

10 Decembrie 2011, nr. 514

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind deșeurile de producție și menajere; Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător)

(înregistrat în Parlament cu numărul 2107 din 27 Septembrie 2011)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind deșeurile de producție și menajere; Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător).

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul promovării proiectului. Conform notei informative, scopul proiectului constă în realizarea obiectivului de guvernare privind demonopolizarea activităților de comercializare și de export ale resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase, precum și în vederea racordării legislației din domeniul colectării și comercializării acestora la principiile de reglementare a activității de întreprinzător stabilite prin Legea nr.235-XVI din 20.07.2006.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Suficiența argumentării. Referitor la fundamentarea proiectului, menționăm că nota informativă ce însoțește proiectul, nu corespunde cerințelor art. 20 din Legea nr. 780/2001, în ce privește suficiența argumentării. Astfel, autorii proiectului argumentează la general necesitatea adoptării proiectului, făcînd referire la prevederile Constituției, la existența unor acte subordonate legii ce reglementează unele aspecte ale activității respective, precum și necesitatea racordării legislației din domeniul colectării și comercializării acestora la principiile de reglementare a activității de întreprinzător stabilite prin Legea nr.235-XVI din 20.07.2006. Totuși, autorii nu prezintă nici un argument justificativ în vederea adoptării prezentului proiect în redacția propusă.

Nu este prezentat nici un calcul care ar argumenta necesitatea stabilirii taxei pentru eliberarea licenței în mărime de 250 000 lei și care este justificarea economică a acestei sume.

De asemenea, nota informativă nu conține informații despre efectuarea expertizelor juridice, economice, financiare etc. În acest fel, considerăm că nu s-au respectat dispozițiile art. 22 din Legea nr. 780/2001.

6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Nota informativă ce însoțește proiectul expertizat nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale pertinente.

7. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Fundamentarea proiectului de act legislativ nu a fost efectuată în conformitate cu articolul 20 al Legii nr. 780/2001. Astfel, lipsesc detalii referitor la efectul social, economic și de altă natură, precum și lipsește fundamentarea economico-financiară.

În opinia noastră, implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare atât din partea statului, cât și din partea persoanelor juridice. În special, aceste cheltuieli vor fi legate de eliberarea și obținerea licențelor, precum și de monitorizarea, din partea statului, a activității de comercializare și de export ale resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase.

8. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Nu este prezentată nici analiza impactului de reglementare. Dat fiind faptul că, obiectul proiectului îl constituie liberalizarea condițiilor activității de comercializare și de export ale resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase, analiza de impact al acestuia asupra asigurării respectării drepturilor și interesele întreprinzătorilor și ale statului este obligatorie. Menționăm că proiectul de lege trebuia în mod obligatoriu să fie supus analizei impactului de reglementare, așa cum este prevăzut de cerințele normelor art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, art. 4 și art.13 din Legea nr.235-XVI din 20.07.2006 privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

Totuși, menționăm că insistența cu care se încearcă promovarea acestor reglementări pune la îndoială existența unor interese de grup sau personale.

La moment în Parlament se examinează trei proiecte de legi similare cu cel expertizat, și anume:

- proiectul nr. 1606 din 26.05.2010, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către S. Furdui;
- proiectul nr. 1920 din 25.06.2010, înaintat de către deputatul M.Ghimpu;
- proiectul nr. 890 din 06.04.2011, înaintat de către Guvern (Ministerul Economiei).

Toate aceste trei proiecte sunt identice atât privind conținutul, cât și privind argumentarea. Din aceste considerente, în temeiul prevederilor art.56 alin (3) și alin. (5) din Regulamentul Parlamentului, aceste proiecte au fost comasate într-un singur proiect de lege.

Menționăm că proiectele menționate au fost adoptate de către Parlament în prima lectură în data de 05.07.2011.

Astfel, nu este clar din ce considerente același deputat M.Ghimpu, la data de 27.09.2011, înaintează cu titlu de inițiativă legislativă, încă un proiect de lege similar cu cele ce se examinează la moment în

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările îndeplinind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație, cu unele excepții care vor fi redată mai detaliat în p. 14 al prezentului raport de expertiză.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul actului legislativ expertizat stabilește atribuții ale autorităților publice, și anume: se pune în sarcina Camerei de Licențiere eliberarea de licențe pentru desfășurarea activității de comercializare și export a resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase, de baterii de acumulate uzate, inclusiv în stare prelucrată.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I pct.1, alin.2)	Titlul art.15/1 " Licențierea activității de colectare, păstrare, prelucrare, comercializare, precum și exportul resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase, de baterii de acumulate uzate, inclusiv în stare prelucrată...	Titlul articolului nu corespunde conținutului articolului propus, deoarece în cuprinsul articolului se reglementează atât condițiile de licențiere, actele necesare, cit și condițiile obligatorii pentru desfășurarea activității respective.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Expunerea redacțională clară a prevederilor art. 15/1
2	Art.I pct.1, alin.2)	Articolul 15/1 integral	Articolul 15/1 necesită o revizuire și o structurare din punct de vedere al cerințelor tehnicii legislative, întrucît articolul este foarte voluminos, iar materia reglementată nu are un aspect ordonat. Spre exemplu, alin. (2) reglementează cerințele obligatorii pentru licențiere, alin.(3) reglementează cerințele și condițiile obligatorii pentru desfășurarea activității, iar alin.(4) stabilește lista de acte necesare pentru obținerea licenței. În textul articolului se utilizează termeni diferiți cu referire la același fenomen. Cu titlu de exemplu: alin. (2) reglementează cerințele obligatorii de licențiere pentru solicitantul de licență, alin.(3) reglementează cerințele și condițiile obligatorii pentru titularii de licențe, iar alin.(4) stabilește lista actelor necesare pentru solicitantul de licență. Totodată, unele din prevederi se dublează și nu este clar dacă normele propuse, se răsfrîng și asupra agenților economici care nu au relații fiscale cu sistemul bugetar, deoarece nu în toate alineatele este indicat acest fapt.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite	Redactarea și structurarea clară a prevederilor art. 15/1. O soluție ar fi divizarea prevederilor articolului în mai multe articole separate. La fel se recomandă utilizarea în tot textul articolului a aceluiași termen.
3	Art.I pct.1, lit. b), d), alin.(3)	(3) Cerințele și condițiile obligatorii pentru titularii de	Potrivit modificărilor propuse, art. 15/1 reglementează condițiile obligatorii de licențiere. Alineatul (3)	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme irealizabile	Redactarea clara a prevederilor art. 15/1, în special a alineatului

	<p>licență în vederea desfășurării activității de colectare, păstrare, prelucrare, comercializare, precum și exportul resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase, de baterii de acumuloare uzate, inclusiv în stare prelucrată sînt:</p> <p>a) desfășurarea activității licențiate cu respectarea prevederilor convenției Basel privind controlul transportului peste frontiere al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora; b) achiziționarea resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase, cu excepțiile prevăzute la lit.d) din prezentul alineat și alineatele (1) și (5) din art.20; c) achiziționarea de la persoanele fizice numai a resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase de proveniență casnică, mijloacelor de transport uzate, după radierea acestora din evidența Registrului de stat al transporturilor, sau a unora agregate și baterii de acumuloare uzate. Recepția resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase de la persoanele fizice se confirmă prin actul de cumpărare, în care se indică numele și prenumele persoanei care a predat deșeurile, adresa acestuia și datele din buletinul de identitate, lista obiectelor și resturilor de proveniență casnică achiziționate. Actul de cumpărare se semnează de către persoana care a predat deșeurile și de cumpărător. Resturile și deșeurile, recepționate de la persoanele fizice, se păstrează separat, pînă la comercializare; d) achiziționarea și comercializarea resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase în corespundere cu contractele încheiate cu persoanele juridice, care au predat deșeurile proprii, sau cu deținătorii de licențe</p>	<p>din articolul menționat instituie mai multe condiții obligatorii ce trebuie respectate de către o categorie specială a subiecților de drept pentru a desfășura activitatea de colectare, păstrare, prelucrare, comercializare, precum și exportul resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase, de baterii de acumuloare uzate, inclusiv în stare prelucrată. Însă, condițiile obligatorii ce trebuie respectate nu sunt clar expuse și au un caracter contradictoriu. Astfel, potrivit lit.b) din alineatul menționat una din condiții este ca subiectul de drept să achiziționeze resturile și deșeurile de metale feroase și neferoase, cu excepțiile prevăzute la lit.d) din alineatul (3) și alineatele (1/1) și (5) din art.20 al Legii. Totodată, autorul proiectului, în același articol și alineat, în continuare, condiționează eliberarea licenței de respectarea cerinței de achiziționare de la persoanele fizice (cetățeni) numai a resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase de proveniență casnică, a mijloacelor de transport uzate, după radierea acestora din evidența Registrului de stat al transporturilor sau a unor agregate și baterii de acumuloare uzate. Considerăm că redacția propusă a articolului practic, face imposibilă obținerea de licență pentru domeniul de activitate respectiv. De asemenea, menționăm că textul lit.d) nu stabilește nici o excepție.</p>	<p>Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>(3) din acest articol.</p>
--	--	---	--	-------------------------------

	pentru colectarea și păstrarea deșeurilor, precum și cu contractele perfectate prin facturile de expediție, potrivit formularului-tip de strictă evidență;			
--	--	--	--	--

Concluzii

În concluzie:

- proiectul a fost elaborat și prezentat fără a respecta cerințele tehnicii legislative;
- inițierea proiectului nu a fost precedată de o analiză economică, financiară, ecologică etc.;
- nota informativă nu conține fundamentarea economică-financiară, deși implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare atât din partea statului, cât și din partea persoanelor juridice. În special, cheltuielile vor fi legate de eliberarea și obținerea licențelor, precum și de monitorizarea, din partea statului, a activității de comercializare și de export ale resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase;
- nota informativă nu conține argumentări în baza analizei impactului de reglementare, cu toate că obiectul proiectului îl constituie liberalizarea condițiilor activității de comercializare și de export ale resturilor și deșeurilor de metale feroase și neferoase;
- unele formulări din proiect nu corespund exigentelor art.19 din Legea privind actele legislative.

La moment în Parlament se examinează trei proiecte de legi, similare cu cel expertizat (proiecte care au fost adoptate la data de 05.07.2011 în prima lectură), și anume:

- proiectul nr. 1606 din 26.05.2010 înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către S. Furdui;
- proiectul nr. 1920 din 25.06.2010 înaintat de către deputatul M.Ghimpu;
- proiectul nr. 890 din 06.04.2011 înaintat de Guvern (Ministerul Economiei).

Toate aceste trei proiecte sunt identice atât privind conținutul proiectului, cât și privind argumentarea proiectului expertizat.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției