



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



R. 163/2022
CPS

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

Nr. 062-2889 din 18.05.2022

La nr. 163 din 28.04.2022

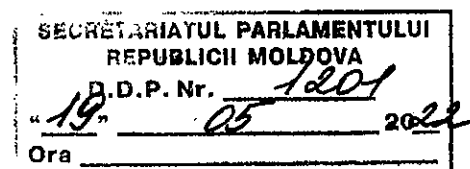
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (*Codul fiscal; Legea nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal; Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică*).

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

Director

Iulian RUSU



1. The first part of the document is a list of names and addresses of the members of the committee. The names are listed in alphabetical order, and the addresses are listed below each name. The list includes names such as Mr. John Doe, Mr. Jane Smith, and Mr. Robert Brown, along with their respective street addresses and cities.

2. The second part of the document is a list of the names and addresses of the members of the committee who have been elected to the position of chairperson. The names are listed in alphabetical order, and the addresses are listed below each name. The list includes names such as Mr. John Doe, Mr. Jane Smith, and Mr. Robert Brown, along with their respective street addresses and cities.

3. The third part of the document is a list of the names and addresses of the members of the committee who have been elected to the position of secretary. The names are listed in alphabetical order, and the addresses are listed below each name. The list includes names such as Mr. John Doe, Mr. Jane Smith, and Mr. Robert Brown, along with their respective street addresses and cities.

4. The fourth part of the document is a list of the names and addresses of the members of the committee who have been elected to the position of treasurer. The names are listed in alphabetical order, and the addresses are listed below each name. The list includes names such as Mr. John Doe, Mr. Jane Smith, and Mr. Robert Brown, along with their respective street addresses and cities.

5. The fifth part of the document is a list of the names and addresses of the members of the committee who have been elected to the position of member-at-large. The names are listed in alphabetical order, and the addresses are listed below each name. The list includes names such as Mr. John Doe, Mr. Jane Smith, and Mr. Robert Brown, along with their respective street addresses and cities.



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7956 din 17.05.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul fiscal nr.1163/1997 – art.103; Legea nr.1380/1997 cu privire la tariful vamal – art.28; Legea nr.1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică – art.1, 5'1, 12'1, 16, 26)

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, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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 supus expertizei 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.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „*Scopul principal al proiectului este facilitarea și simplificarea importului de materii prime, ambalaje și materiale de către producătorii locali de medicamente, care se confruntă cu problema solicitării excesive de autorizații de import, în cazul materiei prime și a ambalajului ce nu sunt destinate producerii medicamentelor. La moment, orice import, presupune adresarea suplimentară la Agenția Medicamentului și Dispozitivelor medicale ori de câte ori este necesar. Astfel, situația devenind una abuzivă, a adus prejudiciu de milioane de lei producătorilor autohtoni de medicamente, fie prin interdicția de a importa mărfurile cu aplicarea scutirilor, fie ca urmare a auditării post-vămuiere de către autoritatea vamală, inclusiv cu încasarea penalităților aferente*”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 3 acte legislative: Codul fiscal, Legea nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal și Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică. În acest context, se propune excluderea atribuției Guvernului de a aproba lista materiilor prime medicamentoase, materialelor, articolelor, ambalajurilor primare și secundare utilizate la prepararea și producerea medicamentelor, scutite de TVA și taxa vamală. Totodată, prin proiect se completează Legea nr. 1456/1993 cu reglementări noi referitoare la autorizarea importului materiei prime medicamentoase, materialelor, articolelor, ambalajului primar și secundar utilizate la producerea medicamentelor de uz uman și prepararea formelor medicamentoase magistrale.

Prin urmare, 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

Prin proiect se urmărește îmbunătățirea reglementărilor privind scutirile de anumite impozite a materiei prime medicamentoase, materialelor, articolelor, ambalajelor primare și secundare utilizate la prepararea și producerea medicamentelor, precum și referitor la autorizarea importului acestor produse.

Totuși, în proiect au fost identificate 2 norme ce sunt de natură să diminueze coerența și claritatea cadrului legal, precum și să creeze posibilități de interpretări abuzive ce vor compromite integritatea în sectorul public. Una dintre aceste norme propune o modificare nerelevantă și necorespunzătoare normei juridice de la art. 5¹ din Legea nr. 1456/1993, iar o altă normă reglementează ambiguu entitatea publică responsabilă de realizarea controlului de stat.

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 descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului și elementele noi.

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*”.

Referitor la argumentarea economico-financiară a proiectului în nota informativă se relevă următoarele: „*Implementarea prevederilor proiectului nu prevede cheltuieli suplimentare de la buget*”.

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 textul proiectului s-au identificat formulări ambigue de natură să reducă din calitatea actului normativ și în stare să genereze interpretări divergente. Potrivit standardelor anticorupție, formularea ambiguă care admite interpretări abuzive este formularea conținută în reglementare care are sens neclar sau echivoc și astfel permite interpretări abuzive. Formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.

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

Proiectul reglementează activitatea Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale. Urmare a implementării proiectului, Legea nr. 1456/1993 va face referire la organele aflate în subordinea Agenției respective ca subiecte responsabile de efectuarea controlului de stat. Norma ce va conține asemenea prevederi constituie un factor de risc din considerentul că Agenția nu dispune de entitățile aflate în subordinea sa. Analiza acestui factor de risc și recomandările de rigoare se conțin la compartimentul III din prezentul Raport.

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 -

Art. III pct. 3 din proiect (art. 5/1 alin. (1) din Legea nr. 1456/1993)

Art.III- Legea nr.1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică (*republicată în Monitorul Oficial al republicii Moldova nr.59-61/200 din 15.04.2005*) cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

3. La Articolul 5¹ aliniatul (1), sintagma „*Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale*” se modifică cu „*Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale*”.

Obiecții:

Urmare a analizei cadrului legal în vigoare se atestă că norma citată nu corespunde prevederilor normei pe care intenționează să o modifice. În acest context, actualmente, art. 5¹ alin. (1) din Legea nr. 1456/1993 prevede că, comercializarea produselor farmaceutice este autorizată de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale. Cu toate acestea, prin proiect se propune înlocuirea entităților publice în realizarea acestei atribuții: de la Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale la Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale.

Respectiv, la redactarea proiectului s-a admis o inadvertență, or Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale nu mai este subiect al normei juridice de la art. 5¹ din data de 19.05.2017. În acest sens, conform art. I pct. 1 din Legea nr. 63/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, la art. 5¹ din Legea nr. 1456/1993 sintagma „*Ministerul Sănătății*” a fost substituită cu „*Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale*”. Prin urmare, începând cu data de 19.05.2017, o dată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 63/2017, subiectul de drept vizat de art. 5¹ din Legea nr. 1456/1993 este Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, iar propunerea din proiect nu poate avea extindere asupra normei juridice în cauză.

În concluzie, pct. 3 din cadrul art. III al proiectului poate fi exclus pentru a asigura proiectului un conținut clar, organizat și corespunzător cadrului juridic în vigoare.

Recomandări:

Se recomandă excluderea pct. 3 din cadrul art. III al proiectului.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generalé

Art. III pct. 6 din proiect (art. 26 alin. (1) din Legea nr. 1456/1993)

Art.III- Legea nr.1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică (*republicată în Monitorul Oficial al republicii Moldova nr.59-61/200 din 15.04.2005*) cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

6. La Articolul 26 aliniatul (1), sintagma „*Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale*” se modifică cu „*Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale*”.

Obiecții:

În versiunea actuală, redacția art. 26 alin. (1) din Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică este expusă astfel: „*Controlul de stat în domeniul medicamentelor, al altor produse farmaceutice și parafarmaceutice, al activității farmaceutice a persoanelor fizice și persoanelor juridice, indiferent de tipul de proprietate, îl exercită organele subordonate Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Ministerului Finanțelor*”. În cazul adoptării proiectului, norma respectivă va avea următorul conținut: „*Controlul de stat în domeniul medicamentelor, al altor produse farmaceutice și parafarmaceutice, al activității farmaceutice a persoanelor fizice și persoanelor juridice, indiferent de tipul de proprietate, îl exercită organele subordonate Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale și Ministerului Finanțelor*”

Carența normei analizate constă în faptul că propunerea de modificare nu ține cont de specificul structurii administrative a entităților publice. Actualmente art. 26 alin. (1) din Legea nr. 1456/1993 vizează entitățile subordonate Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, însă prin proiect se propune ca această normă să reglementeze organele subordonate Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale. Cu toate acestea, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale nu dispune în subordinea sa de alte entități publice. În conformitate cu prevederile Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 71/2013, Agenția este o autoritate administrativă din subordinea Guvernului nefiind stabilite în subordinea acesteia careva entități publice.

Așadar, este iminent riscul inaplicabilității normei după implementarea proiectului, având în vedere că activitatea de control de stat este plasată în sarcina organelor subordonate Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, în condițiile în care această entitate nu dispune de organe subordonate. Totodată, sunt inevitabile interpretările contradictorii ale normei analizate, în special din partea reprezentanților sectorului public și a celor din sectorul privat care sunt pasibili de a fi supuși controlului de stat.

Recomandări:

Se recomandă următoarea expunere a normei de la art. III pct. 6 din proiect (*art. 26 alin. (1) din Legea nr. 1456/1993*): cuvintele „*organele subordonate Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Ministerului Finanțelor*” se vor substitui cu „*Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale și organele subordonate Ministerului Finanțelor*”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

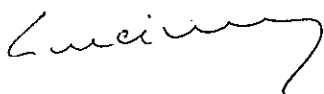
IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea a 3 acte legislative: Codul fiscal, Legea nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal și Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică. În acest context, se propune excluderea atribuției Guvernului de a aproba lista materiilor prime medicamentoase, materialelor, articolelor, ambalajurilor primare și secundare utilizate la prepararea și producerea medicamentelor, scutite de TVA și taxa vamală. Totodată, prin proiect se completează Legea nr. 1456/1993 cu reglementări noi referitoare la autorizarea importului materiei prime medicamentoase, materialelor, articolelor, ambalajului primar și secundar utilizate la producerea medicamentelor de uz uman și prepararea formelor medicamentoase magistrale.

În proiect au fost identificate 2 norme ce sunt de natură să diminueze coerența și claritatea cadrului legal, precum și să creeze posibilități de interpretări abuzive ce vor compromite integritatea în sectorul public. Una dintre aceste norme propune o modificare nerelevantă și necorespunzătoare normei juridice de la art. 5¹ din Legea nr. 1456/1993, iar o altă normă reglementează ambiguu entitatea publică responsabilă de realizarea controlului de stat.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

17.05.2022



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun , Inspector principal