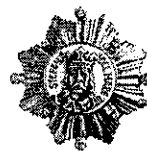




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



349/2022
C/18

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

Nr.06/2 - 4708 din 15.08. 2022

La nr.319 din 21 iulie 2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.239/2007, Legea nr.1515/1993, Legea nr.1246/2000 și Legea nr.160/2011).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	1993	
"16"	08	2022
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8135 din 11.08.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 239/2007, Legea nr.1515/1993, Legea nr.1246/2000 și Legea nr.160/2011)

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 Republicii Moldova, iar autor nemijlocit sunt 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 cu privire la 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."*

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 21 iulie 2022, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 21 iulie 2022. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2)²) 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 aprobarea normelor și procedurilor noi cu privire la procesul de autorizare a tăierii vegetației forestiere din fondul forestier și din afara fondului forestier.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a patru acte normative, de bază fiind Legea regnului vegetal nr.239/2007. Astfel, autorul propune optimizarea proceselor ce țin de gestionarea vegetației forestiere.

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

Aparent, prevederile proiectului promovează interesele statului și ale populației în ceea ce privește înlăturarea barierelor în procesul de gospodărire a spațiilor verzi din localitățile urbane și rurale și, prin urmare, simplificarea procedurii de gestionare a terenurilor acoperite cu vegetație forestieră.

În esență, însă, implementarea noilor reglementări riscă să aibă un impact negativ asupra vegetației forestiere, în rezultatul implementării unui mecanism simplificat de autorizare a recoltării masei lemnoase, în condițiile unor prevederi ambigui cu privire la răspunderea pentru necesitatea și calitatea tăierilor efectuate. Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu respectă pe deplin interesul public, în contextul prevederilor Legii nr.82/2017.

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 contextul art.30 al Legii nr.100/2017, menționăm că nota informativă conține compartimentele necesare și, prin urmare, corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la legea prenotată.

Totodată, menționăm lipsa în nota informativă a informațiilor utile cu privire la actualele mecanisme de intervenție în spațiile verzi în condiții ce nu suferă amânare, ceea ce face dificilă înțelegerea corectă a faptului dacă modificările propuse într-adevăr vor aduce o plus valoare mecanismelor existente. Concomitent, răspunderea neclară pentru veridicitatea informației prezentate Agenției de Mediu în procesul de notificare și acțiunile întreprinse, pot avea ca efect tăieri ilegale și necontrolate a masei lemnoase.

Astfel, nu este argumentată stabilirea răspunderii pentru beneficiarul tăierilor de vegetație și recuperarea prejudiciului cauzat mediului, în condițiile în care lucrările vor fi efectuate, nemijlocit, de către executor. În plus, va fi dificilă identificarea și demonstrarea vinovăției persoanei care a abuzat de procedura de notificare, prin comiterea altor acțiuni decât cele declarate prin notificare, situație în care pot fi atât executorul, cât și beneficiarul recoltării masei lemnoase în temeiul notificării.

Generalizând cele expuse mai sus, conchidem că instituirea unei noi proceduri, pretinsă a fi transparentă și clară, în procesul de autorizare a tăierilor de vegetație, este însoțită de riscuri majore de recoltare ilegală și necontrolată a masei lemnoase; cu dificultăți de identificare a făptuitorului și trageră la răspundere pentru prejudiciile cauzate.

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 „*textul 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, [...]”.

În textul proiectului au fost identificate formulări ambigue care vor crea dificultăți de interpretare și aplicare în practică. 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 nu au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia, atât interne, cât și cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Agenției de Mediu și a Inspectoratului pentru Protecția Mediului în domeniul administrării și, respectiv, efectuării controalelor asupra recoltării masei lemnoase în procesul tăierii vegetației 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 -
<p>La art.I pct.5 din proiect alin.(8) din redacția nouă a art.26 din Legea nr.239/2007 <i>„<u>Autorizarea tăierii arborilor vătămați în urma calamităților naturale, avariilor sau în cazul lichidării focarelor de boli și vătămători în fondul forestier, în pădurile incluse în fondul ariilor naturale protejate de stat și în vegetația forestieră din afara fondului forestier cu clasificarea funcțională, grădini (inclusiv botanice, dendrologice, zoologice), parcuri (inclusiv zoologice), păduri-parc, se efectuează în baza cererii și documentelor de inventariere a vegetației forestiere și avizului comisiei speciale constituite din reprezentanții Agenției de Mediu, responsabil pentru convocarea comisiei, Inspectoratului pentru Protecția Mediului, Grădinii Botanice Naționale (Institut) „Alexandru Ciubotaru”, ai deținătorilor de terenuri și/sau altor autorități responsabile care examinează cererile și prezintă recomandări, în baza cărora se emit autorizațiile corespunzătoare.</u>”</i></p>
<p>Obiecții:</p> <p>Potrivit art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, la elaborarea textului proiectului de act normativ „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”.</p> <p>Din conținutul normei examinate nu este clar în temeiul căror acte Agenția de Mediu eliberează autorizația pentru tăieri a vegetației forestiere, precum și rolul comisiei speciale în procesul eliberării autorizației menționate.</p> <p>Astfel, din prima parte a prevederii analizate, rezultă că eliberarea autorizației pentru tăieri a vegetației forestiere se efectuează în baza cererii și a documentelor de inventariere a vegetației forestiere și avizului comisiei speciale. Însă, spre final, după enumerarea subiecților care pot fi membri ai comisiei speciale, autorul menționează că comisia specială „prezintă recomandări, în baza cărora se emit autorizațiile corespunzătoare”.</p> <p>În acest context, norma prevede concomitent temeuri diferite în baza cărora Agenția de Mediu urmează să elibereze autorizația pentru tăieri a vegetației forestiere, fapt care va crea confuzii la nivel de procedură pentru responsabilii din cadrul entității. Situația creată, va avea ca efect fie blocarea procesului de eliberare a autorizației pentru tăieri a vegetației forestiere, fie aplicarea diferențiată a normei, de către reprezentanții Agenției de Mediu, prin alegerea „variantei” convenabile, în dependență de scopul urmărit și interesele promovate.</p> <p>Cu alte cuvinte, aplicarea în practică a prevederii va crea condiții prielnice pentru apariția manifestărilor de corupție din partea reprezentanților Agenției de Mediu în procesul de eliberare a autorizației pentru tăieri a vegetației forestiere.</p> <p>Un alt aspect echivoc, legat de eliberarea autorizației pentru tăieri a vegetației forestiere, este rolul dublu al comisiei speciale. Pe de o parte, aceasta va elibera un aviz în temeiul căruia Agenția de Mediu urmează să elibereze autorizația, iar pe de altă parte, comisia singură examinează cererile și prezintă recomandări, în</p>

baza cărora Agenția emite aceeași autorizație.

Considerăm că oferirea rolului dublu comisei speciale în cadrul procedurii de eliberare a autorizației pentru tăieri a vegetației forestiere, va submina atât procesul propriu-zis, cât și obiectivul trasat prin modificările propuse.

Recomandări:

Excluderea din proiect a textului: „care examinează cererile și prezintă recomandări, în baza cărora se emit autorizațiile corespunzătoare”.

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
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 2 -

La art.I pct.5 din proiect alin.(9) din redacția nouă a art.26 din Legea nr.239/2007

„În procesul examinării cererilor privind eliberarea autorizațiilor pentru tăieri a vegetației forestiere, Agenția de Mediu, în mod aleatoriu sau în baza criteriilor stabilite prin regulament, poate efectua o vizită de informare în teren pentru determinarea corectitudinii.”

Obiecții:

Norma oferă un larg câmp discreționar pentru responsabilii din cadrul Agenției de Mediu, în ceea ce privește atribuirea competenței de efectuare a vizitelor de informare în teren pentru determinarea corectitudinii informației incluse în actele depuse de solicitant pentru eliberarea autorizației pentru tăieri a vegetației forestiere.

În acest sens, se lasă la discreția Agenției de Mediu alegerea modalității de efectuare a vizitelor în teren:

- 1) în mod aleatoriu – adică la libera alegere, la intima convingere sau, cu alte cuvinte, atunci când vor considera de cuviință reprezentanții Agenției, ghidându-se de propriile viziuni și interese;
- 2) în baza criteriilor stabilite prin regulament – autorul nu exclude și posibilitatea reglementării procedurii printr-un regulament, însă conjuncția „sau”, lasă la latitudinea responsabililor din cadrul Agenției alegerea modalității de care urmează să se conducă.

Prin urmare, adoptarea normelor privind efectuarea vizitelor în teren nu implică neapărat și respectarea acestora, în schimb modalitatea aleatorie de efectuare a vizitelor în cauză va crea riscuri iminente pentru apariția manifestărilor de corupție din partea reprezentanților Agenției de Mediu.

Totodată, înzestrarea Agenției de Mediu cu o nouă competență, prin introducerea procedurii de „determinare a corectitudinii” informației incluse în actele depuse de solicitant, contravine statutului entității. Potrivit, pct.2 din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Agenției de Mediu, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.549/2018, Agenția de Mediu este autoritate administrativă subordonată Ministerului Mediului, responsabilă de implementarea politicii statului în domeniile de activitate ce îi sunt încredințate.

La rândul său, pct.9 subpct.4) din regulamentul prenotat, în domeniul protecției și reglementării utilizării regnului vegetal, enumeră principalele atribuții ale Agenției, după cum urmează:

„[...] e) reglementează activitățile de protecție și gestionare a obiectelor regnului animal și regnului vegetal, a resurselor biologice acvatice, a fondului forestier și cinegetic, a vegetației forestiere din afara fondului forestier;

f) eliberează persoanele fizice și juridice autorizația pentru colectarea obiectelor regnului vegetal,

autorizația pentru dobândirea animalelor care nu constituie obiecte ale vânatului și pescuitului, autorizația pentru tăieri în fondul forestier și în afara fondului forestier, acordurile pentru importul și exportul de plante și animale sălbatice, permisele și certificatele privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție (CITES), suspendă, retrage sau prelungește valabilitatea acestora; [...]”.

Articolul 14 alin.(1) din Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate stabilește că: „Pentru asigurarea implementării politicii statului în anumite subdomenii sau sfere din domeniile de activitate care îi sunt încredințate unui minister, în subordinea acestuia pot fi create autorități administrative cu forma de organizare juridică de agenții, servicii de stat și de inspectorate de stat”.

Alineatul (3) al aceluiași articol dispune că: „Agenția este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de gestionare a anumitor subdomenii sau sfere din domeniile de activitate a ministerului”. La rândul său alin.(5) prevede că „Inspectoratul de stat este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de supraveghere și control de stat în subdomenii sau în sfere din domeniile de activitate a ministerului”.

Prin urmare, Agenția de Mediu nu poate avea atribuții de control, iar efectuarea vizitelor în teren este irelevantă în cadrul eliberării autorizației pentru tăieri a vegetației forestiere din simplul motiv că reprezentanții acesteia nu pot întocmi acte de constatare, care pot servi drept temei pentru adoptarea deciziei de refuz.

Recomandări:

Excluderea din proiect a normei de la alin.(9).

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

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

- 3 -

La art.I pct.5 din proiect alin.(10) din redacția nouă a art.26 din Legea nr.239/2007

„În cazurile specificate la alin.(4) lit.a), b), d) și e) Agenția de Mediu, în mod aleatoriu sau în baza criteriilor stabilite prin regulament, poate solicita Inspectoratului pentru Protecția Mediului efectuarea controlului obiectului supus autorizării pentru verificarea informațiilor expuse în cerere și în documentele anexate, cu întocmirea în termen de până la 10 zile a procesului-verbal de control în conformitate cu Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător sau actului de inspectare privind protecția mediului și folosirea rațională a resurselor naturale în care vor fi expuse concluziile referitor la corespunderea actelor depuse de beneficiar.”

Obiecții:

Ca și în cazul obiecției de mai sus, prevederea oferă un larg câmp discreționar pentru responsabilii din cadrul Agenției de Mediu, în ceea ce privește alegerea modalității de solicitare Inspectoratului pentru Protecția

Mediului de a efectua controalele obiectelor supuse autorizării pentru verificarea informațiilor expuse în cereri și documentele anexate.

Mai mult ca atât, norma examinată conține o dublă discreție, cea de a doua constând în dreptul și nu obligația Agenției de Mediu de a solicita Inspectoratului pentru Protecția Mediului efectuarea controalelor, fapt care creează riscuri majore în ceea ce privește impactul defavorabil nemijlocit asupra modalității de gestionare a vegetației forestiere de pe teritoriul Republicii Moldova.

Recomandări:

Excluderea din proiect a textului „în mod aleatoriu sau” și substituirea textului „poate solicita” cu textul „solicită”.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

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

- 4 -

La art.I pct.6 din proiect art.261 cu care se completează Legea nr.239/2007

„Legea se completează cu articol nou 26¹, în următoarea redacție:

„Articolul 26¹. Notificarea privind recoltarea masei lemnoase.

Notificarea privind recoltarea masei lemnoase reprezintă o procedură simplificată de autorizare a lucrărilor de tratament silvic a vegetației forestiere, în raport cu situațiile prevăzute de prezentul articol, și permite desfășurarea activității preconizate din data emiterii înștiințării de recepționare de către Agenția de Mediu a notificării, și nu reprezintă un act permisiv.

(2) Notificarea privind recoltarea masei lemnoase se depune în format de hârtie la sediul Agenției de Mediu sau prin intermediul instrumentelor electronice disponibile cunoscute și accesibile autorității emitente și solicitantului.

(3) Notificarea privind recoltarea masei lemnoase se aplică în următoarele cazuri:

a) lucrările silvo-tehnice ordinare/anuale de întreținere a vegetației forestiere din spațiile verzi ale localităților urbane și rurale, care nu implică defrișarea arborilor;

b) tăieri de igienă în spațiile verzi ale localităților urbane și rurale, asupra arborilor și arbuștilor uscați sau în curs de uscure, rupți sau doborâți de vânt sau zăpadă, arbori solitari care nu fac parte dintr-o plantație proiectată de arbori sau fac parte din una din categoriile de spații verzi conform clasificării spațiilor verzi;

c) tăieri de igienă a arborilor și arbuștilor sau anumitor părți ale acestora care constituie impediment pentru lichidarea avariilor sau reparațiilor urgente la rețelele ingineresti, în cazul căderii arborilor pe edificii, pe liniile de transport al energiei electrice, echipamentelor de semnalizare, de comunicații electronice și alte rețele ingineresti, pe căile ferate, precum și în cazuri când este pusă în pericol securitatea circulației trenurilor, pe obiecte de infrastructură comunitară (drumuri publice, zone pietonale, zone destinate recreării populației) care împiedică utilizarea

acestora, precum și în cazurile în care vegetația forestieră prezintă pericol eminent pentru securitatea populației;

d) tăierile în vegetația forestieră provenită din lăstari și semințe, aflate în afara plantațiilor forestiere proiectate: în zonele de protecție a liniilor de transport al energiei electrice, a liniilor de comunicații electronice, a terasamentelor de cale ferată, a debleurilor, a canalelor de evacuare a apei, digurilor de protecție contra inundațiilor și barajelor, care contravine cerințelor stabilite de exploatare a acestora și constituie un risc sporit pentru integritatea componentelor de infrastructura inginerească;

e) defrișării vegetației forestiere în baza hotărârii irevocabile ale instanței de judecată.

(4) În cazurile specificate la alin.(3) lit.b) în privința arborilor uscați, rupti, doborâți de vânt sau zăpadă ce prezintă pericol pentru securitatea publică și în cazurile de la alin.(3) lit.c), măsurile ce se impun pentru remedierea situației pot fi efectuate imediat, iar, cel târziu la sfârșitul zilei de intervenție cu tratament silvic asupra vegetației, executorii sau beneficiarii lucrărilor, indiferent de forma de proprietate sau de apartenența departamentală, persoanele fizice, inclusiv străine rezidente, sunt obligate să notifice Agenția de Mediu și Inspectoratul pentru Protecția Mediului despre lucrările efectuate conform procedurii stabilite.

(5) În ziua următoare, după finalizarea lucrărilor executate, beneficiarii notificării au obligația să informeze Agenția de Mediu despre acțiunile întreprinse.

(6) Beneficiarii notificării privind recoltarea masei lemnoase pe propria răspundere asuma responsabilitatea pentru veridicitatea informației prezentate Agenției de Mediu în procesul de notificare și acțiunile întreprinse în baza acesteia și sunt pasibili de răspundere contravențională sau penală cu recuperarea prejudiciului cauzat mediului în conformitate cu normele legale, în cazul abuzului de procedură care a dus la comiterea altor acțiuni decât cele declarate prin notificare.

(7) Procedura de Notificare privind recoltarea masei lemnoase, formularele utilizate și alte particularități specifice notificării sunt reglementate în baza Regulamentului cu privire la autorizarea tăierilor în fondul forestier și în vegetația forestieră din afara fondului forestier, aprobat de Guvern."''

Obiecții:

În proiect se propune instituirea unui act permisiv camuflat, sub pretextul unei „proceduri simplificate de obținere a dreptului de a efectua lucrări silvo-tehnice asupra vegetației forestiere în situații de criză sau pentru lucrări de toaletare (curățire) a vegetației forestiere de pe terenurile spațiilor verzi”.

Alineatul (1) conține o contradicție cu privire la clasificarea notificării. Astfel, se menționează expres că notificarea nu este un act permisiv, însă, tot aici este specificat că aceasta reprezintă o procedură simplificată de autorizare a lucrărilor de tratament silvic a vegetației forestiere ce permite desfășurarea activității de recoltare a masei lemnoase.

Aparent, se propune crearea unui mecanism nou și eficient, care va optimiza procesul de îngrijire a spațiilor verzi din zonele urbane și rurale. În acest sens, în nota informativă autorul descrie beneficiile noului proces de notificare, care va permite intervenția rapidă în cazurile ce nu suferă amânare, „prin ce va fi diminuat riscul producerii incidentelor nedorite și cauzare de prejudicii urmare a prăbușirii arborilor neconformi, în zonele populate sau cele cu circulație intensă”.

Suntem sceptici cu privire la afirmațiile din nota informativă privind diminuarea riscurilor, producerea incidentelor nedorite și cauzarea prejudiciilor, ca rezultat al implementării noului mecanism de notificare, din mai multe motive.

Mai întâi de toate, în nota informativă nu sunt prezentate informații relevante cu privire la existența reglementărilor normative în vigoare privind procedurile actuale de soluționare a situațiilor enumerate la alin.(3) lit.a) – e) din articolul analizat, precum și persoanele responsabile de întreprinderea acestora.

Astfel, ruperea sau doborârea arborilor de vânt sau zăpadă, inclusiv a celor care cad peste rețele ingineresti, edificii, liniile de transport al energiei electrice, echipamente de semnalizare, de comunicații electronice, căi ferate, drumuri publice etc., deși sunt fenomene imprevizibile, au loc periodic. Aceasta presupune că pentru înlăturarea promptă a efectelor negative în urma căderii arborilor trebuie să fie prevăzute proceduri clare și persoane responsabile de executarea acestora. Datele prezentate în nota informativă, însă, lasă impresia unui vid normativ, modificările propuse fiind prezentate ca un „colac de salvare” pentru soluționarea situațiilor survenite în urma condițiilor meteorologice defavorabile, ceea ce nu corespunde realității.

În esență, unele dintre prevederile enumerate la alin.(3) lit.a)–e) din articolul analizat, se repetă, iar alte nu constituie urgențe, motiv pentru care nu este clară necesitatea unei proceduri de autorizare simplificare în privința acestora. Ne referim aici la lucrările de la lit.a) – *„lucrările silvo-tehnice ordinare/anuale de întreținere a vegetației forestiere din spațiile verzi ale localităților urbane și rurale, care nu implică defrișarea arborilor”*. Potrivit normei de la art.26. alin.(6) din Legea nr.239/2007, cererea de eliberare a autorizației pentru tăieri în fondul forestier și în vegetația forestieră din afara fondului forestier este valabilă timp de un an. Termenul de valabilitate al autorizației a rămas același și în varianta modificată a art.26, propusă în proiect, cu posibilitatea de a fi prelungit.

În acest caz, nu pot fi deduse impedimentele în activitate, pe care le-ar putea întâmpina persoanele responsabile de efectuarea tratamentelor silvice, care dispun de autorizație valabilă un an de zile.

Mai mult ca atât, deși noțiunea de „lucrări silvo-tehnice” nu este definită expres în actele normative în vigoare din domeniu, considerăm că autorul s-a referit la tratamentul silvic care, potrivit art.3 din Codul silvic, reprezintă – *„totalitatea măsurilor silvotehnice de regenerare, conducere, exploatare și protecție, indicate a fi aplicate de-a lungul vieții arboreturilor”*. Prin urmare, măsurile silvotehnice aplicate de-a lungul vieții arboreturilor, care nu implică defrișarea acestora, includ automat și *„tăierile de igienă în spațiile verzi ale localităților urbane și rurale, asupra arborilor și arbuștilor uscați sau în curs de uscare”*, menționate la lit. b) din același alineat, care se efectuează cu succes în limitele aceleiași autorizații anuale.

Suplementar, cazurile de tăiere sau defrișare a vegetației forestiere în baza hotărârii irevocabile ale instanței de judecată, în contextul dreptului civil, cu siguranță nu constituie situații ce nu suferă amânare care urmează a fi soluționate în regim urgent.

În general, reglementările din noul articol, cu care se propune completarea Legii nr.239/2007, sunt norme procedurale și urmează să fie stabilite prin hotărâre de Guvern. De fapt, asemenea hotărâre este deja în vigoare, și anume Hotărârea Guvernului nr.27/2004 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la autorizarea tăierilor în fondul forestier și vegetația forestieră din afara fondului forestier, care stabilește inclusiv soluționarea situațiilor ce nu suferă amânare și chiar cele în care nu este necesară autorizarea tăierilor de vegetație.

Astfel, pct.27 din Regulamentul cu privire la autorizarea tăierilor în fondul forestier și vegetația forestieră din afara fondului forestier (în continuare – Regulament) stabilește că: *„Nu este necesară autorizația pentru efectuarea tăierilor vegetației forestiere provenite din lăstari și semințe aflate în afara plantațiilor forestiere proiectate: în zonele de protecție a liniilor de transport al energiei electrice, liniilor de comunicații, terasamentelor de cale ferată, debleuri, canalelor de evacuare a apei și altor edificii, unde vegetația forestieră împiedică exploatarea normală a acestora”*.

Potrivit pct.30 din Regulament: *„Tăierea arborilor în cazurile de lichidare a avariilor, de reparație urgentă a rețelilor ingineresti, precum și în alte cazuri care ar putea avea efecte negative asupra sănătății oamenilor și asupra mediului, se realizează imediat, fără coordonare cu agențiile ecologice, dar, după finalizarea lichidării situațiilor de avarie, agenții economici sunt obligați să înștiințeze agențiile sau inspecțiile ecologice despre lucrările efectuate și să compenseze prejudiciul cauzat de avarie”*.

La rândul său, pct.31 din Regulament prevede că: *„În cazul căderii arborilor pe edificii civile, linii de transport*

al energiei electrice, linii de semnalizare, comunicații, calea ferată, precum și în alte cazuri care pun în pericol securitatea circulației trenurilor sau condiționează reținerea lor, măsurile ce se impun pentru lichidare se iau imediat, fără coordonare cu agențiile sau inspecțiile ecologice, dar, după finalizarea lichidării situațiilor de avarie, agenții economici sunt obligați să comunice agențiilor sau inspecțiilor ecologice despre lucrările efectuate pentru controlul oportunității acestora”.

Prin urmare, Regulamentul reglementează pe deplin aspectele specificate în articolul analizat.

Cu referire la delimitarea persoanelor implicare în recoltarea masei lemnoase în situațiile enunțate la alin.(3) din articolul examinat, în beneficiari și executori, menționăm că se creează o confuzie în privința răspunderii pe care o poartă fiecare dintre ei. Calitatea de executor, în oricare dintre situațiile enumerate la alin.(3) din articolul examinat, o vor avea întreprinderile/serviciile locale responsabile de gestionarea spațiilor verzi.

Astfel, din alin.(4) al articolul examinat nu este clar delimitată persoana responsabilă de notificarea Agenției de Mediu – executorul sau, totuși, beneficiarul lucrărilor. Acest aspect este important în contextul în care, potrivit alin.(6) din același articol: „Beneficiarii notificării privind recoltarea masei lemnoase pe propria răspundere își asumă responsabilitatea pentru veridicitatea informației prezentate Agenției de Mediu în procesul de notificare și acțiunile întreprinse în baza acesteia și sunt pasibili de răspundere contravențională sau penală cu recuperarea prejudiciului cauzat mediului în conformitate cu normele legale, în cazul abuzului de procedură care a dus la comiterea altor acțiuni decât cele declarate prin notificare”.

Spre deosebire de normele Regulamentului, în articolul 261 cu care se completează Legea nr.239/2007, se propune inversarea sarcinii răspunderii. Adică, chiar dacă lucrările sunt efectuate de către executor, este pasibil de răspundere beneficiarul lucrărilor, ceea ce este un non sens.

În acest context, considerăm că la elaborarea proiectului s-a omis respectarea principiilor statuate în Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative. Astfel, art.3 lit.d) din Legea nr.100/2017, printre principiile care urmează a fi respectate la elaborarea unui act normativ, enumeră principiile stabilității și predictibilității normelor juridice.

Predictibilitatea normelor și stabilitatea raporturilor juridice sunt componente ale legalității actelor normative. Calitatea normelor juridice depinde și de faptul că ele trebuie să genereze o oarecare stabilitate, autoritățile statului neputând fi inconsecvente față de o anumită realitate socială. Instabilitatea procesului legislativ subminează securitatea raporturilor juridice și pun în pericol cunoașterea și executarea prevederilor legale de către cetățeni.

Importanța principiul securității juridice sau al stabilității raporturilor juridice este majoră într-un stat de drept întrucât, atât autoritățile publice, cât și instanțele judecătorești sunt obligate să-l aibă în vedere, primele în emiterea/adoptarea actelor normative, celelalte în soluționarea litigiilor având ca obiect verificarea legalității actelor normative. Organele statului urmează să se conducă de acest principiu, care trebuie să fie expresia clarității și preciziei dreptului, pentru ca la elaborarea și aplicarea actelor normative, conținutul acestora să fie accesibil atât specialiștilor și, în special, cetățenilor de rând.

Prin urmare, respectarea principiului predictibilității (previzibilității) normelor juridice conferă coerență sistemului normativ, fiind de natură să asigure o lină și amiabilă relaționare între autorități și cetățeni, pentru ca aceștia din urmă să nu fie surprinși de acte normative inopinate, care să le prejudicieze interesele.

În concluzie, lipsa răspunderii clare a executorului lucrărilor de recoltare a masei lemnoase în temeiul notificării poate face dificilă aplicarea sancțiunii corespunzătoare pentru încălcările comise.

Recomandări:

Excluderea din proiect a art.26¹.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Lipsa responsabilității clare pentru încălcări • Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - escrocherie - corupere activă - corupere pasivă - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor - evaziune fiscală • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu
--	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (Legile nr.239/2007, nr.1515/1993, nr. 1246/2000 și nr.160/2011) este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul aprobării normelor și procedurilor noi cu privire la procesul de autorizare a tăierii vegetației forestiere din fondul forestier și din afara fondului forestier.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

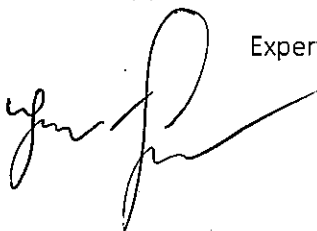
Proiectul nu respectă pe deplin interesului public general, în contextul prevederilor Legii nr.82/2017, deoarece instituirea unei proceduri simplificate de autorizare a recoltării masei lemnoase, pretinsă a fi transparentă și clară, este însoțită de riscuri majore de recoltare ilegală și necontrolată a masei lemnoase, în condițiile unor prevederi ambigui cu privire la răspunderea pentru necesitatea și calitatea tăierilor efectuate.

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

- formulare ambiguă care admite interpretări subiective;
- concurența normelor de drept;
- atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice;
- stabilirea unui drept al instituției în loc de o obligație;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative;
- lipsa responsabilității clare pentru încălcări.

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

11.08.2022



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

