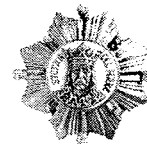




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-6595 din 15.11 2018
La nr. 360 din 26 octombrie 2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru completarea unor acte legislative.

Anexă: 4 (patru) file.

Director adjunct

L. Chireoglo

Lidia CHIREOGLO

Ex.: Vadim Curmei
Tel.: 022/257308

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2494</u>
" <u>19</u> "	<u>11</u> 20 <u>18</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5562 din 15.11.2018

la proiectul de lege pentru completarea unor acte legislative (nr.552/2001 privind evaluarea și acreditarea în sănătate, nr.1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică și Codul contravențional)

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 actului normativ este Parlamentul Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Deputați 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.6-12 din Legea nr.100/2017 privind 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 anticorupție a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

În concluzie, transparența în procesul decizional a fost asigurată, părțile interesate având acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorul menționează că „scopul proiectului de lege constă în asigurarea accesului persoanelor cu dizabilități la asistență medicală”.

Astfel, se propune completarea Legii privind evaluarea și acreditarea în sănătate și a Legii cu privire la activitatea farmaceutică în vederea asigurării accesului persoanelor cu dizabilități în instituțiile medico-sanitare și farmacii, precum și includerea principiilor nediscriminare și accesibilitate, dar și a unui criteriu care se referă la asigurarea accesibilității fizice și informaționale a persoanelor cu dizabilități.

La fel, se propun modificări la Legea nr.1456/1993 prin care retragerea licenței pentru exercitarea activității farmaceutice se va efectua și pentru neasigurarea accesibilității la entitățile farmaceutice, precum și completări la Codul contravențional privind incriminarea contravenției de „Nerespectarea principiului accesibilității pentru persoanele cu dizabilități în instituții medicale”.

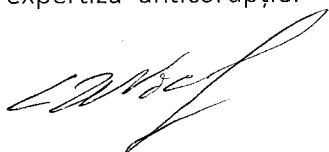
I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul, în fond, conține norme care respectă interesul public prin asigurarea respectării principiilor nediscriminării și accesibilității persoanelor cu dizabilități în instituții medicale și entități farmaceutice.

Totuși, unele norme din proiect riscă să aducă atingere unor drepturi ale altor categorii de persoane prin retragerea licenței pentru exercitarea activității farmaceutice în cazul neasigurării accesibilității entităților farmaceutice.

Centrul Național Anticorupție nu neagă necesitatea instituirii unor sancțiuni în cazul neconformării și încălcării principiilor accesibilității în entitățile farmaceutice, însă modul de retragere de îndată a licenței în cazul nerespectării principiului accesibilității în entitățile farmaceutice fără a lăsa loc unui termen de conformare, considerăm că riscă să prejudicieze interesul public.

Analiza detaliată a acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.



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 stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Totuși unele norme nu conțin o justificare suficientă în privința instituirii retragerii licenței pentru exercitarea activității farmaceutice în cazul neasigurării accesibilității entităților farmaceutice.

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*".

În nota informativă se menționează că „*mijloacele financiare necesare pentru implementarea prevederilor acestei legi vor fi alocate din bugetul instituțiilor și întreprinderilor medico-sanitare și farmaceutice*".

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „*În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum se rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.*

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului".

Conform 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." Metodologia de analiză a impactului de reglementare și



de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Proiectul reglementează activitatea de inițiere, desfășurare și lichidare a activității de întreprinzător.

Astfel, se impune ca acesta să fie susținut de Analiza impactului de reglementare.

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 *"textului proiectului actului normative 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, [...]"

Textul proiectului în mare parte este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

Totuși, autorul urmează să examineze utilizarea în proiect a sintagmei „entități farmaceutice” prin prisma cadrului legal național care reglementează activitatea farmaceutică și care utilizează termenul de „prestator de servicii farmaceutice” - Legea nr.411/1995 privind ocrotirea sănătății și a termenului „întreprindere sau organizație care practică activitatea medico-sanitară și/sau farmaceutică” - Legea nr.552/2001 privind evaluarea și acreditarea în sănătate.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme care conțin referințe la termeni care sunt diferiți față de alți termeni utilizați deja de cadrul național în vigoare, reglementând același aspect.

Totodată, proiectul este lacunar în ceea ce privește stabilirea organului/subiectului de drept cu competențe de constatare a contravenției propuse în proiect (propunerea de completare a Codului contravențional).

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

Proiectul reglementează activitatea entității publice responsabile de constatarea și examinarea contravenției propuse prin proiect.



Dat fiind faptul lipsei reglementării exprese a entității publice, nu se poate ști cu exactitate organul competent de constatarea contravenției.

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 -

Articolul II din proiect, propunerea de completare a art.14/3 din Legea nr.1456/1993 - Art.14/3 din Legea nr.1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică se completează după cum urmează:

„g) neasigurării accesibilității entităților farmaceutice”

Obiecții:

Articolul 14/3 reglementează retragerea licenței pentru exercitarea activității farmaceutice.

Astfel, se propune ca licența pentru exercitarea activității farmaceutice să fie retrasă de către organul abilitat cu această funcție în cazul - neasigurării accesibilității entităților farmaceutice.

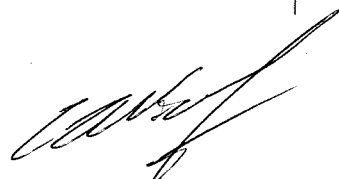
Un prim aspect pe care îl evidențiem este utilizarea confuză a termenului „entitate farmaceutică”, or cadrul legal național în vigoare conține termeni diferiți care reglementează subiecții de drept ce activează în domeniul farmaceutic.

Astfel, Legea nr.411/1995 privind ocrotirea sănătății utilizează termenul „prestatori de servicii medicale și farmaceutice”, iar Legea nr.552/2001 privind evaluarea și acreditarea în sănătate face referință la „întreprindere sau organizație care practică activitatea medico-sanitară și/sau farmaceutică”.

La fel, nu este justificat cu argumente în nota informativă oportunitatea și justificarea retragerii deîndată (la prima abatere) a licenței pentru exercitarea activității farmaceutice.

Astfel, autorul nu face referință la compatibilitatea propunerii, însoțită de argumente concludente, cu prevederile art.11 din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător care prevede la alin.(6) că: „În cazul în care, după obținerea documentului oficial prin care se permite inițierea și/sau desfășurarea unei afaceri, autoritatea administrației publice și/sau altă instituție abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control constată neîndeplinirea unor condiții importante prevăzute pentru eliberarea licenței/autorizației, nu va putea anula documentul, ci va notifica titularului, în cel mult 3 luni de la data expirării termenului legal pentru emiterea licenței/autorizației, neregularitățile constatate, modul de remediere a tuturor deficiențelor identificate, termenul în care titularul trebuie să respecte această obligație și care nu poate fi mai mic de 30 de zile”.

Totodată, alin.(7) al aceluiași articol prevede că: „Autoritatea administrației publice și/sau altă instituție abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control va anula documentul oficial prin care se permite



inițierea și/sau desfășurarea unei afaceri, acordat conform prezentei legi, dacă va constata neîndeplinirea unor condiții care aduc o gravă atingere interesului public, securității naționale, ordinii sau sănătății publice și care nu pot fi remediate sau dacă deficiențele identificate nu au fost remediate în termenul stabilit la alin.(6)".

Recomandări:

Reiterăm că Centrul Național Anticorupție nu se opune stabilirii unor măsuri ferme care ar asigura accesibilitatea în cadrul prestatorilor de servicii farmaceutice persoanelor cu dizabilități, însă consideră că inițial este oportun acordarea unui termen de conformare cu sancționarea punitivă impunătoare concomitent și doar în cazul neconformării sau comiterii repetate a încălcării a se recurge la retragerea licenței de activitate farmaceutică.

Astfel, autorul urmează să justifice propunerea prin gravitatea atingerii interesului public general, securității naționale, ordinii sau sănătății publice.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Articolul III din proiect, propunerea de completare a Codului contravențional cu art.77/3 - Nerespectarea principiului accesibilității pentru persoanele cu dizabilități în instituțiile medicale
Articolul 77/3 din Codul contravențional - Nerespectarea principiului accesibilității pentru persoanele cu dizabilități în instituțiile medicale

Obiecții:

Autorul propune instituirea răspunderii contravenționale în cazul nerespectării principiului accesibilității pentru persoanele cu dizabilități în instituțiile medicale.

Autorul propune ca această contravenție să fie constatată doar urmare a comiterii acesteia de către instituțiile medicale, astfel, instituțiile farmaceutice „vor fi penalizate” cu retragerea de îndată a licenței de activitate farmaceutică.

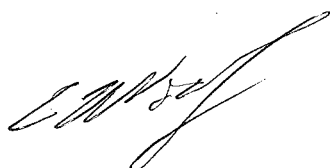
Considerăm că un impact major de nerespectare a principiului accesibilității este în cazul instituțiilor medicale care prestează servicii medicale și, astfel, îngrădind dreptul persoanelor cu dizabilități de a beneficia de aceste servicii medicale și, totuși, autorul propune excluderea licenței doar la instituțiile farmaceutice.

Prin prisma propunerii înaintate la art.II din proiectul legii, considerăm că norma din Codul contravențional urmează să se răsfrângă și asupra instituțiilor farmaceutice, iar în cazul constatării repetate a contravenției de către agentul constatat, acesta să propună organului care a emis licența să o retragă.

Totodată, norma nu stipulează în mod clar organul constatat al contravenției propuse.

Dat fiind faptul că autorul nu stabilește în mod cert organul de constatare și de examinare a contravenției, aplicând art.395 din Codul contravențional - Competența instanței de judecată, deducem că instanța de judecată judecă toate cazurile cu privire la contravenții, cu excepția celor atribuite de prezentul Cod competenței unor alte organe.

Astfel, autorul propune examinarea contravenției de către instanțele de judecată, însă norma nu face



referință expresă la organul cu dreptul de constatare a contravenției.	
Recomandări: Norma urmează să fie completată cu prevederi care ar indica autoritatea publică cu drept de constatare a contravenției și remiterea acesteia spre examinare instanței de judecată. În cazul în care autorul consimte că nu instanța de judecată urmează să aplice sancțiunea urmare a examinării contravenției, propunem modificarea normei în acest sens cu completarea în Codul contravențional la articolul care reglementează competențele autorității în drept să constate și să examineze contravenția. La fel, contravenția urmează să facă referință și la comiterea acesteia de către prestatorii de servicii farmaceutice, iar comiterea repetată va conduce la retragerea licenței pentru exercitarea activității farmaceutice.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept • Lacună de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru completarea unor acte legislative a fost elaborat de un grup de deputați în vederea asigurării accesului persoanelor cu dizabilități la asistență medicală.

Autorul menționează în nota informativă că „proiectul de lege va avea un impact semnificativ pentru incluziunea socială, nediscriminarea, asigurarea egalității de șanse, dar cel mai important asigurarea dreptului la asistență medicală a persoanelor cu dizabilități”.

Deși prevederile proiectului respectă interesul public, unele norme nu sunt justificate în măsura în care ar putea dovedi caracterul de necesitate primordială în promovarea și aplicarea acestora.

Astfel, se atestă o neclaritate între prevederea prin care se propune retragerea deodată a licenței pentru activitatea farmaceutică entităților care practică o asemenea activitate în raport cu instituțiile medicale care, pentru aceeași încălcare, vor fi sancționate contravenționale.

La fel, instituirea contravenției de „Nerespectare a principiului accesibilității pentru persoanele cu dizabilități în instituțiile publice” crează o ambiguitate administrativă în privința necunoașterii organului competent cu constatarea și examinarea contravenției.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În opinia noastră, normele urmează să fie reanalizate și completate, reieșind din propunerile înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.



15.11.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'CURMEI', with a stylized flourish at the end.