

PR. 519/16.12.20



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr. 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-8416 din 31.12.2020

La nr. 519 din 16.12.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind stațiunile balneare, climatice și balneoclimatice și tratamentul balnear și de recuperare.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

| | |
|---|---------|
| SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA | |
| D.D.P. Nr. | 30 |
| "06" " | 01 2021 |
| Ora | |



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7067 din 31.12.2020

la proiectul de lege privind stațiunile balneare, climatice și balneoclimatice și tratamentul balnear și de recuperare

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputat în Parlament, 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, 8 și 10 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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate. Totuși, nu a fost respectată norma prevăzută la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008, care prevede publicarea anunțului cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie.

Prin urmare, deși rigorile de transparență decizională au fost respectate fragmentar, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul de lege privind stațiunile balneare, climatice și balneoclimatice și tratamentul balnear și de recuperare are drept scop aprobarea cadrului legal ce reglementează acordarea statutului de stațiune balneară, climatică și balneoclimatică pentru localitățile și arealele care dispun de resurse de substanțe minerale și factori climatici benefici.

Astfel, prin proiect se propune definirea noțiunilor, obiectivelor dezvoltării stațiunilor balneare, entităților publice cu competențe în domeniul de control și condițiile de acordare a statutului de stațiune.

Urmare analizei conținutului proiectului, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesele localităților și arealelor care dispun de resurse de substanțe minerale și factori climatici prin stabilirea condițiilor de obținere a statutului de stațiune balneară, climatică sau balneoclimatică, precum și reglementarea controlului activității acestora.

Interesul promovat de proiect nu contravine interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.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 informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Nota informativă nu conține compartimentele stabilite de art.30 al Legii nr.100/2017 și, prin urmare, nu corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la Legea prenotată. În consecință, se constată insuficiența argumentării necesității de adoptare a proiectului actului normativ.

Totodată, în urma examinării proiectului s-a constatat că prevederile propuse la art.4 alin.(1) din proiect nu se încadrează în cadrul normativ în vigoare, fiind în contradicție cu art.35 alin.(5) din Legea nr.411/1995, examinarea detaliată fiind expusă în compartimentul III al raportului.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „*e) fundamentarea economico-financiară”.*

Nota informativă a proiectului nu conține fundamentarea economică-financiară, însă din cele constatate proiectul nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat.

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, [...]".

Conform Legii nr.100/2017 normele proiectului se expun într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea menționată. Urmare analizei s-a identificat utilizarea termenologiei care nu se regăsește în cadrul normativ în vigoare. Totodată, se atenționează asupra necesității redactării proiectului sub aspectul utilizării semnelor diacritice și racordării textului la forma gramaticală corespunzătoare. Suplimentar, art.3 și art.5 din proiect contravin normelor art.51 alin.(5) - (7) din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Obiectivul proiectului este reglementarea cadrului general al stațiunilor balneare, climatice sau balneoclimatice, condițiile de obținere a statutului, controlul și coordonarea activității, fapt ce este deja stabilit la art.35 „*Asistența medicală de recuperare și asistența medicală balneară*” din Legea ocrotirii sănătății nr.411/1995, iar prevederile indicate în proiect contravin normelor adoptate în Legea prenotată. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, autorităților publice centrale și consiliilor locale ale localităților unde funcționează stațiuni balneare, climatice sau balneoclimatice, care vor fi responsabile de efectuarea studiilor, elaborarea normelor tehnice unitare, stabilirea rigorilor de utilizare a resurselor minerale etc., necesare pentru funcționarea corespunzătoare și realizarea controlului asupra activității stațiunilor.

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

Prevederile proiectului 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 - | |
| <p>Art.3 lit.c) și art.5 lit.e) Art.3 lit.c) „dezvoltarea economico-socială a localității, amenajarea și dotarea (...) <u>urban-edilitară</u> adecvate necesităților balneoturistice și populației locale.” Art.5 lit.e) „<u>cai de acces, infrastructuri urban-edilitare, telecomunicații;</u>”</p> | |
| <p>Obiecții: Conform art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017 statuează că „terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, [...]” Prin urmare, utilizarea sintagmei „urban-edilitară” în proiect este contrară terminologiei folosite în legislația națională, unde în actele normative în vigoare se utilizează pe larg sintagma „tehnic-edilitară” (ex.: Legea nr.28/2016, Legea nr.303/2013, Legea nr. 778/2001 etc.). Folosirea neuniformă a termenilor în legislația națională</p> | |
| <p>Recomandări: Astfel, în scopul evitării utilizării neuniforme a termenilor, capabili de a crea confuzii și interpretări eronate, recomandăm înlocuirea termenului „urban-edilitar” cu sintagma „tehnic-edilitar”.</p> | |
| <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect ● Utilizarea neuniformă a termenilor | <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale |

| | |
|--|--|
| - 2 - | |
| <p>Art.4 alin.(1) „Statutul de stațiune balneară, climatică sau balneoclimatică, datorită condițiilor climatice, balneologice și înzestrării lor edilitar-gospodărești, prezintă o importanță deosebită pentru sănătatea și odihna populației, se acordă prin hotărâre a Guvernului, <u>la propunerea consiliilor locale, cu consultarea, după caz, a populației implicate, pe baza normelor tehnice unitare adoptate de Guvern.</u>”</p> | |
| <p>Obiecții: Norma prevăzută la art.4 alin.(1) din proiect generează conflict între normele de drept, întrucât contravine cu prevederile art.35 alin.(5) din Legea ocrotirii sănătății nr.411/1995 unde se indică că „<u>considerarea unei localități ca stațiune balneară, stabilirea hotarelor zonelor ei de protecție sanitară și determinarea regimului acesteia sînt efectuate de Guvern, la propunerea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și a Consiliului Federației Sindicatelor Independente din Moldova, coordonată cu autoritatea administrației publice locale pe al cărui teritoriu se află stațiunea.</u>” Prin urmare, autorul modifică modalitatea de acordare a statutului de stațiune balneară, exceptând din categoria autorităților investite cu dreptul de a propune localitățile/arealul de stațiune balneară, și oferind acest drept consiliilor locale. Acțiune, care ar genera conflicte de competență între entitățile cu atribuții similare. În urma studiului realizat asupra cadrului legal național și internațional în domeniu, s-a identificat motivul apariției contradicțiilor dintre normele în vigoare și cele cuprinse în proiect. Astfel, proiectul înaintat spre examinare conține prevederi similare cu Ordonanța Guvernului României nr.109/2020, fiind preluate noțiuni și prevederi contrare legislației naționale, fără a fi studiate sau argumentate în nota informativă a proiectului.</p> | |
| <p>Recomandări: Prin urmare, având în vedere calitatea de fondator în unele instituții balneo-sanatoriale a Ministerului Muncii, Sănătății și Protecției Sociale, prevederi stabilite în anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.1263/2016</p> | |

și dreptul de proprietate al Confederației Naționale a Sindicatelor asupra unor instituții balneo-sanatoriale, reglementat de art.25 din Legea sindicatelor nr.1129/2000, se constată motivată și necesară menținerea dreptului de propunere a instituției/localității/arealului pentru acordarea statutului de stațiune balneară. Reieșind din cele expuse se recomandă excluderea alin.(1) al art.4 din proiect sau reformularea conținutului în corespundere cu prevederile art.35 alin.(5) din Legea nr.411/1995.

Factori de risc:

- Norme de blanchetă defectuoase
- Concurența normelor de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 3 -

Art.4 alin.(3); art.5 lit.a); art.6 alin.(2)

Art.4 alin.(3) „Autorizația de funcționare se prelungește, la cerere, la expirare sau ori de câte ori se schimbă calitatea factorilor naturali, constată de organele de specialitate ale ministerelor și ale celorlalte autorități publice, abilitate de lege.”;

Art.5 lit.a) „studii complexe de analiza a factorilor naturali din arealul respectiv, efectuate de instituții de specialitate”;

Art.6 alin.(2) „Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale colaborează la utilizarea rațională a factorilor naturali de mediu cu autoritățile administrației publice centrale de specialitate (...)”.

Obiecții:

Conținutul art.4 alin.(3) din proiect este unul ambiguu și creează confuzii în domeniul obținerii autorizației sanitare de funcționare, așa cum este reglementat în art.23² alin.(5) - (9) din Legea nr.10/2009, care operează cu sintagma „autorizația sanitară de funcționare” și nu „autorizație de funcționare” utilizată în proiect la art.4 alin. (2) și (3). Conform art.23² alin.(7) autorizația sanitară de funcționare se eliberează pe un termen de cel mult 5 ani, în cazul în care obiectivul/activitatea corespunde normelor sanitare, și nu operează cu noțiunea de *prelungire a autorizației în cazul modificării calității factorilor naturali*. Totodată, în cazul art.4 alin.(3), art.5 lit.a) și art.6 alin.(2) se omite determinarea entității publice responsabile de constatarea calității factorilor naturali, fapt ce poate genera apariția conflictelor de interese în executarea atribuțiilor sau omisiunea realizării acesteia, astfel creând dificultăți persoanelor fizice/juridice în realizarea drepturilor și intereselor legitime.

Notificăm că, în proiect se utilizează norme de trimitere defectuoase, făcându-se referire la autoritățile „abilitate de lege”, fără a se face trimitere la vreun act normativ concret.

Recomandări:

Reieșind din cele expuse, se recomandă excluderea alin.(3) al art.4 din proiect, întrucât modalitatea de prelungire a autorizației sanitare de funcționare este reglementată în art.23² din Legea nr.10/2009. Însă dacă specialiștii în domeniu constată necesitatea stabilirii modalității de prelungire a autorizației în cazul modificării calității factorilor naturali este necesară indicarea concretă a autorității competente de studierea, evaluarea și constatarea calității factorilor naturali, conform unor criterii clare, stabilite și aprobate de entitățile competente în domeniu.

Recomandare similară în cazul art.5 lit.a) și art.6 alin.(2) de fi stabilit expres denumirea entităților competente de realizarea evaluării calității factorilor naturali.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Formulare ambiguă care admite interpretări

Riscuri de corupție:

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

| | |
|---|--|
| abuzive <ul style="list-style-type: none"> • Norme de trimitere defectuoase • Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea | - conflict de interese și/sau favoritism |
| - 4 - | |
| Art.6 alin.(2) lit.a) <i>„Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale colaborează la utilizarea rațională a factorilor naturali de mediu cu autoritățile administrației publice centrale de specialitate și cu consiliile locale ale localităților care funcționează ca stațiuni balneare, climatice sau balneoclimatice prin: a) executarea, <u>periodic</u>, de studii și documentații tehnice complexe ale stațiunilor balneare, climatice și balneoclimatice, cu analiza factorilor naturali din fiecare areal;”</i> | |
| Obiecții: Utilizarea cuvântului „periodic” poate genera interpretări abuzive din partea entităților care urmează a realiza studii și documentații tehnice complexe a stațiunilor și calității factorilor naturali. Prin urmare, lipsa indicării termenului concret oferă libertatea agentului public de a stabili termeni convenabili acestuia și utiliza statutul său în beneficiul personal sau terților persoane. | |
| Recomandări: Se recomandă stabilirea concretă a termenului de executare a studiilor, documentațiilor tehnice complexe și analizei calității factorilor naturali, în scopul evitării interpretărilor abuzive din partea agenților publici. | |
| Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație • Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor | Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu |

IV. Concluzia expertizei

Proiectul Legii privind stațiunile balneare, climatice și balneoclimatice și tratamentul balnear și de recuperare este elaborat de către un Deputat în Parlament și are drept obiectiv reglementarea cadrului general privind stațiunile balneare, climatice și balneoclimatice.

Autorul proiectului nu a respectat în totalitate rigorile privind asigurarea transparenței în procesul decizional, fiind omisă norma prevăzută la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008, care prevede publicarea anunțului cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie. Totodată, se constată necesitatea inițierii consultărilor publice pe marginea proiectului cu invitarea specialiștilor în domeniul balneologic, autorităților publice a căror activitate este reglementată de normele proiectului și Confederația Națională a Sindicatelor/Cooperativelor de consum - în calitate de fondatori ai stațiunilor, instituțiilor balneo-sanatoriale.

În urma analizei proiectului, s-a constatat prezența reglementărilor similare cu ale Ordonanței Guvernului României nr.109/2000 privind stațiunile balneare, climatice și balneoclimatice și asistența medicală balneară și de recuperare, fiind preluate noțiuni și prevederi contrare legislației naționale, fără a fi studiate și adaptate cadrului legal al Republicii Moldova. Astfel, denumirea actului normativ al proiectului, care se referă la tratamentul balnear și de recuperare contravine textului acestuia,

Întrucât obiectul de reglementare, stabilește în linii generale cadrul general privind stațiunile balneare, așa cum este prevăzut în nota informativă la proiect, dar nu se referă la tratamentul acordat în cadrul instituțiilor balneo-sanatoriale.

Reieșind din cele enunțate supra, în textul proiectului au fost identificați următorii factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect;
- Utilizarea neuniformă a termenilor;
- Formulare ambiguă care admite interpretări abusive;
- Concurența normelor de drept;
- Atribuții paralele;
- Norme de trimitere defectuoase;
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea;
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor;
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație, etc.

În consecință, în scopul eliminării factorilor de risc și evitării apariției manifestărilor de corupție, se indică asupra necesității de revizuire a proiectului prin prisma recomandărilor înaintate în compartimentul III al prezentului raport.

31.12.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Daniela Carbuni, Inspector superior



