



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

hotărîrii de Guvern cu privire la aprobarea Regulamentului privind reducerea conținutului de sulf din anumiți combustibili lichizi

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al proiectului de act normativ este Ministerul Mediului.

b. Categoria actului normativ propus este hotărîre a Guvernului, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr.317-XV din 18 iulie 2003.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul este elaborat în contextul armonizării cadrul normativ național prin implementarea prevederilor Directivei 1999/32/CE a Consiliului din 26 aprilie 1999 privind reducerea conținutului de sulf din anumiți combustibili lichizi și de modificare a Directivei 93/12/CEE, cu modificările ulterioare, stabilită prin Legea nr.117 din 23 decembrie 2009 pentru aderarea Republicii Moldova la Tratatul de constituire a Comunității Energetice.

d. Suficiența argumentării. Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului. Autorul a specificat condițiile care au determinat elaborarea acestuia, principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației în vigoare și referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare. Promovarea proiectului este binevenită și necesară.

Totodată, menționăm că proiectul conține prevederi, mai mult, declarative decât practice în ceea ce privește acțiunile întreprinse de instituțiile responsabile menționate în proiect, în contextul realizării prevederilor acestuia. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul „Discreții excesive ale autorităților publice” din prezentul raport de expertiză.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul public național.

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

Prevederile proiectului promovează interesul statului în ceea ce privește protecția sănătății populației, mediului ambiant și a climei. Prin urmare, acesta este în beneficiul interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Potrivit prevederilor Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică plasează pe pagina web oficială, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei care trebuie să conțină: argumentarea necesității de a adopta decizia, termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări, datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

La momentul efectuării expertizei anticorupție proiectul este plasat pe portalul guvernamental *particip.gov.md*.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

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

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

4. Discreții excesive ale autorităților publice

La subpct.1) pct.15 din proiectul Regulamentului privind reducerea conținutului de sulf

din anumiți combustibili lichizi

„Autoritatea administrației publice centrale în domeniul mediului:

1) întreprinde măsurile necesare pentru a se asigura că nici o instalație de ardere care utilizează păcură nu funcționează fără autorizație de mediu, iar în autorizație sunt specificate valorile limită de emisie.”

Potrivit alin.(2) art.46 din Legea nr.317 din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, *conținutul proiectului se expune în limbă simplă, clară și concisă, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.*

Proiectul este lacunar și discreționar în ceea ce privește atribuțiile entităților de control ale statului.

Caracterul lacunar al normelor din proiect se datorează lipsei clarității măsurilor care urmează a fi întreprinse de către instituțiile statului pentru realizarea acestora. În acest context, din subpct.1) pct.15 din proiectul regulamentului, care prevede că *autoritatea administrației publice centrale în domeniul mediului întreprinde măsurile necesare pentru a se asigura că nici o instalație de ardere care utilizează păcură nu funcționează fără autorizație de mediu, iar în autorizație sunt specificate valorile limită de emisie*, nu poate fi dedus clar care sunt măsurile ce urmează a fi întreprinse de autoritatea administrației publice centrale în domeniul mediului.

Considerăm că norma de la subpct.1) pct.15 din proiectul regulamentului nu are aplicabilitate practică deoarece lasă „neacoperite” măsurile care urmează a fi întreprinse de autoritatea administrației publice centrale în domeniul mediului, forțînd-o pe aceasta să-și creeze propriul mecanism de aplicare a proiectului.

Recomandarea: Proiectul Regulamentului privind reducerea conținutului de sulf din anumiți combustibili lichizi necesită a fi completat cu norme care să reglementeze clar acțiunile ce urmează a fi întreprinse de autoritatea administrației publice centrale în domeniul mediului.

La subpct.2) și 3) pct.17 din proiectul Regulamentului privind reducerea conținutului de sulf din anumiți combustibili lichizi

„Autoritatea administrației publice centrale în domeniul transporturilor și infrastructurii drumurilor: ...

2) poate lua măsuri suplimentare de aplicare a prevederilor prezentului Regulament pentru alte nave în conformitate cu dreptul maritim internațional;

3) ia toate măsurile ce se impun pentru a se asigura că, combustibilii marini nu sunt utilizați în mările teritoriale, zonele economice exclusive și ...;”

La elaborarea proiectului autorul a utilizat vocabularul specific actelor comunitare care, spre deosebire de cele naționale, nu pot să prevadă expres entitățile responsabile pe plan local, precum și acțiunile care urmează a fi întreprinse de către acestea pentru realizarea normelor comunitare, motiv pentru care utilizează o formulă generală.

Pe plan intern, însă, fiecare stat membru implementează prevederile actelor comunitare prin acte normative interne, în care urmează să prevadă mecanismele de punerea în aplicare a celor dintîi.

Ca și în cazul obiecției de la pct.15 din proiectul regulamentului, subpct.2) și 3) pct.17 din proiect nu stabilesc expres măsurile ce urmează a fi întreprinse de autoritatea administrației publice centrale în domeniul transporturilor, limitîndu-se la utilizarea formulilor generale „poate lua măsuri suplimentare” și „ia toate măsurile ce se impun”. Prin urmare, sau va fi necesară elaborarea actelor normative suplimentare (departamentale) care să reglementeze

momentele lacunare enumerate mai sus, sau există riscul ca autoritatea administrației publice centrale în domeniul transporturilor să interpreteze normele regulamentului în dependență de situație și interese, adică în mod discreționar.

Recomandarea: Proiectul Regulamentului privind reducerea conținutului de sulf din anumiți combustibili lichizi necesită a fi completat cu norme care să reglementeze clar acțiunile ce urmează a fi întreprinse de autoritățile publice menționate, în contextul realizării prevederilor acestuia.

La subpct.2), 3) și 4) pct.22 din proiectul Regulamentului privind reducerea conținutului de sulf din anumiți combustibili lichizi

„Autoritatea administrației publice centrale în domeniul transporturilor și infrastructurii drumurilor, în conformitate cu reglementarea 18 din anexa VI la Convenția MARPOL trebuie: ...

2) să se asigure că în toți combustibilii marini vânduți pe teritoriul național conținutul de sulf este documentat de către furnizor prin nota de livrare în buncăr, însoțită de o mostră sigilată semnată de către reprezentantul navei receptoare;

3) să ia măsuri împotriva furnizorilor de combustibili marini, care au fost găsiți că furnizează combustibili care nu respectă caietul de sarcini pe nota de livrare în buncăr;

4) să se asigure de luarea măsurilor de remediere pentru orice combustibil marin neconform descoperit.”

Pe lângă faptul că proiectul regulamentului este ambiguu în legătură cu atribuțiile autorităților administrației publice centrale, acesta va crea dificultăți inclusiv la stabilirea răspunderii pentru încălcarea prevederilor.

Punctul 35 din proiect dispune că *încălcarea prevederilor prezentului Regulament atrage după sine răspunderea, după caz, contravențională, civilă sau penală, în conformitate cu legislația în vigoare*. Însă, responsabilii de implementarea în practică a normelor proiectului nu vor putea atrași la răspundere din motivul neclarității acțiunilor pe care urmează să le întreprindă și, prin urmare, care ar putea fi incriminate acestora.

Astfel, din pct.22 din proiectul regulamentului nu pot fi deduse clar:

1) acțiunile care urmează a fi întreprinse de către reprezentantul autorității administrației publice centrale în domeniul transporturilor și infrastructurii drumurilor pentru *a se asigura* că în toți combustibilii marini vânduți pe teritoriul național conținutul de sulf este documentat de către furnizor prin nota de livrare în buncăr, însoțită de o mostră sigilată semnată de către reprezentantul navei receptoare (subpt.2));

2) măsurile care urmează a fi luate împotriva furnizorilor de combustibili marini, care au fost găsiți că furnizează combustibili și care nu respectă caietul de sarcini pe nota de livrare în buncăr (subpt.3));

3) în ce constă *asigurarea de luarea măsurilor de remediere* pentru orice combustibil marin neconform descoperit (subpt.4)).

Lipsa dispozițiilor exprese în proiect referitoare la acțiunile și măsurile care urmează a fi întreprinse în contextul pct.22 din proiectul regulamentului, va determina interpretări discreționare din partea responsabililor de aplicarea în practică a acestora.

Recomandarea: Întru excluderea ambiguităților în ceea ce privește acțiunile și măsurile întreprinse de reprezentanții autorității administrației publice centrale în domeniul transporturilor și infrastructurii drumurilor, în legătură executarea prevederilor Regulamentului privind reducerea conținutului de sulf din anumiți combustibili lichizi, acestea necesită a fi enumerate expres în proiect sau, cel puțin, să fie indicat actul normativ în care sunt reglementate.

La pct.25 din proiectul Regulamentului privind reducerea conținutului de sulf din anumiți combustibili lichizi

„Autoritatea administrației publice centrale în domeniul vamal ia toate măsurile ce se impun pentru a asigura respectarea cerințelor prevăzute în punctul 14 din prezentul Regulament.”

Deși pct.25 din proiect prevede obligația autorității administrației publice centrale în domeniul vamal de a întreprinde măsuri pentru asigurarea respectării cerințelor prevăzute în punctul 14 din regulamentul, din proiect nu rezultă clar care măsuri urmează a fi întreprinse sau în ce constau acestea.

Reiterăm că lipsa în proiect a normelor care să prevadă expres măsurile/acțiunile de care sunt responsabile autoritățile administrației publice centrale enumerate în proiect, le va impune să-și creeze de sine stătător propriile mecanisme de aplicare a dispozițiilor proiectului.

Recomandarea: Propunem completarea Regulamentului privind reducerea conținutului de sulf din anumiți combustibili lichizi cu prevederi care să stabilească expres măsurile ce urmează a fi întreprinse de autoritatea administrației publice centrale în domeniul vamal.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

La pct.36 din proiectul Regulamentului privind reducerea conținutului de sulf din anumiți combustibili lichizi

„Încălcarea prevederilor prezentului Regulament atrage după sine sistarea, limitarea sau interzicerea activității persoanelor fizice și juridice, indiferent de forma de proprietate.”

Norma de la pct.36 din proiectul regulamentului stabilește că sistarea, limitarea sau interzicerea activității persoanelor fizice și juridice are loc în cazul încălcării prevederilor regulamentului. Totodată, prevederile acestuia nu stabilesc procedura clară privind întreprinderea acțiunilor respective, și anume:

- entitatea responsabilă să sisteze, limiteze sau să interzică activitatea persoanelor fizice și juridice;
- cazurile în care survin sancțiunile (pentru fiecare în parte);
- perioada pentru care se aplică sancțiunile și
- modalitatea de ridicare a acestora.

Articolul 90 al Legii nr.1515 din 16 iunie 1993 privind protecția mediului înconjurător dispune că *încălcarea sau neexecutarea prezentei legi atrage după sine sistarea, limitarea sau interzicerea activității persoanelor fizice și juridice, indiferent de forma de proprietate*, însă

legislația națională nu conține acte normative careva să reglementeze detaliat aplicarea sancțiunilor prenotate.

Lipsa prevederilor clare în ceea ce privește sistarea, limitarea sau interzicerea activității persoanelor fizice și juridice pentru încălcarea prevederilor regulamentului va crea dificultăți la implementarea în practică a acestora și va determina entitatea responsabilă să-și creeze singură un mecanism de aplicare, care poate fi unul discreționar.

Recomandarea: Proiectul Regulamentului privind reducerea conținutului de sulf din anumiți combustibili lichizi necesită a fi completat cu prevederi care să stipuleze expres procedurile de aplicarea a sancțiunilor de sistare, limitare sau interzicere a activității persoanelor fizice și juridice pentru încălcarea prevederilor proiectului, precum și autoritatea competentă pentru aplicarea acestora.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

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

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr.977 din 23 august 2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr.62 din 19 aprilie 2013, de către

Vadim Gheorghită
inspector principal, Direcția legislație și expertize anticorupție
16 iunie 2015

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*