

PR. 236/2023
CPS



**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. 06/2/11703 din 27.07.2023
La nr. 236 din 11.07.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (desfășurarea activității farmaceutice în localitățile rurale).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Digitally signed by Cojocaru Vadim
Date: 2023.07.27 12:09:25 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Vadim COJOCARU

Ex: CHISTOL Cristina, Tel. 022 257-421

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1968
"27"	07 2023
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8925 din 27.07.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (desfășurarea activității farmaceutice în localitățile rurale)

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 un 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. 6-12 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."*

Proiectul, însoțit de nota informativă a acestuia, a fost înregistrat și se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6559/language/ro-RO/Default.aspx>.

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei de argumentare a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este derogarea unor atribuții de licențiere a activității farmaceutice în localitățile rurale și stabilire a condițiilor de activitate prin actul normativ al Guvernului și permisiunea desfășurării activității farmaceutice de către personalul medical mediu din IMSP.

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

Prevederile proiectului, nu promovează interese private ce contravin interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017).

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”.*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *denumirea sau numele autorului și a participanților* la elaborarea proiectului actului normativ (elaborat și înaintat de către un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, în conformitate cu art.47 din Regulamentul Parlamentului aprobat prin Legea nr.797/1996);

- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite* (revizuirea competenței Agenției Medicamentelor și Dispozitivelor Medicale, efectuarea unor precizări întru acordarea gradului de claritate a normelor juridice, care au fost introduse prin proiectul de lege al Guvernului pentru precizarea atribuțiilor și optimizarea activității Agenției Naționale pentru Sănătate Publică și transferarea serviciului inspectoratului farmaceutic către AMDM);

Prezumînd și analizînd în acest sens amendamentele vizate de proiectul înaintat forului spre examinare prin Hotărîrea Guvernului nr.403 din 21 iunie 2023 (<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6523/language/ro-RO/Default.aspx>), se remarcă insuficiența de argumentare a proiectului în partea ce vizează instituirea unui nou mecanism de subvenționare exercitat de către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, or autorul nu a reflectat principiile aplicabile mecanismului în speță și nu concretizează cum se vor manifesta formele de subvenționare vizate).

- *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi* (i) completarea Legii nr.

1456/1993, cu o normă de trimitere ce stabilește prerogativa Guvernului de a reglementa condițiile de licențiere a activității farmaceutice în zonele rurale subvenționate de stat sunt reglementate de Guvern; ii) completarea articolului 6 din Legea nr.1409/1997, ce vizează atribuțiile AMDM privind acordarea subvențiilor de stat pentru desfășurarea activității farmaceutice în localitățile rurale;

- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene* (nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene);
- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (se încadrează în cadrul normativ în vigoare).

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*”. Potrivit notei de argumentare a proiectului, *pentru implementarea acestuia nu este necesară alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat.*

Totodată, analiza amendamentelor propuse, denotă faptul că acestea vizează implementarea instituirii unui nou mecanism de subvenționare de stat pentru desfășurarea activității farmaceutice în localitățile rurale, în esență prezumă bugetarea mijloacelor financiare, fapt care denotă neîntreținerea exigențelor de formă și conținut vizate de art.30 și pct.5 al Anexei la Legea cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 (5. *Fundamentarea economico-financiară: descrie impactul economico-financiar, cu indicarea cheltuielilor (bugetare și nebugetare) necesare pentru implementarea prevederilor noului act normativ [...]*).

În context, se accentuează faptul că potrivit art.131 alin.(4), (6) al Constituției RM:

(4) *Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern.*

(6) *Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.*

Coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă *întreținerea parțială a exigențelor de tehnică legislativă* statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. În context, se recomandă autorului revizuirea spectrului de argumente expus, cu evidențierea aspectelor ce țin de *condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și fundamentarea economico-financiară a proiectului*, or argumentele expuse nu asigură forța probantă necesară a notei informative întru justificarea inițiativei.

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, [...]”.

Amendamentele propuse, operează cu o formulare ambiguă (*”în localitățile rurale subvenționate de stat”*), care atribuie caracter ambiguu mecanismului de subvenționare (or proiectul vizează norme de trimitere în sensul reglementării condițiilor de licențiere) și poate determina incertitudine la etapa implementării acestuia sub aspectului delimitării aspectelor procedurale aferente delimitării/selectării localităților care vor beneficia de subvenții și criteriile aplicabile în context, formelor de subvenționare aplicabile, temeiului/criteriilor și condițiilor de acordare nemijlocită a subvențiilor/cuantumul acestora și alte aspecte procedurale relevante.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Prevederile proiectului, reglementează preponderent activitatea entităților publice/agenților publici responsabili de licențierea activității farmaceutice în localitățile rurale subvenționate de stat (Agenției Medicamentelor și Dispozitivelor Medicale). Analiza prevederilor propuse, denotă anumite carențe, ce pot condiționa neclarități la etapa implementării normelor și riscuri de corupție aferente

- omiterii reglementării aspectelor procedurale aferente procesului administrativ de delimitare/selectare a localităților care vor beneficia de subvenții și criteriile aplicabile în context;
- caracterului incert al formelor de subvenționare temeiului/criteriilor și condițiilor de acordare nemijlocită a subvențiilor/cuantumul acestora și alte aspecte procedurale relevante.

Deficiențele prenotate, sunt analizate suplimentar în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Art.I, II

Art. I - Legea nr.1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică (*republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.59-61, art.200*) cu modificările ulterioare, se completează cu un nou articol 14⁴ cu următorul conținut:

„Articolul 14⁴. Licențierea activității farmaceutice în localitățile rurale subvenționate de stat.

(1) Condițiile de licențiere a activității farmaceutice în localitățile rurale subvenționate de stat sunt reglementate de Guvern, prin derogare de la prevederile articolului 14¹ și articolul 22 ale prezentei legi.”

Art. II –Articolul 6 din Legea nr.1409/1997 cu privire la medicamente (*Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.52-53, art.368*), cu modificările ulterioare, la alineatul (4) se completează cu litera d¹) cu următorul conținut: „d¹) acordă subvenții de stat pentru desfășurarea activității farmaceutice în localitățile rurale;”

Obiecții:

Prim-plan, coroborat cu aspectele deficitare delimitate în compartimentul I.5. Justificarea soluțiilor proiectului, reținem lipsa unor argumente plauzibile, evidențiate de către autor în nota de argumentare a proiectului întru justificare inițiativei în partea ce ține de instituirea unui nou mecanism de subvenționare exercitat de către Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale.

Prevederile proiectului sunt lacunare sub aspectul reglementării procedurii administrative de subvenționare instituite, fapt care denotă neîntrunirea exigențelor de reglementare comprehensibilă și transparentă a acțiunilor autorităților publice stabilite inclusiv de prevederile art.32 al Codului administrativ nr.116 din 19 iulie 2018. În acest context, se accentuează faptul că potrivit exigențelor prenotate, procedura administrativă se structurează în mod indispensabil în cadrul unui act normativ, astfel încât participanții să poată percepe clar fiecare etapă a procedurii desfășurate, spectrul de drepturi exercitate și obligațiile asumate.

Omissionarea legiuitorului de a reglementa procedurile administrative pe care le gestionează entitățile publice, determină incertitudine la etapa implementării normelor și poate institui precondiții pentru exercitarea discreționară a unor atribuții extensive/excesive și improprii de reglementare normativă de către entitatea publică responsabilă de implementarea normei. Deficiența în speță, este accentuată de i) utilizarea expresiei “în localitățile rurale subvenționate de stat” în lipsa unor norme ce delimitează aspectele procedurale aferente delimitării/selectării localităților care vor beneficia de subvenții și criteriile aplicabile în context și ii) caracterul incert al formelor de subvenționare temeiului/criteriilor și condițiilor de acordare nemijlocită a subvențiilor/cuantumul acestora și alte aspecte procedurale relevante.

Carențele prenotate, condiționează per ansamblu, caracterul incert al relațiilor sociale reglementate, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor agenților publici și a procedurilor administrative de care aceștia sunt responsabili etc., situații în care agenții publici responsabili/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora, se pot prevala de această deficiență pentru a comite incidente de integritate/manifestări de corupție.

Recomandări:

Reglementarea aspectelor deficitare evidențiate supra.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale

- | | |
|--|--|
| • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | |
|--|--|

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei de argumentare a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este derogarea unor atribuții de licențiere a activității farmaceutice în localitățile rurale și stabilire a condițiilor de activitate prin actul normativ al Guvernului și permisiunea desfășurării activității farmaceutice de către personalul medical mediu din IMSP.

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile *art.8 lit.b)* al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea parțială a* exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. În context, se recomandă autorului revizuirea spectrului de argumente expus, cu reflectarea aspectelor deficitare, ce țin de *condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și fundamentarea economico-financiară a proiectului* (potrivit **capitolului 1.5 Suficiența argumentării din nota informativă** al prezentului raport de expertiză anticorupție), or argumentele expuse nu asigură forța probantă necesară a notei informative întru justificarea inițiativei.

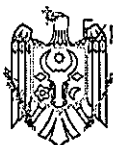
Analiza prevederilor propuse, denotă anumite carențe, ce pot condiționa neclarități la etapa implementării normelor și riscuri de corupție aferente:

- omiterii reglementării aspectelor procedurale aferente procesului administrativ de delimitare/selectare a localităților care vor beneficia de subvenții și criteriile aplicabile în context;
- caracterului incert al formelor de subvenționare temeiului/criteriilor și condițiilor de acordare nemijlocită a subvențiilor/cuquantumul acestora și alte aspecte procedurale relevante.

Prin urmare, se recomandă autorului revizuirea prevederilor proiectului prin prisma recomandărilor statuate de compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

27.07.2023

Digitally signed by Chistol Cristina
Date: 2023.07.27 10:52:58 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina CHISTOL , Inspector principal