

15 August 2012, nr. 560

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la salubritatea localităților

(înregistrat în Parlament cu numărul 1567 din 05 Iulie 2012)

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 cu privire la salubritatea localităților.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege ordinară, 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.** Autorii nu au indicat expres scopul promovării proiectului Legii cu privire la salubritatea localităților. Din conținutul notei informative rezultă că "în urma adoptării proiectului de Lege cu privire la salubritatea localităților:
 - va crește numărul populației cu acces la serviciul de salubritate;
 - vor fi diversificate formele de organizare și realizare a serviciilor de salubritate;
 - localitățile vor deveni mai curate;
 - va fi promovat parteneriatul public-privat."

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. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Proiectul a fost plasat și menținut pe site-ul Parlamentului o perioadă de timp suficientă, care a permis oricărei persoane interesate, să-și expună opinia.

- 6. Suficiența argumentării.** Autorii au prezentat o argumentare satisfăcătoare pentru promovarea proiectului de act legislativ. Totuși, ținând cont de faptul că, actualmente, există o Lege privind deșeurile de producție și menajre (care reglementează, inclusiv, competențele diverselor autorități), autorii urmau să "inventarieze" cadrul legislativ în domeniul deșeurilor, astfel încât să existe un act normativ unitar.

- 7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Nota informativă conține referințe, de o manieră generală, la reglementările corespundente ale legislației comunitare. Totodată, trebuie să menționăm, că în preambulul proiectului de Lege este indicat expres că legea "transpune parțial

Directiva nr. 2008-98/EC a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 312 din 22 noiembrie 2008". Într-adevăr, proiectul Legii a preluat un șir de definiții, principii din Directiva UE. Totuși, nu este clar, de ce autorii nu au reglementat principiul precauției? De ce nu este reglementată ierarhia deșeurilor (ordinea de prioritate pentru ceea ce reprezintă cea mai bună opțiune din punct de vedere al protecției mediului în legislația și politica în materie de deșeurii)?

8. Fundamentarea economico-financiară. Deși realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, nota informativă nu conține informații privind fundamentarea economico-financiară.

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.

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. Proiectul Legii cu privire la salubritatea localităților are același domeniu de reglementare ca și Legea nr.1347-XIII din 09.10.1997 privind deșeurile de producție și menajere. Autorii nu au asigurat evaluarea gradului de compatibilitate a proiectului de act legislativ cu legea în vigoare.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect nu întrunesc exigențele stabilite de art.19 din Legea privind actele legislative. Spre exemplu, art.23, art.25, art.34 lit.f) etc.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul de Lege cu privire la salubritatea localităților reglementează competențele autorităților publice locale; competențele organelor administrației publice centrale de specialitate în domeniul managementului deșeurilor; competențele Inspectoratului Ecologic de Stat; competențele Ministerului Sănătății; competențele Ministerului Afacerilor Interne; competențele și obligațiile administratorului fondului de locuințe.

Obiecțiile punctuale sînt prezentate la punctul 14 din prezentul raport de expertiză.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.2		În alin (16) al Directivei nr.2008-98/EC se arată că "Ar trebui să se facă distincția între stocarea preliminară a deșeurilor înaintea colectării și stocarea deșeurilor înaintea tratării, în vederea îndeplinirii obiectivului prezentei directive, în funcție de tipul de deșeurii, dimensiunea și perioada de stocare a acestora și de scopul în care sunt colectate."	Coruptibilitate Lacune de drept	A examina oportunitatea definirii noțiunii de "stocare a deșeurilor înaintea tratării"
2	Art.4 alin.(3)	g) colectarea, evacuarea, depozitarea și valorificarea deșeurilor voluminoase provenite de la populație, instituții	Ținînd cont de faptul că în art.2 au fost definite noțiunile de bază, ar fi oportună utilizarea cuvîntului "utilizatori (consumatori)".	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite	Utilizarea cuvîntului "utilizatori (consumatori)"

		publice și agenți economici, neasimilabile celor menajere (mobilier, deșeuri de echipamente electrice și electronice etc.);			
3	Art.11 lit.b)	b) participarea la selectarea și aprobarea alocării terenurilor pentru activități de gestionare a deșeurilor, coordonarea documentației de proiect și planificare și eliberarea avizului expertizei ecologice de stat asupra tehnologiilor de valorificare și eliminare a deșeurilor.	Această competență nu este în concordanță cu prevederile p.10 din Hotărârea Guvernului nr.77 din 30.01.2004 cu privire la aprobarea structurii și Regulamentului Inspectoratului Ecologic de Stat.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului	Revizuirea acestei norme
4	Art.17 alin.(2)	(2) Relațiile dintre operatorii serviciului de salubritate și utilizatori, persoane fizice și juridice , se desfășoară în baza contractelor directe. În cazul blocurilor locative, utilizatorii, încheie contract direct sau prin intermediul gestionarului fondului de locuințe.	Noțiunea de utilizator a fost definită în art.2 și aceasta cuprinde atât persoanele fizice, cât și cele juridice.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea cuvintelor "persoane fizice și juridice".
5	Art.18 alin.(1)	(1) Contractul încheiat între operatorii și utilizatorii serviciului de salubritate întrunește următoarele condiții:	Reieșind din context, este vorba, mai degrabă, de conținutul contractului și nu de condiții.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Înlocuirea cuvintelor "întrunește următoarele condiții" cu cuvintele "trebuie să conțină"
6	Art.18 alin.(1) lit.l)	l) elementele de identificare a părților	Acest text repetă sensul textului de la lit.a)	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Excluderea fie a lit.a), fie a lit.l) din alin.(1) art.18.
7	Art.21 alin.(2)	(2) În localitățile sau unele zone ale lor în care lipsește sistemul centralizat de canalizare se permite amplasarea veceurilor mobile, cu respectarea distanțelor stabilite pentru veceurile obștești și particulare.	Nu este indicată nici distanța, nici actul normativ prin care aceasta este stabilită.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Indicarea distanței sau indicarea expresă a actului normativ, prin care aceasta este stabilită.
8	Art.21 alin.(3)	(3) Veceurile din curți se amplasează în raport cu casele de locuit, instituțiile preșcolare și școlare și terenurile de joacă pentru copii cu respectarea zonelor sanitare pînă la sursele de apă potabilă și rețelele de apeduct, conform normelor sanitare.	Nu este clar în ce act normativ sînt stabilite normele sanitare, care sînt ele?	Coruptibilitate Norme de blanchetă Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Indicare expresă a actului normativ, fie clarificarea situației în această normă.
9	Art.29 alin.(2)	Amplasarea acestor instalații pe teritoriul instituției este reglementată de	Nu este clar în ce act normativ sînt stabilite normele sanitare și de construcții?	Coruptibilitate Norme de blanchetă Lacune de drept Formulare ambiguă care admite	A se indica expres actul normativ.

		<u>normativele sanitare și de construcții în vigoare.</u>		interpretări abuzive	
10	Art.29 alin.(4)	(4) Regimul și modalitățile de salubritate a teritoriului depind de specificul instituției și se va rezolva pe teren, coordonându-se <u>cu serviciile abilitate.</u>	Nu este clar care sînt serviciile abilitate	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A se indica expres denumirea serviciilor respective.
11	Art.34 lit.d)	d) să activeze în baza autorizației privind gestionarea deșeurilor, eliberate de <u>autoritatea de mediu abilitată:</u>	Nu este indicată expres autoritatea competentă să elibereze autorizații privind gestionarea deșeurilor	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea	A se indica expres denumirea autorității.
12	Art.35 alin.3	(3) Deciziile autorităților administrației publice locale cu privire la serviciul de salubritate sînt aduse la cunoștință publică și orice utilizator din aria de prestare a serviciului are dreptul să conteste prevederile acestora, <u>în condițiile legii.</u>	Nu este indicat expres actul normativ	Coruptibilitate Norme de trimitere Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A se indica expres actul normativ.
13	Art.36	<u>Persoanele fizice sau juridice din localitate, în calitatea lor de utilizatori ai serviciului de salubritate,</u> au următoarele obligații:	A se vedea obiecția formulată la art.4 alin.(3)	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	
14	Art.38		Articolul 38, în esență repetă conținutul altor prevederi din proiect.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A examina oportunitatea fie a excluderii acestui articol, fie a unei revizuirii.

Concluzii

Proiectul Legii cu privire la salubritatea localităților transpune parțial Directiva nr. 2008-98/EC. Autorul proiectului a prezentat o argumentare satisfăcătoare pentru promovarea proiectului de act legislativ. Cu toate acestea, nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară. Totodată, autorii nu au efectuat o evaluare a gradului de compatibilitate a proiectului de act legislativ cu Legea nr.1347-XIII din 09.10.1997 privind deșeurile de producție și menajeră, iar formulările conținute în proiect nu întrunesc exigențele stabilite de art.19 din Legea privind actele legislative

Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres:

1. stabilirea și promovarea unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general;
2. prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

În concluzie, proiectul Legii cu privire la salubritatea localităților, poate fi adoptat cu luarea în considerare a obiecțiilor formulate.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției