

Raport de expertiză anticorupție

asupra proiectului legii cu privire la salubritatea localităților

1. Evaluarea generală a proiectului

1.1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1.1. Fundamentarea generală a proiectului

Potrivit autorului, fundamentarea proiectului este motivată de necesitatea elaborării unui mecanism privind modul și procedura de organizare a salubrității localităților prin serviciul public de salubritate. Prezentul proiect de lege a fost elaborat în baza Hotărârii Parlamentului nr. 300-XVI din 25.11.2005 cu privire la Programul legislativ pentru anii 2005-2009, precum și întru executarea prevederilor Strategiei de creștere economică și reducerea sărăciei și Planului de acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană.

De asemenea, proiectul de lege a fost elaborat și în baza Concepției salubrității localităților, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 486 din 02.05.2007 și în concordanță cu prevederile Directivei Europene nr. 75/442/EEC. Aceasta va contribui la optimizarea salubrității localităților și valorificării deșeurilor de producție și menajere, precum și asigurarea protecției sănătății publice și dezvoltarea durabilă a localităților.

În justificarea proiectului, autorul remarcă, că problema generală este creșterea anuală a deșeurilor transportate, atât a deșeurilor menajere solide cât și a celor lichide, de asemenea crește și suprafața locurilor de neutralizare a deșeurilor solide. Mai mult ca atât, analiza problemei demonstrează, că principala cauză a salubrității localităților este numărul mic de servicii de colectare și transportare a deșeurilor menajere, care nu mai satisfac necesitățile localităților în ce privește calitatea și continuitatea serviciilor, precum și administrarea corectă și eficientă a bunurilor din proprietatea publică și a capitalului public.

Nu în ultimul rând, autorul proiectului consideră că proiectul va contribui la stabilirea și reglementarea raporturilor noi efective în domeniul salubrității localităților, prin stabilirea ordinii în domeniul gestionării serviciilor de salubritate, colectare, evacuare, depozitare, prelucrare și înhumare a deșeurilor, se va ridica calitatea de prestare a serviciilor de salubritate în localități.

Proiectul de lege, reieșind din scop și reglementări, este unul general de organizare instituțională și eficiența acestuia este în dependență de eficiența actelor normative de aplicare a legii, actelor normative subordonate legii.

Concluzii și recomandări: *Concluzionăm că proiectul prenotat îi lipsește clauza de adoptare, condiție obligatorie prevăzută în art. 7, 27 a Legii 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, întrucât clauza de adoptare stabilește temeiul legal de adoptare a actului legislativ și categoria lui.*

De asemenea, domeniul care ține de sfera de aplicare a proiectului nu se înscrie în domeniile exprese prevăzute de Constituție ca fiind reglementate prin lege organică. Astfel, rămîne la discreția Parlamentului, în temeiul art. 72 alin. (3) lit. r) din Constituție, să decidă asupra faptului, dacă consideră necesară adoptarea de lege organică în domeniul reglementat prin proiect.

De efectuat analiza impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, în baza condițiilor prevăzute în Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare nr. 1230 din 24.10.2006. Mai mult decât atât, analiza impactului de reglementare este parte componentă a notei informative asupra proiectului de act normativ.

1.1.2. Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Concluzii și recomandări: *Proiectul nu conține careva prevederi exprese privind atribuirea cheltuielilor de implementare a prevederilor privind gestionarea serviciilor de salubritate, colectare, evacuarea, depozitarea, prelucrarea și înhumarea deșeurilor.*

De estimat cheltuielile de implementare a proiectului, condiție prevăzută și în art. 20 lit. d) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, unde nota informativă a proiectului trebuie să conțină fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură. Proiectul nu conține careva prevederi exprese privind atribuirea cheltuielilor de implementare a prevederilor privind gestionarea serviciilor de salubritate, colectare, evacuarea, depozitarea, prelucrarea și înhumarea deșeurilor.

În opinia noastră, reieșind din scop și sfera de reglementare, implementarea proiectului de lege, cu certitudine va implica careva cheltuieli suplimentare.

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

Proiectul de act legislativ, reglementează relațiile în domeniul gestionării serviciilor de salubritate, colectare, evacuare, depozitare, prelucrare și înhumare a deșeurilor, domeniu care se prezintă a fi unul de o importanță publică majoră în asigurarea curățeniei și ordinii pe teritoriul Republicii Moldova.

Concluzii și recomandări: *Proiectul prenotat se propune a fi unul de utilitate publică și nu promovează și nici nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale.*

1.2. Nivelul de compatibilitate a proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul de lege nu vine în contradicție cu standardele anticorupție naționale sau internaționale, dar este necesar de completat în acest sens. Astfel, potrivit art. 10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul.

Aceste măsuri pot include, în special:

- adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică;
- simplificarea, dacă este cazul, a procedurilor administrative, cu scopul de a facilita accesul publicului la autoritățile de decizie competente; și
- publicarea informațiilor, inclusiv a eventualelor rapoarte periodice, despre riscurile de corupție în cadrul administrației publice.

Concluzii și recomandări: *Proiectul de lege este lacunar în ceea ce privește transparența activității Inspectoratului ecologic, Ministerului Sănătății, precum și a serviciilor de salubritate, în partea ce se referă la plasarea/publicarea unor note informative cu privire la informarea periodică a consumatorilor asupra politicilor de dezvoltare a serviciului de salubritate, precum și asupra necesității instituirii unor taxe speciale precum și a altor informații utile.*

Unul din principiile de bază potrivit art. 4 lit. h) a proiectului prenotat, este transparența, consultarea și antrenarea în decizii a cetățenilor, principiu care trebuie transpus în proiect printr-un articol aparte care să prevadă procedura accesului la informație și publicității.

Considerăm necesar de completat textul proiectului cu prevederi ce ar ține de transparență în vederea deciziei privind înființarea, organizarea, gestionarea și coordonarea serviciului de salubritate a localităților. Acestea ar putea fi unele, care se înscriu în prevederile art. 10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției, citate mai sus, precum și norme privind raportarea rezultatelor acțiunii de control în fața societății civile, utilizarea tehnologiilor informaționale în asigurarea transparenței activității organului de stat (de exemplu, existența website-ului specializat, plasarea pe el a informației de utilitate publică, actualizarea periodică a informației plasate, existența posibilității pentru formele interactive ale adresărilor persoanelor și completării formularelor de documente).

De altfel, anumite prevederi referitor la transparența în domeniul salubrității, sînt impuse și în Directiva Consiliului 75/442/EEC, Legea serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006 din România etc.

2. Evaluarea în fond a proiectului

2.1. Formulări lingvistice ambigue

Vom expune doar unele obiecții și recomandări referitor la nivelul de corespundere a proiectului de act normativ cerințelor legislative.

La varianta propusă a art. 5 alin. (3) se prevede că activitățile specifice a serviciului de salubritate se gestionează și se exploatează prin intermediul prestatorilor.

Concluzii și recomandări: *Nu se înțelege ce se are în vedere prin sintagma „activitățile specifice”, întrucât în textul proiectului găsim doar noțiunea de „activități a sistemului de salubritate”. În opinia noastră, este necesar de concretizat aceste lucruri, pentru a evita niște interpretări abuzive. De impus claritate în acest sens.*

2.2. Discreții excesive ale autorităților publice

La varianta propusă a art. 1 alin. (2) se prevede că deșeurile în procesul de construcție sau reconstrucție a obiectelor vor fi transportate de către agenții economici, beneficiari, ori după caz de antreprenori generali ai construcției și de persoanele fizice, după caz.

Concluzii și recomandări: *Prevederile au un caracter general, lăsând loc discreționarului. Sintagma „după caz” comportă un potențial înalt de coruptibilitate, lăsând loc unui cadru larg de atribuții discreționare, în vederea colectării și evacuării deșeurilor din partea subiecților citați mai sus.*

De exclus sintagma, în vederea excluderii cărorva interpretări abuzive sau de concretizat limitativ cazurile de evacuare a deșeurilor din partea subiecților de drept. Această recomandare este valabilă și pentru art. 16 alin. (2), art. 17 alin. (2), art. 18 alin. (3).

La varianta propusă a art. 7 se menționează că în cazul nerespectării de către prestatori a obligațiilor contractuale asumate, autoritățile administrației publice locale pot solicita, pe baza unor analize și justificări fundamentate, penalizări sau daune interese, pot încasa garanțiile de bună execuție sau pot rezilia contractul de concesiune pentru serviciul de salubritate.

Concluzii și recomandări: *Prevederile au un caracter vag, confuz și prezintă un înalt pericol de coruptibilitate. Sintagmele „pot solicita”, „pot încasa”, „pot rezilia” comportă un potențial înalt de coruptibilitate, lăsând loc unui cadru larg de atribuții discreționare, din partea autorităților administrației publice locale.*

Se lasă la discreția autorității de a solicita sau nu analize și justificări fundamentate, de altfel, nu este clar de la cine se va cere aceste analize și justificări, întrucât în textul normei nu găsim careva atribuții în acest sens.

De concretizat organul care face analize și ce fel de analize, în vederea excluderii cărorva abuzuri de procedură.

*De asemenea, nu este clar care sînt consecințele în caz de nerespectare de către prestatori a obligațiilor contractuale asumate, întrucât din textul proiectului reiese că, autoritatea poate aplica penalizări, care de fapt nu concretizează categoria penalizării. De altfel, se lasă la discreția autorității de aplica **penalizări sau daune interese**, ceea ce permite de a alege situația „comadă” din partea autorității.*

Propunem de a determina limitativ situațiile în care prestatorii sînt sancționați, în virtutea cîmpului larg de atribuții discreționare.

Pot apărea dificultăți în interpretarea prevederilor respective, din considerentul că nu este clar ce se are în vedere prin „pot încasa garanțiile de bună execuție”. Este necesar de concretizat norma, pentru a evita abuzuri de procedură.

La varianta propusă a art. 39 alin. (1) se menționează că prestatorii de serviciu de salubritate pot fi desemnați fie prin hotărîre de dare în administrare, în cazul gestiunii directe, fie prin hotărîre de atribuire a contractului de concesiune pentru serviciul de salubritate, în cazul gestiunii indirecte.

Concluzii și recomandări: *A se substitui sintagma „pot fi desemnați” cu termenul „sînt desemnați”, în virtutea cîmpului larg de atribuții discreționare.*

La varianta propusă a art. 40 alin. (3) se prevede că privatizarea prestatorului se poate face numai cu respectarea procedurilor legale în vigoare în materie de privatizare.

Concluzii și recomandări: *Pot apărea dificultăți la interpretarea prevederilor respective. Din noțiunile de bază a domeniului salubrității reiese că, prestatori sînt persoane juridice care au competența și capacitatea de a furniza/presta servicii de salubritate consumatorilor. Astfel, privatizarea se face față de prestatorul serviciului de salubritate.*

Propunem de completat proiectul cu sintagma „serviciul de salubritate”, în vederea evitării cărorva interpretări abuzive.

De asemenea, considerăm oportun de a exclude sintagma „poate face”, pentru a nu genera careva situații de corupție.

2.3. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

La varianta art. 43 alin. (1) se prevede că prestatorii au obligația să prezinte, atît autorităților administrației publice locale și centrale cît și

consumatorilor, toate informațiile de interes public solicitate și să asigure accesul la informațiile necesare.

Concluzii și recomandări: *Prevederile sînt generale și deficitare sub aspectul că nu este clar stabilită procedura de asigurare din partea autorităților și prestatorilor de servicii a informației de utilitate publică.*

Propunem de completat proiectul prenotat nu norme care sînt expuse în pct. 1.2. a prezentului raport în vederea asigurării transparenței autorităților administrației publice și a prestatorilor de servicii.

2.4. Lipsa/insuficiența mecanismelor de control

Concluzii și recomandări: *Proiectul de lege nu conține careva prevederi speciale, care s-ar referi la mecanismele intern și ierarhic superior.*

Considerăm necesar, de concretizat prevederile prin reglementarea mai detaliată a procedurii de control, a răspunderii persoanelor responsabile pentru încălcări (constatarea încălcărilor, sancțiunile aplicabile, proceduri de executare și contestarea sancțiunilor etc.).

*De altfel, potrivit art. 7 alin. 1 lit. u) se prevede că autoritățile administrației publice locale au atribuția de a crea și organiza **comisii de control** în domeniul salubrității în raza localităților deservite. Din textul proiectului nu găsim careva reglementări cu referi la competența și funcționarea acestor comisii de control.*

Propunem de concretizat și specificat modalitățile prin care se va realiza cea din urmă atribuție a comisiei. Mai mult ca atît, de prevăzut condițiile, în care se realizează aceste competențe (de control, de luare a deciziilor, în caz de constatare a încălcărilor etc.).

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de

Natalia Cheptea,
Inspector superior al Secției drept privat
Direcția legislație și expertiză anticorupție

la data de 11.03.2009