarilor de a efectua folosințe silvice, alin.(2) și (3) de la art.42 menționează acte diferite.

Concomitent, în alin.(3) este ambiguu sensul textului „care este obligatoriu pentru utilizare de către toți proprietarii și administratorii de terenuri forestiere”. Astfel, este neclar la care dintre actele enumerate (actele permise, dispoziția de exploatare, biletul silvic) se referă autorul, ca fiind obligatoriu pentru desfășurarea activității proprietarilor și administratorilor de terenuri forestiere. De asemenea, nu este clar dacă unul sau toate actele enumerate sunt necesare pentru desfășurarea nemijlocită a activității proprietarilor/administratorilor de terenuri forestiere sau actele respective urmează a fi eliberate de către aceștia, persoanelor care doresc se efectueze folosințe silvice.

Din conținutul definiției biletului silvic (art.3 alin.(6) din proiect), rezultă că biletul este eliberat de entitatea

juridică pentru silvicultură sau administratorul terenurilor fondului forestier. Totodată, propoziția a doua de la alin.(1) art.35 din actualul Cod silvic stabilește că: „Autorizația de exploatare și biletul silvic se acordă de către întreprinderile, instituțiile și organizațiile care au în gestiune terenuri din fondul forestier”.

Rezultă că, dispoziția de exploatare și biletul silvic nu sunt necesare pentru desfășurarea activității proprietarilor/administratorilor de terenuri forestiere, dar se eliberează de către aceștia persoanelor pentru efectuarea folosințelor silvice.

Recomandări:

La alin.(2) – după textul „vor emite”, completarea cu textul „dispoziții de exploatare și”.

La alin.(3) – substituirea textului „este obligatoriu pentru utilizare de către toți proprietarii și administratorii de terenuri forestiere” cu textul „se eliberează persoanelor pentru efectuarea folosințelor silvice, de către proprietarii/administratorii de terenuri forestiere și alte terenuri acoperite cu vegetație forestieră”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

-6-

La art.47 alin.(3) din proiect

„Modul și condițiile de folosire a terenurilor din fondul forestier și altor terenuri acoperite cu vegetație forestieră pentru necesitățile gospodăriei cinegetice sunt determinate de comun cu deținătorii acestora.”

Obiectii:

Prevederea examinată este ambiguă în ceea ce privește modalitatea determinării modului și condițiilor de folosire a terenurilor din fondul forestier și altor terenuri acoperite cu vegetație forestieră pentru necesitățile gospodăriei cinegetice.

Menționăm că, deși prevederile Legii vânătorii și fondului cinegetic nr.298/2018 încă nu produc efecte juridice, potrivit normei de la art.7 lit.d) una dintre atribuțiile de bază ale autorității administrative centrale abilitată cu protecția mediului înconjurător, în calitate de administrator al faunei de interes cinegetic, este stabilirea criteriilor privind atribuirea în gestiune, în vederea încheierii contractelor de gestiune a fondurilor cinegetice.

Astfel, întru excluderea posibilității interpretărilor discreționare și abuzive din partea persoanelor interesate, considerăm oportună specificarea expresă a modalității de determinare a modului și condițiilor de folosire a terenurilor din fondul forestier și altor terenuri acoperite cu vegetație forestieră pentru necesitățile gospodăriei cinegetice.

Recomandări:

Completarea normei cu textul „la încheierea contractului de gestiune a fondului cinegetic”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor - evaziune fiscală - escrocherie |
|--|---|

- 7 -

La art.48 alin.(1) din proiect
„Pentru efectuarea cercetărilor științifice, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor respective li se stabilesc terenuri din fondul forestier și alte terenuri acoperite cu vegetație forestieră. Pe aceste terenuri pot fi limitate sau interzise folosințele silvice ale altor întreprinderi, instituții și organizații, precum și ale cetățenilor, dacă acestea nu sunt conforme scopurilor efectuării lucrărilor de cercetare științifică.”

Obiecții:
 Norma dispune de un potențial coruptibil, deoarece acordă o marjă de discreție persoanelor responsabile, lăsând la latitudinea acestora luarea deciziei, care poate fi afectată de interese private.
 Astfel, textul „*pot fi limitate*” denotă faptul că pe terenurile stabilite pentru efectuarea cercetărilor științifice pot fi permise folosințele silvice ale altor întreprinderi, instituții și organizații, precum și ale cetățenilor, chiar dacă acestea nu sunt conforme scopului efectuării lucrărilor de cercetare științifică. În formula actuală, norma poate crea situații de aplicare discreționară, din partea persoanelor competente, care vor fi libere să ia decizii subiective, dictate de interese individuale, inclusiv luarea deciziilor diferite pentru situații identice, având un tratament diferențiat, în dependență de „motivarea” din partea solicitantului folosințelor silvice.

Recomandări:
Substituirea textului „pot fi” cu textul „sunt”.

| | |
|--|--|
| <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive | <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - evaziune fiscală - escrocherie |
|--|--|

- 8 -

La art.68 alin.(3) lit.b) din proiect
„Personalul serviciului silvic are dreptul: [...] b) să constate faptele ilicite și să remită, după caz, spre examinare autorităților administrației publice investite cu funcții de aplicare a sancțiunilor conform Codului contravențional și/sau Codul penal.”

Obiecții:
 Prevederea este ambiguă și nu oferă claritatea dreptului personalului serviciului silvic, în ceea ce privește procedura care urmează a fi executată în cazul stabilirii, în cadrul activității desfășurate, a faptelor ilicite.
 Astfel, textul „*să constate*” creează impresia că personalul serviciului silvic are statut de agent constatatator,

Însă potrivit art.405 alin.(1) din Codul contravențional constatarea și examinarea contravențiilor ține de competența Inspectoratului pentru Protecția Mediului.

Totodată, în cazul infracțiunilor, Codul de procedură penală stabilește competența organelor de urmărire penală de a efectua urmărirea penală și nicidecum de sancționare a infractorilor.

La aplicarea în practică, în formula actuală, prevederea va crea situații confuze pentru personalul serviciului silvic, legate de acțiunile pe care urmează să le întreprindă în cazul depistării faptelor ilicite în cadrul desfășurării atribuțiilor de serviciu.

Recomandări:

Expunerea normei în următoarea redacție: „să sesizeze autoritățile competente sau organul de urmărire penală în privința contravențiilor/infracțiunilor stabilite în cadrul activității desfășurate”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

- 9 -

La art.89 alin.(3) din proiect

„Încălcarea prezentei legi atrage, după caz, răspundere civilă, administrativă sau penală.”

Obiecții:

Menționarea răspunderii administrative, care survine pentru încălcarea prevederilor proiectului este eronată. Acest fapt rezultă și din conținutul prevederilor de la art.89 alin.(1) literele q), r) și s), după cum urmează:

„q) pentru nimicirea și vătămarea pădurilor ca rezultat al incendierii sau folosirii neglijente a focului, răspunderea administrativă, penală se stabilește de Codul contravențional nr.218/2008 și Codul penal nr. 985/2002 [...]”;

„r) încălcarea regulilor de apărare împotriva incendiilor și regulilor sanitare în pădure, răspunderea administrativă, penală se stabilește de Codul contravențional nr.218/2008 și Codul penal nr.985/2002 [...]”;

„s) pentru încălcarea termenelor de restituire a terenurilor din fondul forestier și altor terenuri acoperite cu vegetație forestieră sau neonorarea obligațiilor de aducere a terenurilor în stare utilă de folosire, răspunderea administrativă, penală se stabilește de Codul contravențional nr.218/2008 [...]”.

Totodată, consemnăm că potrivit normei de la art.1 alin.(1) din Codul administrativ, obiectul legii în constituie reglementarea regimului general al funcției publice, statutul funcționarului public, raporturile juridice dintre funcționarii publici și autoritățile publice precum și alte raporturi ce decurg din acestea.

Suplimentar, alin.(2) al aceluiași articol stabilește că scopul legii constă în asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului.

Lipsa responsabilității clare pentru nerespectarea prevederilor proiectului va duce la apariția unui conflict între normele proiectului și dispozițiile Codului contravențional, ceea ce va face ca prevederile enumerate mai sus să aibă un caracter declarativ. Concomitent, va fi imposibilă aplicarea practică a răspunderii administrative persoanelor pentru comiterea contravențiilor din domeniul protecției mediului și ca urmare – responsabilizarea insuficientă a acestora pentru încălcarea prevederilor proiectului.

Recomandări:

Substituirea în prevederile de la art.89 alin.(1) literele q), r) și s) și alin.(3) din proiect, a textului „administrativă” cu textul „contravențională”.

| | |
|---|--|
| <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Concurența normelor de drept ● Lipsa responsabilității clare pentru încălcări | <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - evaziune fiscală - escrocherie |
|---|--|

- 10 -

La anexa nr.8 pct.3 din notă din proiect

„Achitarea despăgubirilor, indicate la pct. 16-19 ale prezentei anexe nu îi scutește pe beneficiarii forestieri de lichidarea încălcărilor în termenul stabilit. În caz de neîndeplinire a acestei cerințe, despăgubirile se stabilesc repetat până la lichidarea deplină a încălcărilor.”

Obiecții:

Norma este ambiguă în ceea ce privește periodicitatea stabilirii despăgubirilor în cazul neîndeplinirii cerinței de lichidare a încălcărilor, și anume:

- perioada de timp după expirarea căreia despăgubirile se stabilesc în mod repetat;
- de câte ori poate fi repetată procedura de stabilire a despăgubirilor.

Lipsa reglementării exprese a acestor momente va crea premise pentru interpretarea diferită a normei, de către persoanele responsabile, care vor putea lua decizii diferite pentru situații identice.

Recomandări:

Completarea pct.3 cu norme suplimentare, care să prevadă perioada de timp după expirarea căreia despăgubirile urmează să fie stabilite în mod repetat, precum și numărul repetărilor care poate fi aplicat în acest sens.

| | |
|---|--|
| <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Lipsa sancțiunilor clare | <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - trafic de influență - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor - evaziune fiscală - escrocherie |
|---|--|

IV. Concluzia expertizei

Proiectul Codului silvic a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, în scopul asigurării continuității pădurilor în corelație cu condițiile de creștere a presiunii activității antropice și în contextul schimbărilor climatice.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional.

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la:

- existența unui mediu sănătos de viață;
- asigurarea integrității fondului forestier și a permanenței pădurii;
- promovarea tipului natural fundamental de pădure și asigurarea diversității biologice a pădurii;
- utilizarea pădurilor în starea corespunzătoare funcțiilor lor ecologice și social-economice;
- gestionarea durabilă a pădurilor;
- majorarea suprafeței terenurilor ocupate cu păduri.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- utilizarea neuniformă a termenilor;
- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept;
- atribuții care admit derogări și interpretări subiective;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative;
- lipsa responsabilității clare pentru încălcări;
- lipsa sancțiunilor clare.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a normelor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

31.07.2020

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