



**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION  
CENTRE OF THE REPUBLIC OF  
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova  
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/1093 din 25.01.2024  
La nr. 06-07/3016 din 15 decembrie 2023

**Ministerul Mediului**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la aprobarea Codului silvic (număr unic 873/MM/2023).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

**Director**

Digitally signed by Pînzari Alexandr  
Date: 2024.01.25 15:12:00 EET  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Alexandr PÎNZARI**

Ex.: V. Gheorghită  
Tel.: 022 257-424



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO24/9409 din 24.01.2024**

### **la proiectul de lege cu privire la aprobarea Codului silvic (număr unic 873/MM/2023)**

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 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 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."*

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 lege. În acest sens, autorul a publicat un anunț pe pagina web oficială a ministerului, care face trimitere la portalul guvernamental [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), la 16 august 2023.

Totodată, proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a ministerului, care face trimitere la portalul guvernamental [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), la 10 octombrie 2023. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2)<sup>2</sup> și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Din nota informativă poate fi dedus că proiectul are drept scop perfecționarea și aducerea în concordanță a legislației silvice cu cerințele internaționale și europene în domeniu.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea Codului silvic în redacție nouă.

Prin urmare, conchidem că scopul dedus din nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prevederile proiectului promovează interesele Guvernului, în ceea ce privește:

- ) extinderea și reabilitarea pădurilor;
- ) asigurarea promovării practicilor de gestionare durabilă a pădurilor, integritatea fondului forestier, promovarea tipului natural fundamental de pădure, diversității biologice, recuperarea prejudiciilor cauzate pentru folosirea ilegală a resurselor pădurii;
- ) realizarea angajamentelor asumate de Republica Moldova în baza acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte.

Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul 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 sunt specificate: 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 necesității 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.

Totodată, în nota informativă autorul a menționat că pentru cunoașterea și evidența resurselor forestiere la nivel național și local, menținerea, conservarea și dezvoltarea pădurilor, terenurilor cu vegetație forestieră, perdelor forestiere de protecție, crearea și extinderea rețelei ecologice, ariilor naturale protejate de stat, prin legea bugetară anuală urmează să se prevadă alocării bugetare autorității administrației publice centrale abilitate cu gestionarea resurselor naturale și protecția mediului, care le va repartiza autorităților/instituțiilor bugetare împuternicite cu dreptul de gestionare a fondului forestier proprietatea statului.

## **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 stabilite mai multe formulări ambigui care la aplicare pot admite interpretări abuzive. 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 au fost identificate norme contradictorii. 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**

În procesul de reglementare a raporturilor silvice prevederile proiectului reglementează activitatea:

-) Guvernului;

-) autorității administrației publice centrale pentru protecția mediului, schimbări climatice și gestionarea durabilă a resurselor naturale;

-) autorității administrative pentru silvicultură și cinegetică;

-) autorităților administrației publice locale.

## 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 -	
<b>La art.4 alin.(1) lit.g) din proiect</b> <i>„Fondul forestier include: [...] g) terenurile ocupate de construcții și terenurile aferente acestora incluse în amenajamente silvice: sedii administrative, cabane, fazanerii, instalații și amenajări speciale de creștere a peștelui, crescătorii de animale de interes vânătorească, drumuri forestiere, spații industriale de prelucrare a produselor pădurii, alte dotări tehnice specifice sectorului forestier, <u>terenurile ocupate temporar și cele afectate de litigii</u>, precum și terenurile forestiere din cadrul culoarului de frontieră și fâșiei de protecție a frontierei de stat;”</i>	
<b>Obiecții:</b> Articolul 54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017 stabilește că la elaborarea textului proiectului de act normativ „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”.  Din conținutul normei examinate nu poate fi dedus clar ce se are în vedere prin <i>terenuri ocupate temporar și afectate de litigii</i> . În cazul în care se au în vedere terenurile din fondul forestier transmise în arendă, acest lucru urmează a fi specificat expres.  Formulările lingvistice acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și/sau de control.	
<b>Recomandări:</b> <i>Substituirea textului „terenurile ocupate temporar și cele afectate de litigii” cu textul „terenurile împădurite transmise în arendă, inclusiv cele afectate de litigii din cauza încălcării clauzelor contractului de arendă”.</i>	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li></ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Generale</li></ul>

- 2 -	
<b>La art.7 alin.(2) lit.a) din proiect</b> <i>„Funcțiile de bază ale autorității administrației publice centrale pentru mediului, schimbări climatice și gestionarea durabilă a resurselor naturale în domeniul administrării fondurilor forestier și cinegetic sunt: a) <u>înființează structuri teritoriale de specialitate</u> care răspund de silvicultură, după caz, serviciile silvice și aprobă numărul personalului tehnic, regulamentul de organizare și funcționare, la propunerea acestora;”</i>	
<b>Obiecții:</b> Potrivit art.14 alin.(1) din Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate „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”.

Constituirea Agenției în calitate de structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister este reglementată la alin.(3) al aceluiași articol, iar alin.(7) prevede că autoritățile administrative din subordinea ministerelor se constituie, se reorganizează și se dizolvă de către Guvern, la propunerea ministrului.

Norma analizată este ambiguă cu privire la subordonarea structurilor teritoriale de specialitate și poate fi interpretată într-o manieră subiectivă de către persoanele responsabile în sensul creării unor structuri teritoriale în subordinea Ministerului Mediului, ceea ce este un *non sens*.

Din lista autorităților administrative din subordinea Ministerului Mediului, responsabilă de gestionarea fondului forestier unic și a fondului cinegetic al Republicii Moldova, precum și a altor obiecte cu profil silvic ce constituie patrimoniul statului, este Agenția „Moldsilva”, în componența căreia intră inclusiv întreprinderi de stat pentru silvicultură și întreprinderi de stat pentru prelucrarea lemnului.

În proiect, activitatea Agenției „Moldsilva”, în ceea ce privește gestionarea fondului forestier și cinegetic, este reglementată la art.8, care la lit.u) stabilește competența acesteia de a participa la stabilirea direcțiilor principale de dezvoltare a subdiviziunilor silvice subordonate, aprobarea acestora și a bugetelor lor, etc.

Prin urmare, în scopul excluderii neclarităților, prevederea examinată urmează să stabilească expres subordonarea structurilor teritoriale de specialitate care răspund de silvicultură.

#### **Recomandări:**

*Înainte de textul „,după caz”, completarea normei cu textul „din subordinea autorității administrative pentru silvicultură și cinegetică”.*

#### **Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale

- 3 -

#### **La art.8 lit.k) din proiect**

*„Autoritatea administrativă pentru silvicultură și cinegetică creată în scopul gestionării fondurilor forestier și cinegetic: [...] k) elaborează și prezintă autorității administrației publice centrale propuneri de buget și asigură gestionarea alocațiilor bugetare și administrarea patrimoniului public;”*

#### **Obiecții:**

Articolul 54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017 prevede că la elaborarea textului proiectului de act normativ „terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative [...]”.

În textul proiectului autorul utilizează concomitent termeni diferiți cu referință la Ministerul Mediului, și anume:

- ) „autoritatea administrației publice centrale pentru mediu, schimbări climatice și gestionarea durabilă a resurselor naturale” – art.7 denumirea și alin.(1) și (2), art.18 alin.(1), art.19 alin.(3), art.27 alin.(2), art.28 alin.(4), art.34 alin.(5), art.41 alin.(1), art.47 alin.(1), art.57 alin.(1) și (3), art.62 alin.(6), din proiect;
- ) „autoritatea administrației publice centrale” – art.8 lit.k) din proiect.

La aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume: tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen (din cauza confuziei provocate de numirea lui în moduri diferite) sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte (din cauza

confundării a două noțiuni pentru care proiectul utilizează aceeași denumire). În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenților atât din sectorul public, cât și a celui privat.

**Recomandări:**

*După textul „autorității administrației publice centrale”, completarea prevederii cu textul „pentru mediu, schimbări climatice și gestionarea durabilă a resurselor naturale”.*

**Factori de risc:**

- Utilizarea neuniformă a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 4 -

**La art.14 alin.(2) din proiect**

*„Administrarea fondului forestier proprietate a unităților administrative teritoriale se realizează prin gestiune direct sau delegată.”*

**Obiecții:**

Norma prevede realizarea administrării fondului forestier proprietate a unităților administrative teritoriale prin două modalități, și anume prin gestiune directă sau delegată. Deși stabilește procedura gestiunii directe la alin.(3) al aceluiași articol, proiectul este lacunar cu privire la gestiunea delegată.

Reglementarea insuficientă sau ambiguă a procedurilor administrative creează discreția periculoasă a persoanelor responsabile de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

**Recomandări:**

*Completarea proiectului cu norme care să prevadă modalitatea administrării fondului forestier proprietate a unităților administrative teritoriale prin gestiune delegată.*

**Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - abuz de serviciu

- 5 -

**La art.26 alin.(4) din proiect**

*„Se interzice transmiterea dreptului de folosință a terenurilor din fondul forestier și altor terenuri acoperite cu vegetație forestieră către alte persoane fizice sau juridice.”*

**Obiecții:**

Prevederea este formulată de o manieră ambiguă și creează confuzii în ce privește persoanele cărora le pot fi transmise în folosință terenurile fondului forestier și alte terenuri acoperite cu vegetație forestieră.

În acest context, menționăm alin.(1) al aceluiași articol potrivit căruia terenurile fondului forestier și alte terenuri acoperite cu vegetație forestieră se transmit în folosință persoanelor fizice și juridice în condiții dearendă, locațiune, folosință de scurtă durată.

Concomitent, alin.(4) interzice transmiterea dreptului de folosință a terenurilor din fondul forestier și altor terenuri acoperite cu vegetație forestieră către alte persoane fizice sau juridice.

Admitem că autorul s-a referit la interdicția transmiterii dreptului de folosință a terenurilor din fondul forestier și altor terenuri acoperite cu vegetație forestieră de către persoanele enunțate la alin.(1), care l-au obținut în temeiul contractului dearendă, locațiune, unor terțe persoane. În acest caz, reiterăm cerința

expunerii conținutului proiectului într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc.

Însă, în cazul în care autorul a avut în vedere altă situație, prevederea analizată urmează a fi redactată prin prisma art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017.

**Recomandări:**

*Substituirea textului „către alte persoane fizice sau juridice” cu textul „de către persoanele menționate la alin. (1) unor terțe persoane”.*

*În cazul în care autorul a prevăzut un alt sens, norma urmează a fi redactată în vederea excluderii confuziei descrise în prezenta obiecție.*

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

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

- 6 -

**La art.33 alin.(4) din proiect**

**„Actul permisiv, dispoziția de exploatare și biletul silvic se eliberează pentru efectuarea folosințelor silvice de către proprietarii/gestionarii de terenuri forestiere.”**

**Obiecții:**

Norma vine în contradicție cu cea de la alin.(1) conform căreia actele permise în baza cărora are loc folosirea produselor pădurii sunt eliberate de către autoritatea administrativă pentru protecția mediului.

Incompatibilitatea prevederilor din proiect constituie un impediment în aplicarea corectă a prevederilor normative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă.

**Recomandări:**

*Expunerea normei în redacția următoare: „Dispoziția de exploatare și biletul silvic se eliberează pentru efectuarea folosințelor silvice de către proprietarii/gestionarii de terenuri forestiere, în baza actelor permise eliberate de către autoritatea administrativă pentru protecția mediului”.*

**Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

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



- |  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>- nerespectare a regimului cadourilor</li><li>- escrocherie</li></ul> |
|--|---|

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul Codului silvic a fost elaborat de către Ministerul Mediului, în scopul perfecționării și aducerii în concordanță a legislației silvice cu cerințele internaționale și europene în domeniu.

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 corespunde interesului public general, deoarece va contribui la:

- ) extinderea și reabilitarea pădurilor;
- ) asigurarea promovării practicilor de gestionare durabilă a pădurilor, integritatea fondului forestier, promovarea tipului natural fundamental de pădure, diversității biologice, recuperarea prejudiciilor cauzate pentru folosirea ilegală a resurselor pădurii;
- ) realizarea angajamentelor asumate de Republica Moldova în baza acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte.

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;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.

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.

24.01.2024

Digitally signed by Gheorghiță Vadim  
Date: 2024.01.25 09:17:03 EET  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



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