



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/12528 din 30.07.2024

La nr. 07-05/1993 din 16.07.2024

Ministerul Mediului

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind serviciul public de salubritate (număr unic 316/MM/2024).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 8 (opt) pagini.

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2024.07.30 17:02:13 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ



Alexandr PÎNZARI



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9870 din 30.07.2024

la proiectul de lege privind serviciul public de salubritate (număr unic 316/MM/2024)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Mediului, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Anunțul cu privire la elaborarea proiectului de decizie a fost plasat pentru informare pe pagina oficială web a autorității publice, www.mediu.gov.md, la data de 13 septembrie 2023, fiind indicat termenul limită pentru recepționarea recomandărilor, precum și datele de contact ale persoanei responsabile de elaborarea și promovarea proiectului.

Proiectul și materialele aferente au fost plasate pentru consultarea publică pe pagina web oficială a autorității, cât și pe portalul guvernamental de consultări publice www.particip.gov.md, la data de 16 aprilie 2024, cu stabilirea termenului limită de recepționare a recomandărilor până la 26 aprilie 2024, adică 09 zile lucrătoare, fapt ce nu corespunde prevederii statuate la art.12 alin.(2) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, unde se stipulează că „*Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.*”

Prin urmare, apreciind acțiunea autorului de asigurare a accesului părților interesate la proiect și materialele aferente acestuia, dar și ținând cont de insuficiența termenului limită acordat pentru prezentarea propunerilor de modificare, se constată că rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr.239/2008, au fost respectate parțial de către autor.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative dar și analizând normele elaborate, s-a constatat că scopul proiectului este reglementarea „*cadrlui juridic și instituțional unitar privind înființarea, organizarea, gestionarea, finanțarea, monitorizarea și controlul funcționării serviciului public de salubritate a localităților, inclusiv administrarea și exploatarea infrastructurii tehnico-edilitare aferente acestui serviciu.*”

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prin promovarea reglementării serviciului public de salubritate se urmărește satisfacerea nevoilor populației, ale instituțiilor publice și ale agenților economici de pe teritoriul respectivelor unități administrativ-teritoriale unde se intenționează înființarea serviciului public de salubritate a localităților.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota de fundamentare care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;*
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;*
- d) analiza impactului de reglementare;*
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;*
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;*
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;*
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ.”*

Proiectul este însoțit de notă de fundamentare, în cuprinsul căreia sunt descrise condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi. Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă

pentru promovarea proiectului de act normativ.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „d) analiza impactului de reglementare”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt menționat și de către autor în nota informativă.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

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.235/2006 și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019.

Potrivit art. 13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător: „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ”.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În conținutul proiectului au fost identificate prevederi formulate echivoc, susceptibile de interpretare eronată și/sau chiar abuzivă, fapt ce ar facilita implementarea lacunară a prevederilor actului normativ. Analiza detaliată a deficiențelor identificate este prezentată la compartimentul III al raportului.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402/2002, norme ce vizează categoria actului adoptat, omisiunea reglementării tuturor activităților ce se includ, potrivit legii, în conceptul de serviciu de salubritate, fapt ce poate determina neglijarea realizării activității de ecarisaj. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

În vederea realizării prevederilor proiectului, în conținutul acestuia sunt reglementate atribuțiile necesar de realizat de către Guvern, Ministerul Mediului, autoritățile administrației publice locale, precum și asociațiile de dezvoltare intercomunitară, responsabile de respectarea, realizarea și implementarea conceptului serviciului de salubritate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Urmare a examinării prevederilor, în conținutul proiectului au fost identificate careva curențe capabile să prejudicieze corecta implementare a normelor, în ce privește accesul persoanelor interesate la informațiile relevante privind salubritatea localității, dar și stabilirea clară a modului de finanțare a asociațiilor de dezvoltare intercomunitară. Analiza curențelor identificate este descrisă la compartimentul III al raportului.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -	
clauza de adoptare Parlamentul adoptă prezenta lege organică.	
Obiecții: Potrivit proiectului, se dispune că categoria actului normativ ce se propune spre adoptare este lege organică, însă domeniul care ține de sfera de aplicare a proiectului nu se înscrie în domeniile expres prevăzute de Constituție ca fiind reglementate prin lege organică (art.72 alin.(3)). Deși potrivit art.72 alin.(3) lit.r) din Constituție se stabilește că prin legi organice pot fi reglementate și alte domenii pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice, în conținutul Legii serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402/2002, la art.3 alin.(3), se menționează expres că „Domeniile menționate la alin.(1) și (2) pot fi reglementate mai detaliat prin legi ordinare sau prin alte acte normative, după caz.” Subliniem că, la art. 3 alin.(1) lit.d) se menționează despre furnizarea/prestarea serviciilor de salubritate. Prin urmare, se constată că la momentul adoptării Legii nr.1402/2002, legiutorul, în acest caz Parlamentul, a constatat că în vederea reglementării serviciului de salubritate, nu este necesară adoptarea unei legi organice, fiind suficientă adoptarea unei legi ordinare.	
Recomandări: În consecință, se constată că nu există temei pentru aprobarea unei legi organice în vederea reglementării serviciului de salubritate. Respectiv se recomandă a reexamina categoria actului legislativ propus spre adoptare.	
Factori de risc: ● Concurența normelor de drept	Riscuri de corupție: ● Generale

art.2 și art.3

Articolul 2. Noțiuni principale

În sensul prezentei legi, următoarele noțiuni principale semnifică: [...]

18) *salubritate* – totalitatea operațiunilor și activităților necesare pentru asigurarea unui mediu salubru al localităților;

Articolul 3. Serviciul public de salubritate

(1) Serviciul public de salubritate a localităților face parte din sfera serviciilor publice de gospodărie comunală reglementate prin Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402/2002. [...]

(4) Serviciul de salubritate cuprinde următoarele activități:

a) colectarea separată și transportul separat al deșeurilor municipale; [...]

Obiecții:

Analizând prevederile art.2 din Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402/2002, noțiunea stabilită pentru serviciul public de salubritate, descrie că salubritatea cuprinde „totalitatea activităților și lucrărilor de colectare, transportare, sortare, prelucrare, tratare, valorificare, neutralizare (incinerare) și depozitare a deșeurilor menajere, precum și măturatul, spălatul și stropitul străzilor, înverzirea lor, lucrărilor de dezinfecție, deratizare și ecarisaj.”

Astfel, comparând activitățile descrise la art.3 alin.(4) din proiect care enumeră activitățile ce urmează a fi realizate în vederea realizării serviciului de salubritate în localități, și cele menționate în Legea nr. 1402/2002, se constată că în proiect se omite mențiunea obligației de realizare a ecarisajului, care implică strângerea și distrugerea cadavrelor de animale din locurile publice. Menționăm că realizarea ecarisajului localității este important pentru prevenirea bolilor infecțioase și răspândirea mirosului specific.

Subliniem că, omisiunea stabilirii acestei competențe pentru operatorii serviciului de salubritate, determină apariția riscului potrivit căruia niciun subiect nu va realiza această activitate.

Menționăm că, potrivit rigorilor de elaborare a actelor normative statuate în Legea nr.100/2017, la art.3 alin. (4) se stabilește că „Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune”.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă a completa lista activităților ce se cuprind în noțiunea de serviciu de salubritate, astfel cum este reglementat la art.2 din Legea nr.1402/2002.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

art.9

Articolul 9. Atribuțiile autorităților administrației publice locale [...]

(6) Autoritățile administrației publice locale asigură informarea locuitorilor prin mijloace adecvate și prin postare pe site-ul propriu, asupra sistemului de gestionare a deșeurilor din cadrul localității.

Obiecții:

Modul de descriere a atribuției de informare a locuitorilor unității administrativ-teritoriale de către autoritățile administrației publice locale, are un caracter echivoc datorită expresiei utilizate de „mijloace adecvate”, lăsând la discreția entității să stabilească care sunt modalitățile adecvate de informare, fapt ce nu garantează că metodele selectate vor fi eficiente și își vor atinge scopul de informare a cetățenilor interesați.

Stabilirea normelor permissive, de selectare sau dezvoltare a propriilor metode de realizare a atribuțiilor, determină subiectul responsabil de realizarea normei de a interpreta și implementa sarcina trasată în varianta convenabilă, astfel facilitând apariția abuzurilor și implementării neuniforme a prevederilor legale.

Prin urmare, se constată necesitatea stabilirii clare a modului de asigurare a transparenței procesului de gestionare a serviciului de salubritate, prin precizarea locului unde vor fi publicate informațiile la care se face referință în normă, astfel asigurând respectarea prevederilor art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, unde se stabilește că textului proiectului de act normativ, trebuie să fie clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc.

Recomandări:

Se recomandă substituirea expresiei „prin mijloace adecvate” cu prevederi privind stabilirea expresă în proiectul de lege a modului și locului de publicare a informațiilor de interes public pentru locuitorii unității administrativ-teritoriale în care locuiesc.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
- abuz de serviciu

art.10

Articolul 10. Asociațiile de dezvoltare intercomunitară

(4) Asociațiile de dezvoltare intercomunitară având ca obiect serviciul de salubritate se finanțează din cotizațiile anuale de asociat a unităților administrativ-teritoriale membre, precum și din alte surse.

Obiecții:

Norma privind stabilirea modului de finanțare a asociațiilor de dezvoltare intercomunitară se constată a fi descris ambiguu, nefiind specificate detaliat sursele de finanțare a asociației, or expresia „precum și din alte surse” nu oferă claritate referitor la modul de formare a fondului asociației.

Astfel, analizând modul de reglementare a surselor de finanțare a asociației, se stabilește că în cazul omisiunii stabilirii clare a surselor poate apărea o lipsă de transparență în gestionarea fondurilor, ce poate contribui la apariția suspiciunilor de corupție, utilizarea banilor obținuți ilegal sau gestionare defectuoasă a resurselor financiare.

În vederea evitării apariției eventualelor riscuri, este esențial ca în proiect să se specifice clar sursele de finanțare, pentru a asigura un cadru transparent și predictibil de finanțare și gestionare a proiectelor realizate de către asociațiile de dezvoltare intercomunitară.

Recomandări:

În consecință, se stabilește necesitatea precizării clare a surselor de finanțare a asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, fie stabilirea normei de trimitere, în cazul în care prevederile art.22 din Legea nr.17/2023 sunt aplicabile situației respective.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale

- 5 -

Art.15

Articolul 15. Gestiunea directă

(2) Gestiunea directă se realizează prin structuri ale autorităților administrației publice locale, care pot fi:

a) compartimente de specialitate, fără personalitate juridică, organizate în cadrul aparatului propriu al autorității deliberative sau executive al unității administrativ-teritoriale; organizarea și funcționarea acestora se face pe baza unui regulament de organizare și funcționare aprobat de consiliul local; [...]

(4) Pot fi asigurate prin compartimente de specialitate, fără personalitate juridică, [...].

Obiecții:

Sintagma „compartimente de specialitate” nu este utilizată în cadrul normativ național și prin urmare nu poate fi utilizată în proiect fără o explicație a noțiunii, or folosirea unor termeni noi, în lipsa unei definiții poate fi interpretată în diverse moduri și astfel să diminueze din corecta înțelegere a cadrului normativ.

Subliniem că, potrivit Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, în sensul stabilirii unei unități structurale a administrației publice locale, se operează cu noțiunea de „subdiviziune”.

Recomandări:

Prin urmare, în vederea utilizării unei termenologii uniforme, se recomandă substituirea lexemului „compartimente” cu cuvântul „subdiviziuni”.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în vederea reglementării „*cadrlui juridic și instituțional unitar privind înființarea, organizarea, gestionarea, finanțarea, monitorizarea și controlul funcționării serviciului public de salubritate a localităților, inclusiv administrarea și exploatarea infrastructurii tehnico-edilitare aferente acestui serviciu.*”

În procesul de promovare a proiectului de decizie, proiectul și materialele aferente au fost supuse consultării publice în mod repetat, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, cu respectarea parțială a rigorilor de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr.239/2008.

În conținutul proiectului au fost identificate deficiențe referitor la utilizarea unor termeni neconsacrați în legislație, utilizarea formulărilor echivoce ce pot determina interpretarea prevederilor, precum și omisiunea reglementării ecarisajului, în calitate de activitate realizată de serviciul de salubritate, potrivit Legii serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402/2002, fapt ce poate determina neglijarea realizării acestei activități, deși constituie o sarcină importantă pentru exercitarea corespunzătoare a salubrității, menținerea curățeniei și prevenirea răspândirii bolilor infecțioase în cadrul unei comunități.

Prin urmare, în vederea implementării corespunzătoare a prevederilor proiectului, se recomandă revizuirea conținutului acestuia în contextul examinării obiecțiilor și propunerilor de modificare enunțate în prezentul raport de expertiză.

30.07.2024

Digitally signed by Carbuni Daniela
Date: 2024.07.30 16:05:23 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova
MOLDOVA EUROPEANĂ

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Daniela Carbuni , Inspector principal