



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

legii privind deșeurile

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este , autor nemijlocit - Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

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

Însă autorul în preambul utilizează sintagma "Parlamentul adoptă prezenta lege generală".

Potrivit dispozițiilor art.7 din Legea nr.780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, legile sînt de trei categorii: constituționale, organice și ordinare, iar în clauza de adoptare se menționează categoria acesteia. Deși această remarcă a fost înaintată și de către Ministerul Economiei și Comerțului și Serviciul Vamal în avizele lor, iar Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale a acceptat să introducă modificările necesare, textul proiectului a rămas neschimbat.

În acest context, propunem substituirea cuvîntului „generală” cu cuvîntul „organică”.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul a fost elaborat în scopul stabilirii unor măsuri în vederea protecției mediului și a sănătății populației prin prevenirea sau reducerea efectelor adverse generate de producerea și gestionarea deșeurilor, prin reducerea efectelor generale ale folosirii resurselor și creșterea eficienței folosirii acestora.

Elaborarea proiectului a fost dictată și de necesitatea promovării principiilor generale ale protecției mediului, al precauției și durabilității, fezabilității tehnice și viabilității economice, protecției resurselor, precum și în evaluarea impactului global cauzat de deșeurii mediului, sănătății umane, economiei și societății.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului. Totuși remarcăm că proiectul nu poate fi promovat într-o astfel de redacție, întrucît contravine, în mare parte, normelor de tehnică legislativă. Susținem necesitatea unei astfel de legi, însă doar după perfecționarea proiectului atît din punct de vedere lingvistic, cît și din punct de vedere juridic.

e. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Proiectul este compatibil cu legislația comunitară și standardele internaționale în domeniu.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare suplimentare și sunt identificate sursele de acoperire a acestora.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235/20.07.2006.

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

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în detrimentul 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. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Ca obiecție generală reținem că, din punct de vedere structural, proiectul nu este conform prevederilor Legii nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative. Textul proiectului conține un șir de carențe tehnico-juridice și un șir de greșeli de stil, fapt ce creează un impediment la înțelegerea exactă a normelor stipulate.

Propunem reexaminarea redacției proiectului, luându-se în considerație prevederile art. 19 lit. e) al Legii nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, care prevede că terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia.

Astfel, autorul utilizează în proiect mai multe denumiri pentru identificarea unui singur document și anume: Planul național pentru gestionarea deșeurilor (art.12), Planul Național de Gestiune a Deșeurilor (art.18), Planul Național de Management a Deșeurilor (art.22), Planul național privind gestionarea deșeurilor (art.35).

Recomandarea: În scopul respectării tehnicii legislative, precum și excluderii unor impedimente la momentul aplicării actului legislativ este necesară redactarea proiectului.

La varianta propusă a art. 15 –

Structura administrației publice centrale este prevăzută în Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern. Între timp, Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, prevede organizarea activității autorităților publice locale. Sintagma „autorității publice centrale a administrației publice locale” nu poate fi atribuită nici la una din cele două categorii ale organelor de

administrare. Potrivit Legii privind actele legislative, terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative.

Recomandarea: Art.15 necesită a fi revăzut prin prisma respectării tehnicii legislative.

La varianta propusă a art. 28 alin.(2) –

Obiecția referitoare la utilizarea mai multor denumiri pentru identificarea aceluiași act este valabilă și pentru noțiunile „autorizația pentru desfășurarea activităților de gestionare a deșeurilor” și „autorizația de mediu”, care, după părerea noastră, în prevederile aliniatului prenotat reprezintă unul și același document.

Recomandarea: Propunem autorului redactarea articolului expus pentru respectarea tehnicii de elaborare a actelor legislative.

La varianta propusă a art. 37 –

Obiecția specificată la punctul precedent se referă și la programele indicate în capitolul V din proiect: „programe de prevenire a generării deșeurilor” (art.37), „programele de prevenire a producerii deșeurilor” (art.38), „programelor privind prevenirea gestionării deșeurilor” (art.41).

Recomandarea: Sugerăm autorului de a revedea articolele enumerate într-o conformare lor la prevederile Legii privind actele legislative.

2. Conflicte ale normelor de drept

La varianta propusă a art. 12 lit.l) –

Suspendarea activității de întreprinzător ține nemijlocit de competența instanței de judecată, prin adoptarea unei hotărâri judecătorești, fapt reflectat și în art.17 alin.(2) al Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

Drept răspuns la aceeași obiecție indicată în avizul Ministerului Economiei și Comerțului, în tabelul divergențelor Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale face trimitere la Regulamentul Inspectoratului Ecologic de Stat în care ar fi stipulată prerogativa Inspectorului principal de stat de a sista activitatea agenților economici la propunerea inspectorilor ecologi.

Regulamentul Inspectoratului Ecologic de Stat este adoptat prin Hotărârea Guvernului nr.77 din 30 ianuarie 2004, iar potrivit art.102 din Constituția Republicii Moldova hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor.

Recomandarea: Considerăm oportună excluderea lit.l) din prevederile proiectului.

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

La varianta propusă a art.13 lit.f) –

Autorul stabilește că autoritățile publice centrale pentru sănătate controlează activitățile de gestionare a deșeurilor în conformitate cu atribuțiile și competențele atribuite prin lege, fără a specifica concret prin care lege.

În condițiile în care competența autorităților publice centrale de efectuare a activităților de gestionare a deșeurilor nu se regăsește în alte acte legislative sau normative, acestea nu vor putea fi realizate.

Recomandarea: Întru excluderea unor confuzii la aplicarea prevederilor consemnate, este necesară stabilirea expresă a legii la care se face trimitere.

La varianta propusă a art.14 lit. c) -

"Autoritățile publice centrale de specialitate controlează și reglementează activitățile de gestionare a

deșeurilor generate în ramurile administrate în limitele competențelor stabilite de legislație".
Prevederea constituie factor de coruptibilitate deoarece face referire generală la legislația în vigoare și nu este denumit expres actul legislativ la care se face trimitere și, la evaluare, acesta este dificil de stabilit ori nu poate fi stabilit în genere.

Recomandarea: Întru excluderea unor incomodități la aplicarea prevederii, este necesară stabilirea expresă a legii la care se face trimitere.

La varianta propusă a art.17 alin.(4) –

Autorul face trimitere la prevederile art.15 „Atribuțiile autorității publice centrale a administrației publice locale” prevederi, care nu stabilește răspunderea pentru gestionarea deșeurilor. Mai mult ca atât, art.15 este alcătuit din litere și nu din aliniate.

Recomandarea: Propunem autorului redactarea articolului în scopul excluderii neconcordanțelor depistate.

La varianta propusă a art.19 alin.(1) –

Trimiterea făcută prin sintagma „cu condiția respectării art. 11 alin. (2)” este una greșită, de vreme ce în art.11 din proiect nu există alin.(2).

Recomandarea: Articolul urmează a fi redactat întru eliminarea neconcordanțelor menționate.

La varianta propusă a art.20 –

Valorificare, la care se referă autorul prin sintagma „în cazul în care valorificarea, astfel cum este prevăzută la art. 11 alin. (1)”, efectiv este stipulată la art.18 („Articolul 18. Valorificarea”). Presupunem că indicarea art.11 este rezultatul unei erori.

Recomandarea: Propunem a se înlătura această lacună prin substituirea cifrei 11 cu cifra 18.

La varianta propusă a art.21 alin.(2) –

„Persoanele fizice și juridice” indicate ca fiind „menționate la alin.(1) lit.a)”, de fapt, în prevederile alin.(1) lit.a), lipsesc.

Recomandarea: În scopul asigurării unei clarități, recomandăm revizuirea prevederilor prenotate.

La varianta propusă a art.21 alin.(3) –

Sintagma „ca legislația secundară”, utilizată în proiect, are un caracter prea general și vag și prezintă factor de coruptibilitate în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretare preferată.

Recomandarea: Este necesară concretizarea caracterului actelor la care face trimitere autorul (ex.: acte pentru implementarea prevederilor legii sau acte pentru punerea în aplicare a legii etc.).

La varianta propusă a art.23 –

Din prevederile art.64 „Acorduri internaționale” nu putem deduce careva tangențe cu procesele de producere, colectare, transport, stocare sau tratare a deșeurilor periculoase. Prin urmare, trimiterea făcută la art.64 este una incorectă.

Recomandarea: Articolul necesită a fi redactat întru excluderea prevederilor incorecte.

La varianta propusă a art.24 alin.(2) și alin.(3) –

Sintagma „autorizații obținute conform dispozițiilor art. 23” este una eronată și nu corespunde realității, deoarece art.23 „Controlul deșeurilor periculoase” nu prevede eliberarea vreunui tip de autorizație.

Recomandarea: Pentru a nu induce în eroare beneficiarii prevederilor proiectului, considerăm utilă indicarea corectă a articolului care descrie procedura de eliberare a autorizațiilor prenotate.

În alin.(3), sintagma „prevăzut la alineatul (1)” urmează a fi substituită cu sintagma „prevăzut la alineatul (2)”, deoarece anume alin.(2) „prin derogare de la alin.(1)” prevede cazurile de autorizare ale amestecării deșeurilor periculoase.

La varianta propusă a art.29 alin.(2) –

Prevederea stabilește că „unitățile au obținut ... autorizația de mediu în conformitate cu prevederile Legii protecției mediului ...”, însă Legea nr. 1515-XII din 16 iunie 1993 privind protecția mediului înconjurător nu prevede procedura de eliberare a autorizației de mediu.

Recomandarea: Sugerăm autorului indicarea corectă a actului legislativ sau normativ care conține prevederile la care face trimitere.

La varianta propusă a art.38 alin.(1) –

Trimiterea făcută la art.19 în ceea ce privește evaluarea și revizuirea planurilor de gestionare a deșeurilor și programelor de prevenire a producerii deșeurilor, nu corespunde realității, fiindcă respectivul articol prevede reutilizarea și reciclarea deșeurilor.

Recomandarea: Propunem precizarea articolului care reglementează evaluarea și revizuirea planurilor de gestionare a deșeurilor și programelor de prevenire a producerii deșeurilor sau excluderea sintagmei „în conformitate cu art. 19” din proiect.

La anexa nr. 1 la proiect –

Autorul face trimitere la art.3 indicînd că pct.10 dă definiția noțiunii de „stocare temporară”. De fapt, punctul indicat definește noțiunea de "colectare", iar explicația noțiunii „stocare temporară” lipsește în proiect. Aceiași obiecție se referă și la anexa nr.2.

Recomandarea: Este necesară redactarea anexelor pentru înlăturarea acestor confuzii.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

La varianta propusă a art.8 alin.(3) –

Sintagma „autoritățile competente vor decide prin analiza caz cu caz” este una cu un potențial coruptibil înalt, lăsând la latitudinea angajatorului luarea deciziilor. Prevederile proiectului oferă autorităților competente discreții excesive, deoarece le atribuie competența de a aplica prevederea (de a lua decizii), fără a impune criterii clare pentru asemenea decizie.

Recomandarea: În opinia noastră, pentru reglementarea situației prevăzute în aliniatul prenotat, este suficientă adoptarea unui act normativ provizoriu de nivel național, care va putea fi modificat la necesitate.

În contextul celor expuse, se va revedea oportunitatea excluderii următoarei propoziții din alin.(1) art.9 „Autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și resurselor naturale și mediu, în comun cu autoritățile publice centrale relevante, va întocmi lista deșeurilor, inclusiv a deșeurilor periculoase în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legii”, precum și excluderea alin. (2) și (3) din proiect.

La varianta propusă a art. 27 alin.(3) –

Suntem de părerea că sintagma „autoritatea competentă consideră că metoda destinată tratării este inacceptabilă” lasă la discreția autorității competente să-și stabilească condiții favorabile de oferire a răspunsurilor solicitate de unitățile și întreprinderile care intenționează să desfășoare activități de tratare a deșeurilor.

Recomandarea: Pentru prevenirea expunerii autorității competente unor riscuri de corupție pe viitor, considerăm necesar de a stabili expres metodele destinate tratării deșeurilor într-un act normativ.

La varianta propusă a art. 32 –

Sintagma „... fac obiectul unor controale periodice corespunzătoare efectuate de autoritățile competente” din alin.(1) constituie factor de coruptibilitate, deoarece va crea un înalt potențial coruptibil la implementarea proiectului. Astfel, se lasă la discreția autorităților competente să decidă de sine stătător când și de câte ori pot fi efectuate controale la unitățile și întreprinderile vizate. Prevederile alin.(3) „La stabilirea controalelor și îndeosebi în ceea ce privește frecvența și intensitatea controalelor, se poate ține seama ...” conțin norme cu un risc sporit de coruptibilitate, datorită faptului că nu stabilesc reguli clare pentru efectuarea acestor controale. Astfel, la implementarea legii autoritățile vor fi libere în interpretarea preferată a prevederilor.

Recomandarea: Întru înlăturarea caracterului confuz al normei și pentru evitarea unui comportament abuziv din parte organelor competente, propunem redactarea articolului în cauză și stabilirea unui număr exact de controale, care vor putea fi efectuate pe parcursul unei perioade fixe.

Alin.(3) necesită a fi exclus din proiect, iar dacă există necesitatea prevederii unor excepții ori respectării anumitor prevederi comunitare sau internaționale, acest lucru urmează a fi indicat expres.

La varianta propusă a art. 52 alin.(14) lit.b) –

Considerăm că nu este corect de a lăsa la libera apreciere a autorității de licențiere anularea deciziei privind eliberarea licenței sau recunoașterea nevalabilității licenței, cu atât mai mult că sunt enumerate expres cazurile în urma cărora pot surveni aceste măsuri.

Recomandarea: După părerea noastră, sintagma „este în drept să anuleze decizia privind eliberarea licenței sau să adopte decizia privind recunoașterea licenței ca fiind nevalabilă” urmează a fi substituită cu sintagma „va anula decizia de eliberare a licenței sau va adopta decizia de recunoaștere a nevalabilității licenței”.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

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

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

La varianta propusă a art. 52 alin.(15) –

Recomandarea: Deoarece pentru procedura de eliberare a duplicatului licenței este prevăzută taxa de 450 lei, în scopul asigurării unei transparențe în ceea ce privește gestionarea mijloacelor financiare, propunem completarea lit.c), prin virgulă, cu sintagma „precum și pentru eliberarea duplicatului licenței” după sintagma „eliberarea copiei de pe aceasta”.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Deși Capitolul VI din proiect stabilește expres obligațiile subiecților în domeniul gestionării deșeurilor, proiectul de lege urmează a fi completat cu un capitol aparte în care vor fi prevăzute responsabilități pentru încălcarea prevederilor din proiect, precum și stabilirea unor sancțiuni clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor acestora.

Potrivit prevederilor art.8 din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției adoptată la New York la 31 octombrie 2003, pentru a lupta împotriva corupției, statele părți încurajează în mod special integritatea, cinstea și răspunderea agenților publici, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic.

Recomandarea: De completat proiectul cu norme de drept care să reglementeze răspunderea juridică a persoanei cu funcții de răspundere.

9. Alte obiecții

Ca obiecție generală

Chiar dacă în proiect sunt transpuse prevederile Directivei nr. 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive, acestea nu trebuie copiate mot-a-mot.

Această obiecție se referă la: art.2 alin.(3) "... nu intră sub incidența prezentei directive"; art. 37 alin.(2) „Statele membre descriu măsurile de prevenire ...”; anexa nr.4 pct.6, sintagma „eliberate în temeiul prezentei directive”; anexa nr.4 pct.15, sintagma „publicat de Comisie” (nu se specifică care comisie se are în vedere).

Recomandarea: Considerăm necesară redactarea prevederilor specificate, întru ajustarea lor pentru Republica Moldova.

La varianta propusă a art. 12 lit.f) –

Norma stabilește că autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și resurselor naturale, aprobă condițiile și procedura de emitere, amendare, completare și suspendare a autorizațiilor de gestionare a deșeurilor, lista documentelor necesare pentru obținerea autorizației de gospodărire a deșeurilor, comunicare și refuz, și eliberează autorizații agenților economici pe gratis, în termen de zece zile lucrătoare la data depunerii solicitării, inclusiv a tuturor documentelor necesare și este valabilă pe o perioadă de cinci ani.

În situația în care art.66 din proiect prevede aprobarea de către Guvern a Regulamentului privind eliberarea și retragerea autorizațiilor pentru desfășurarea activităților de gestionare a deșeurilor, norma de mai sus devine inutilă.

Recomandarea: De exclus prevederea din proiect.

La varianta propusă a art. 13 lit.d) –

Autoritățile publice centrale pentru sănătate prezintă avizele privind admisibilitatea și condițiile sanitaro-igienice de utilizare a produselor fabricate din deșeuri sau cu utilizarea acestora. Norma nu stabilește expres cui sunt prezentate avizele, cine este autoritatea competentă.

Recomandarea: Pentru a nu permite careva interpretări abuzive la momentul implementării proiectului, recomandăm autorului indicarea concretă a instituției căreia autoritățile publice

centrale în domeniul sănătății sunt obligate să-i prezinte avizele prenotate.

La varianta propusă a art. 15 –

Recomandarea: Întru executarea prevederilor art.19 lit. i) al Legii privind actele legislative, considerăm oportun de redactat articolul din punct de vedere a tehnicii legislative.

La varianta propusă a art. 50 alin.(2) –

Pare confuză utilizarea sintagmei „deșeuri specifice” în articolul care reglementează categoriile de deșeuri periculoase. Probabil este o eroare.

Recomandarea: Propunem substituirea sintagmei „deșeuri specifice” cu sintagma „deșeuri periculoase”.

La varianta propusă a art. 57 alin.(1) –

Recomandarea: După sintagma „deșeurilor electrice și echipamentului”, propunem de completat cu cuvântul „electronic” pentru a racorda textul articolului la denumirea acestuia.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative 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 către

Vadim Gheorghită
inspector Secția drept public
24 Iunie 2009

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială www.cccec.md