



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



284/2022
CPS

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

Nr. 06/2-4278 din 22.04.2022

La nr. 284 din 11.07.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.411/1995; Legea nr.42/2008; Legea nr.138/2012).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 7 (șapte) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	184B
"25"	07 2022
Ora	

1. 2. 3. 4. 5.

1. 2. 3. 4. 5.



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8102 din 20.07.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 411/1995; Legea nr.42/2008; Legea nr.138/2012)

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 grup de 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 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 a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] actualizarea prevederilor ce țin de acordarea serviciilor de reproducere asistate medical.”

Autorul a mai precizat că, „Proiectul de lege are obiectivul ajustării prevederilor actelor normative existente, ce reglementează domeniul sănătății reproducerii, transplantului de țesuturi și celule, la prevederile legislației europene din domeniu, și anume Directivele 2004/26, 2006/86, precum și a Directivelor ulterioare, care vin să completeze Directivele de bază.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii ocrotirii sănătății nr.411/1995, Legii privind transplantul de organe, țesuturi și celule umane nr.42/2008, Legii privind sănătatea reproducerii nr.138/2012, prevederile acestora fiind aliniate la prevederile Directivelor Europene ce vizează țesuturile și celulele umane, se elimină excepția cu referire la organele, țesuturile și celulele reproductive, organele, țesuturile și celulele embrionare și fetale (inclusiv celulele hematopietice embrionare), se definesc noțiunile de bază conform Ghidului pentru calitatea și siguranța țesuturilor și celulelor pentru aplicare umană Ediția a IV-a, anul 2019_(EDQM), Glosarului de definiții pentru colectarea datelor privind activitățile din domeniul țesuturilor și celulelor din Europa (EDQM); Directivei Europene privind Țesuturile și Celulele (EUTCD), se reglementează un șir de activități ce însoțesc nemijlocit asistența reproducerii asistate medical cum ar fi: consimțământul beneficiarilor, procedura de fertilizare în vitro, conservarea și crioconservarea celulelor sexuale, a gameților, precum și decongelarea acestora, donarea, transportarea, inclusiv transfrontalieră a acestora.

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

Proiectul promovează interesul public privind perfecționarea cadrului normativ în domeniul sănătății reproducerii, transplantului de țesuturi și celule, prin alinierea acestuia la Directivele 2004/26, 2006/86, precum și la Directivele ulterioare, care vin să completeze Directivele de bază.

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”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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”.

Reieșind din prevederile proiectului se constată că, implementarea acestora nu va genera alocarea mijloacelor financiare din bugetul public național, autorul stabilind acest fapt în nota informativă prezentată. În acest sens, potrivit notei informative: „Modificările propuse nu includ careva cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat.”

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 sau 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 în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019.

În acest sens, propunem autorului de a anexa la nota informativă analiza impactului de reglementare la proiectul prenotat în care se vor prezenta beneficiile anticipate, estimarea consecințelor și evaluarea costurilor necesare pentru implementare, precum și impactul proiectului asupra activității de întreprinzător.

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

Însă, unele norme din proiect conțin formulări ambigue și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

De asemenea, evidențiem nerespectarea rigorilor de tehnică legislativă statuate de art.51 alin.(2) din Legea nr.100/2017, care stabilește expres că denumirea articolului exprimă succint obiectul de reglementare, fără a avea o semnificație proprie în conținutul articolului. În acest sens, se constată carențe la modificarea propusă pentru art.9 din Legea nr.138/2012 privind sănătatea reproducerii, și anume lipsa denumirii articolului.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte cu prevederile Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător cu referire la organul competent de a iniția și desfășura control în domeniul transplantului (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Agenției de Transplant, Ministerului Sănătății, precum și a Consiliului Național pentru Reproducerea Asistată Medical, constituit pe lângă Ministerul Sănătății, din cadrul căruia fac parte: Ministerul Sănătății; Comisia de specialitate din domeniul Ginecologiei și Obstetricii; Comisia de specialitate din domeniul Andrologiei și Medicinii sexuale; Ministerul Afacerilor Interne; Agenția de Transplant; Agenția Națională pentru Sănătate Publică; comunitățile științifice și asociațiile profesionale din domeniul reproducerii asistate medical, geneticii medicale și bioeticii.

La fel, investirea unui organ consultativ cu competențe de a stabili reguli cu caracter obligatoriu și care se impun a fi respectate de către prestatorii de servicii medicale publice și/sau privați, care asigură serviciile de reproducere asistate medical, va determina riscuri de corupție la aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată 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 pct.2, art.II pct.3, art.III pct.5, 7, 11, 14 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art. I – Legea ocrotirii sănătății nr.411/1995 [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. La articolul 33:

alin.(2) va avea următorul cuprins:

(2) Serviciile medicale de reproducere umană asistată pot fi acordate de prestatorii de servicii medicale publici sau privați, care sunt acreditați și autorizați în conformitate cu legislația în vigoare. [...]

Art. II – Legea privind transplantul de organe, țesuturi și celule umane nr.42/2008 [...], se modifică după cum urmează: [...]

3. La articolul 9:

alineatele (3) și (4) vor avea următorul cuprins:

(3) Transplantul de organe, țesuturi și de celule este permis prestatorilor de servicii medicale publici și/sau privați autorizați în conformitate cu prevederile actelor normative în vigoare. [...]

Art. III – Legea privind sănătatea reproducerii nr.138/2012 [...], se modifică după cum urmează: [...]

5. Articolul 9 se expune în redacție nouă cu următorul cuprins: [...]

(3) Serviciile de reproducere asistată medical pot fi acordate atât de prestatorii de servicii medicale publici, cât și privați, care sunt acreditați și autorizați în conformitate cu legislația în vigoare. [...]

(5) Biobăncile, care nu sunt conectate la prestatorii de servicii publici și/sau privați, trebuie să fie autorizate pentru desfășurarea activităților de donare, prelevare, testare, prelucrare, conservare, stocare și distribuire de țesuturi și/sau celule, în conformitate cu legislația în vigoare. [...]

7. La articolul 11: [...]

(6) Condițiile necesare pentru realizarea programului de fertilizare in vitro sunt: [...]

b) efectuarea intervenției într-o instituție medico-sanitară publică sau privată acreditată și autorizată pentru acest gen de activitate în condițiile legislației în vigoare; [...]

11. Articolul 15 va avea următorul conținut:

Articolul 15. Prestarea serviciilor de ocrotire a sănătății reproducerii

Serviciile de ocrotire a sănătății reproducerii pot fi prestate atât de prestatorii de servicii publici și/sau privați, autorizați și acreditați pentru acest gen de activitate, în modul stabilit de legislația în vigoare. [...]

14. Articolul 18 se expune în redacție nouă cu următorul conținut:

Articolul 18. Acreditarea, autorizarea și inspecția [...]

3) În scopul garantării calității și siguranței celulelor și/sau țesuturilor reproductive care urmează să fie utilizate pentru tehnologiile de reproducere asistată medical, Agenția de Transplant este în drept să organizeze inspecții și să pună în aplicare măsuri de control adecvate privitor la: [...]

a) activități de prelevare, prelucrare, conservare, stocare, transport și livrare de țesuturi sau celule, incluzând procedurile și activitățile efectuate de către acestea în conformitate cu prezenta lege;

b) documente sau la alte înregistrări care se fac în conformitate cu prezenta lege.

Obiecții:

Analizând normele elaborate, se stabilește că proiectul abundă de trimiteri defectuoase, fiind utilizate expresiile de genul „în conformitate cu legislația în vigoare”, „în conformitate cu prevederile actelor normative în vigoare”, „în condițiile legislației în vigoare”, „în modul stabilit de legislația în vigoare”, „în conformitate cu prezenta lege”, fapt ce afectează coerența și predictibilitatea normei. Totodată, este dificil de stabilit prevederile concrete la care se face referire, din conținutul legii sau altor acte normative. Concret,

evidențiem normele formulate prin proiect, precum: art.33 alin.(2) din Legea nr.411/1995, art.9 alin.(3) din Legea nr.42/2008, art.9 alin.(3) și (5), art.11 alin.(6), art.15 și art.18 ali.(3) lit.a) și b) din Legea nr.138/2012.

Conform art.55 alin.(4) din Legea nr.100/2017 privind actele normative, „În cazul în care se face trimitere la o normă juridică care este stabilită în același act normativ, pentru evitarea reproducerii acesteia, se face trimitere la elementul structural sau constitutiv respectiv, fără a se indica că elementul respectiv face parte din același act normativ.”, iar potrivit alin.(5) din același articol, „În cazul în care se face trimitere la o normă juridică care este stabilită în alt act normativ, pentru evitarea reproducerii normelor complementare, se face trimitere la elementul structural sau constitutiv respectiv, indicându-se denumirea, numărul și anul adoptării, aprobării sau emiterii actului citat.”

Astfel, normele de trimitere defectuoase pot favoriza la aplicare săvârșirea actelor de corupție prin interpretarea diferită, deoarece nu este stabilit clar actul normativ/norma juridică la care se face trimitere.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textelor „în conformitate cu legislația în vigoare”, „în conformitate cu prevederile actelor normative în vigoare”, „în condițiile legislației în vigoare”, „în modul stabilit de legislația în vigoare”, „în conformitate cu prezenta lege”, prin stabilirea expresă a actului normativ concret sau a elementului structural din prezentul proiect de lege.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art. II pct.2 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art. II. – Legea privind transplantul de organe, țesuturi și celule umane nr.42/2008 [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. La articolul 6, pe tot parcursul, sintagma „Agenția Națională pentru Sănătate Publică”, la orice formă gramaticală, se substituie cu sintagma „Agenția de Transplant” la forma gramaticală corespunzătoare.

Obiecții:

Potrivit modificărilor propuse la art.6 din Legea nr.42/2008, norma atribuie caracter permisiv Agenției de Transplant de a efectua controlul activității în domeniul transplantului. Astfel, există riscul instituirii unor atribuții paralele cu cele ale Agenției Naționale pentru Sănătate Publică, întrucât conform anexei la Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, Agenția Națională pentru Sănătate Publică este organul competent de a iniția și desfășura control în domeniul transplantului.

Examinând situația redată mai sus, se stabilește că norma în redacția propusă prin proiect este în conflict cu Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, în special cu art.4 alin.(4) din lege care prevede expres că „Se interzice suprapunerea domeniilor de control între organele de control.”

În aceste condiții, stabilirea unor atribuții paralele va determina interpretări abuzive din partea entităților menționate supra, care vor aprecia și stabili în fiecare caz separat controlul activității în domeniul transplantului.

Ca urmare, atunci când pentru una și aceeași decizie sau acțiune sunt responsabile mai multe entități, riscurile de corupție determinate de acest factor sunt în creștere.

Recomandări:

Se recomandă completarea proiectului cu norme care modifică anexa la Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și stabilesc Agenția de Transplant ca organ de control al activității în domeniul transplantului.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art.III pct.5 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art. III – Legea privind sănătatea reproducerii nr.138/2012 [...], se modifică după cum urmează: [...]

5. Articolul 9 se expune în redacție nouă cu următorul cuprins: [...]

(7) Cuplul reproductiv asistat medical care se află sau nu se află în căsătorie înregistrată în modul stabilit de lege, au dreptul la folosirea tehnologiilor de reproducere asistată, cu condiția acordului reciproc, și semnarea consimțământului informat scris de către ambii soți sau parteneri.

(8) Femeia și bărbatul care nu se află în căsătorie înregistrată în modul stabilit de lege au dreptul la folosirea tehnologiilor de reproducere asistată medical cu condiția acordului reciproc al partenerilor.

Obiecții:

Coroborând normele precitate, se atestă că acestea prezintă același conținut, nefiind clar în acest sens intenția autorului.

Respectiv, formularea propusă la art.9 alin.(8) din Legea nr.138/2012 (art.III pct.5 din proiect) de genul „bărbatul și femeia” este irelevantă, odată ce această definește noțiunea de „cuplu reproductiv asistat medical” și din care se deduce clar și fără achivoc că femeia și bărbatul care nu se află în căsătorie reprezintă același cuplu reproductiv asistat medical care nu se află în căsătorie. Potrivit art.2 din Legea nr.138/2012 (art.III pct.2 din proiect), „cuplul reproductiv asistat medical - cuplul infertil format dintr-un bărbat și femeie care beneficiază de reproducere asistată medical și care a contribuit total, parțial sau deloc cu material gametic necesar reproducerii”.

Recomandări:

Se recomandă excluderea alin.(8) din art.9 potrivit proiectului, iar numerotarea alineatelor urmează a fi revizuită.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.III pct.8, 9, 10, 14 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art. III – Legea privind sănătatea reproducerii nr.138/2012 [...], se modifică după cum urmează:
[...]

8. Articolul 12 va avea următorul cuprins:

Articolul 12. Donarea de celule sexuale și embrioni [...]

(11) Gameții proveniți de la un donator sunt utilizați numai pentru reproducerea asistată medical a unui număr limitat de copii. Numărul maximal de copii născuți vii, care au fost concepuți cu gameții unui donator anonim, nu trebuie să fie mai mare de trei-cinci copii. [...]

(13) Criteriile medicale de selecție a donatorilor sunt stabilite de către Comisia Națională pentru Reproducerea Asistată Medical. [...]

9. Legea se completează cu articolul 12¹ cu următorul cuprins:

Articolul 12¹. Oferirea de compensații donatorilor de spermă, oocite și embrioni

(1) Actul donării de celule reproductive (spermă, oocite) și embrioni este gratuit. [...]

10. Articolul 13 va avea următorul cuprins:

Articolul 13. Crioconservarea și transportarea celulelor sexuale, embrionilor și țesuturilor organelor reproductive [...]

(9) Criteriile și condițiile de crioconservare, transportare și decongelare a celulelor sexuale, embrionilor țesuturilor reproductive sunt stabilite de către Consiliul Național pentru Reproducerea Asistată Medical. [...]

14. Articolul 18 se expune în redacție nouă cu următorul conținut:

Articolul 18. Acreditarea, autorizarea și inspecția

(1) Prestatorii de servicii medicale publice și/sau privați, care asigură serviciile de reproducere asistate medical, își desfășoară activitatea în baza: [...]

c) Regulamentului de activitate în aplicarea tehnologiilor asistate medical aprobat de Consiliul Național pentru Reproducerea Asistată Medical, după coordonare acestuia cu Ministerul Sănătății.

Obiecții:

Atfel, se evidențiază folosirea în textul proiectului a termenilor „*celule sexuale*” și „*celule reproductive*”, care la aplicare vor provoca practici vicioase de interpretare diferită a sensului normelor propuse, fiind tratat ca fenomen diferit reproducerea asistată medical.

În aceste condiții, interpretarea neuniformă a normelor proiectului creează precondiții pentru instituirea și utilizarea abuzivă a procesului de reproducere, acțiuni care pot genera săvârșirea actelor de corupție, manifestate prin abuz de serviciu, trafic de influență, corupere activă/pasivă, conflict de interes.

La fel, norma formulată la art.12 alin.(11) din proiect este formulată confuz cu referire la numărul maximal de copii născuți vii, care au fost concepuți cu gameții unui donator anonim.

Expresia utilizată în textul normei „*trei-cinci copii*” are un sens multiplu și nu exprimă cu exactitate numărul maximal de copii născuți vii, care au fost concepuți cu gameții unui donator anonim, iar ca urmare va determina la aplicare interpretări abuzive ce pot favoriza săvârșirea actelor de corupție, făcând imposibil tragerea la răspundere pentru abuz de serviciu sau depășire a atribuțiilor de serviciu, deoarece formularea normei permite discreții de interpretare ce depășesc cadrul legal.

Astfel, lipsa unor reglementări clare privind numărul maximal permis de copii născuți vii, care au fost concepuți cu gameții unui donator anonim, va acorda persoanelor responsabile competența de a institui și stabili numărul respectiv fără careva restricții și conform propriilor reguli, fără a oferi o justificare clară de ce într-un anumit caz este stabilit numărul maximal de 3 copii, iar într-un alt caz este stabilit numărul maximal de 4 sau 5 copii.

Riscul de corupție în acest caz constă în instituirea „unor porțițe legislative” pentru responsabili de a interpreta diferit în diferite situații numărul maximal de copii născuți vii, care au fost concepuți cu gameții unui donator anonim, inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată, fără a ține seama de alte interese legitime și spiritul legii, executarea căreia urmează să o asigure prin activitatea sa.

Un alt aspect, se referă la organul colegial, permanent și consultativ, constituit pe lângă Ministerul Sănătății, entitate încadrată prin proiect sub diferite denumiri, și anume: potrivit art.12 alin.(13) din proiect - entitatea enunțată este denumită ca fiind „Comisia Națională pentru Reproducerea Asistată Medical”, iar analizând per ansamblu prevederile proiectului rezultă că organul respectiv este denumit ca fiind „Consiliul Național pentru Reproducerea Asistată Medical”. Ca urmare, utilizarea în mod diferit a denumirii entității respective poate provoca la aplicare practici vicioase de interpretate a sensului normei, și anume tratarea ca entități diferite a aceleași entități din cauza confuziei provocate de numirea acesteia în moduri diferite.

De asemenea, se evidențiază stabilirea unor atribuții excesive pentru Consiliul Național pentru Reproducerea Asistată, care vor admite derogări și interpretări abuzive cu riscul legalizării actelor de abuz de serviciu și depășire a atribuțiilor de serviciu a factorilor de decizie, deoarece aceștia vor fi în drept de a stabili reglementări cu caracter normativ (reguli, cerințe etc.) privind selectarea donatorilor (art.12 alin.(13) din proiect), metoda conservării (art.13 alin.(9) din proiect) și aplicarea tehnologiilor asistate medical (art.18 alin.(1) lit.c) din proiect).

Autoritatea responsabilă de promovarea politicilor publice eficiente în domeniul ocrotirii sănătății este Ministerul Sănătății, competență stabilită prin Hotărârea Guvernului nr.148/2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății.

Totodată, potrivit proiectului, Consiliul este un organ colegial, premanent și consultativ, constituit pe lângă Ministerul Sănătății.

Prin urmare, investirea unui organ consultativ cu competențe de a stabili reguli cu caracter obligatoriu și care se impun a fi respectate de către prestatorii de servicii medicale publice și/sau privați, va genera pericolul coruptibil care constă în faptul că entitatea respectivă (CNPA) ce se bucură de asemenea atribuții deține discreții exagerate de a stabili aceste reguli, în dependență de interes și scop, iar prestatorii de servicii medicale vor fi nevoiți să ofere remunerații ilicite responsabililor pentru a se „proteja” de efectele considerabile pe care aceste discreții le pot avea supra activității lor în domeniul reproducerii asistate medical.

Recomandări:

Se recomandă la art.III pct.2 completarea art.2 cu noțiunea de „celule sexuale”.

La art.12 alin.(11), se propune substituirea textului „trei-cinci” prin stabilirea unui număr concret de copii născuți vii, care au fost concepuți cu gameții unui donator anonim.

La fel, urmare a faptului că autoritatea responsabilă de promovarea politicilor publice în domeniul ocrotirii sănătății este Ministerul Sănătății, iar Consiliul Național pentru Reproducerea Asistată Medical are rol de organ colegial și emite decizii cu caracter consultativ, se recomandă la art.12 alin.(13), art.13 alin.(9) și art.18 alin.(1) lit.c) din proiect de a substitui textele „Consiliul Național pentru Reproducerea Asistată Medical” și „Comisia Națională pentru Reproducerea Asistată Medical” cu textul „Ministerul Sănătății”, iar textul „după coordonare acestuia cu Ministerul Sănătății” se va exclude.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită

- trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

- 5 -

Art.III pct.14 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art. III – Legea privind sănătatea reproducerii nr.138/2012 [...], se modifică după cum urmează: [...]

14. Articolul 18 se expune în redacție nouă cu următorul conținut:

Articolul 18. Accreditarea, autorizarea și inspecția [...]

3) În scopul garantării calității și siguranței celulelor și/sau țesuturilor reproductive care urmează să fie utilizate pentru tehnologiile de reproducere asistată medical, Agencia de Transplant este în drept să organizeze inspecții și să pună în aplicare măsuri de control adecvate privitor la: [...]

Obiecții:

Constatăm insuficiența mecanismului de efectuare a controlului de către Agenția de Transplant a activității realizate de către agenții economici în domeniul activității biobancare, inclusiv reproducerii asistate medical.

În primul rând, se evidențiază utilizarea termenului de „*inspecții*”, termen impropriu domeniului efectuării controlului de stat asupra activității de întreprinzător. În sensul Legii nr.131/08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, noțiunea de „*control*” semnifică „*totalitatea acțiunilor de verificare a respectării de către persoanele supuse controlului a prevederilor legislației, realizate de un organ abilitat cu funcții de control sau de un grup de instituții similare*”.

La fel, norma prevede că „*Agencia de Transplant este în drept să organizeze inspecții și să pună în aplicare măsuri de control adecvate*”. Astfel, autorul nu stabilește în textul normei tipul de control efectuat de către Agenție, control planificat și/sau inopinat, periodicitatea controlului planificat și condițiile în care se efectuează controlul inopinat, precum și care sunt „*măsurile de control adecvate*” și cum vor fi aplicate acestea de către Agenția de Transplant.

Art. 4 al Legii nr.131/2012 stabilește că, se consideră control orice formă de verificare, revizie, audit, evaluare și/sau analiză exercitată de către un organ de control, cu scopul de a constata respectarea legislației și de a verifica unele fapte relevante pentru domeniul de control al organului în cauză.

Totodată, deși norma atribuie caracter permisiv Agenției de Transplant de a efectua controlul activității în domeniul reproducerii asistate medical, Agenția nu se regăsește în anexa la Legea nr.131/2012, care prevede lista organelor de control în domeniile aferente acestora.

La aplicare, toate aceste deficiențe vor spori considerabil ambiguitatea procedurii de verificare de către Agenția de Transplant a activității prestatorilor de servicii medicale/biobăncilor/persoane juridice în domeniul reproducerii asistate medical.

Recomandări:

Reformularea normei precitate astfel încât să fie reglementat clar și fără echivoc că Agenția de Transplant efectuează controale planificate și inopinate, periodicitatea controalele planificate, temeiurile și condițiile efectuării controalelor inopinate, măsurile considerate ca fiind adecvate și modul de aplicare a acestor măsuri.

La fel, se propune completarea proiectului cu prevederi care modifică anexa la Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și stabilesc Agenția de Transplant ca organ de control al activității în domeniul reproducerii asistate medical.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice ● Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
---	---

- 6 -

Art.III pct.15 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art. III – Legea privind sănătatea reproducerii nr.138/2012 [...], se modifică după cum urmează: [...]

15. Articolul 19 va avea următorul cuprins:

Articolul 19. Monitorizarea serviciilor de ocrotire a sănătății reproducerii și a reproducerii asistate medical [...]

(3) Prestatorii de servicii medicale publici și/sau privați, Biobăncile, precum și persoanele juridice care desfășoară activități de prelevare, transport și livrare de țesuturi și/sau celule reproductive, vor prezenta anual, până la finele trimestrului 1 ale anului curent sau la solicitare raportul către Agenția de Transplant, despre activitățile realizate în domeniul activității biobancare, inclusiv reproducerii asistate medical.

Obiecții:

Norma analizată este formulată de o manieră discreționară, nefiind stabilite clar cazurile în care Agenția de Transplat este în drept să solicite prestatorilor de servicii medicale publici și/sau privați, biobăncilor, precum și persoanelor juridice, prezentarea raportului despre activitățile realizate în domeniul activității biobancare, inclusiv reproducerii asistate medical.

Astfel, utilizarea expresiei „*la solicitare*” în textul normei precitate este vagă și generează condiții pentru Agenția de Transplant de a stabili periodicitatea prezentării rapoartelor la latitudinea sa și în dependență de interes și scop. Există riscul ca Agenția de Transplant să dețină careva înțelegeri cu prestatorul/persoana juridică/biobanca în vederea prezentării/neprezentării raportului convenabil atunci când este necesar.

În condițiile dării de mită de către prestatorul/persoana juridică/biobanca și luării de mită de către Agenția de Transplant, ar putea fi evitate cazurile în care este necesar prezentarea raportului despre activitățile realizate în domeniul activității biobancare, inclusiv reproducerii asistate medical, ceea ce va determina din partea Agenției de Transplant de a solicita ori de câte ori va considera necesar.

În sensul dat, urmare a faptului că prevederile proiectului de lege vor avea un impactiv semnificativ asupra domeniul reproducerii asistate medical, cât și asupra vieții și sănătății persoanei, este relevant de prevăzut expres cazurile în care Agenția de Transplant este în drept să solicite raportul menționat, cu indicarea termenului de prezentare.

La fel, este confuz mecanismul de oferire a informației despre rapoartele respective de către Agenția de Transplant persoanelor interesate, deoarece proiectul nu conține norme clare în acest sens. Consecința unor asemenea prevederi constă în păstrarea unei „*obscurități*” asupra informațiilor din raport care vizează sau pot interesa în mod legitim anumite persoane sau publicul general.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textului „*la solicitare*” prin indicarea expresă a cazurilor în care Agenția de Transplant este în drept să solicite prezentarea de către prestatorul/persoana juridică/biobanca a raportului despre activitățile realizate în domeniul activității biobancare, inclusiv reproducerii asistate

medical.

De asemenea, se propune completarea cu prevederi care stabilesc că toate rapoartele despre activitățile realizate în domeniul activității biobancare, inclusiv reproducerii asistate medical se publică, pe pagina web oficială a Agenției de Transplant.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

- 7 -

Art.III pct.16 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art. III – Legea privind sănătatea reproducerii nr.138/2012 [...], se modifică după cum urmează:
[...]

16. Legea se completează cu un nou articol 19¹ cu următorul conținut:

Articolul 19¹. Autorizația importului, exportului și deplasărilor transfrontaliere a celulelor reproductive. [...]

(3) Autorizația de import sau export de celule și/sau țesuturi reproductive se eliberează de către Agenția de Transplant la solicitarea prestatorilor de servicii medicale publici și/sau privați, Biobăncilor autorizate pentru acest gen de activitate.

Obiecții:

Astfel, norma stipulează că Agenția de Transplant va elibera autorizația de import sau export de celule și/sau țesuturi reproductive. În opinia noastră considerăm că norma a fost elaborată fără a se ține cont de prevederile Legii nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, care prevede expres la art.4 alin.(3), art.5 lit.e) că „Un act permisiv poate fi invocat și/sau aplicat doar după includerea sa în Nomenclatorul actelor permissive” și „perceperea plății pentru eliberarea actelor permissive doar în cazurile în care mărimea ei este prevăzută expres de lege sau poate fi constatată/calculată în baza prevederilor actului legislativ. În toate celelalte cazuri actele permissive se eliberează gratuit”. Mai mult decât atât, legea citată supra conține prevederi cu referire la eliberarea actului permisiv, termenul de valabilitate și modul de prelungire.

Recomandări:

Reexaminarea normelor respective prin prisma analizei expuse supra și includerea autorizației de import sau export de celule și/sau țesuturi reproductive în Nomenclatorul actelor permissive, cu indicarea autorității emitente, costului și termenului de valabilitate, iar prevederile art.19/1 alin.(3) din proiect să fie reformulate astfel încât să conțină reglementări clare privind modul de eliberare a autorizației, prelungirea termenului de valabilitate, cazurile de retragere și refuz de eliberare a autorizației respective.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop actualizarea prevederilor ce țin de acordarea serviciilor de reproducere asistate medical. În acest sens, proiectul de lege are obiectivul ajustării prevederilor actelor normative existente, ce reglementează domeniul sănătății reproducerii, transplantului de țesuturi și celule, la prevederile legislației europene din domeniu și anume Directivele 2004/26, 2006/86 precum și a Directivelor ulterioare, care vin să completeze Directivele de bază.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu prevederile Legii nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019, în care este necesar de prezentat beneficiile anticipate, estimarea consecințelor și evaluarea costurilor necesare pentru implementare, precum și impactul proiectului asupra activității de întreprinzător.

De asemenea, în cadrul expertizei anticorupție au fost identificați factori de risc, precum:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, norme de trimitere defectuoase - proiectul abundă de trimiteri defectuoase, fiind utilizate expresiile de genul „în conformitate cu legislația în vigoare”, „în conformitate cu prevederile actelor normative în vigoare”, „în condițiile legislației în vigoare”, „în modul stabilit de legislația în vigoare”, „în conformitate cu prezenta lege”, fapt ce afectează coerența și predictibilitatea normei;
- concurența normelor de drept, atribuții paralele - au fost identificate conflicte cu prevederile Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător cu referire la organul competent de a iniția și desfășura control în domeniul transplantului;
- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative - identificate norme care prezintă același conținut privind „femeia și bărbatul care nu se află în căsătorie” și „cuplu reproductiv asistat medical care nu se află în căsătorie”;
- utilizarea neuniformă a termenilor, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice - norme formulate confuz cu referire la numărul maximal de copii născuți vii, care au fost concepuți cu gameții unui donator anonim; utilizarea în mod diferit a denumirii organului colegial, premanent și consultativ, constituit pe lângă Ministerul Sănătății; investirea Consiliului Național pentru Reproducerea Asistată Medical cu competențe de a stabili reguli cu caracter obligatoriu și care se impun a fi respectate de către prestatorii de servicii medicale publice și/sau privați; utilizarea termenilor „celule sexuale” și „celule reproductive”, care la aplicare vor provoca practici vicioase de interpretare diferită a sensului normelor propuse;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public - utilizarea expresiei „la solicitare” în textul normei precitate este vagă și generează condiții pentru Agenția de Transplant Mediu de a stabili periodicitatea prezentării de către prestatorul/persoana juridică/biobanca a raportului despre activitățile realizate în domeniul activității

biobancare, inclusiv reproducerii asistate medical; nerespectarea principiului accesului la informație de interes public - lipsa mecanismului de informare de către Agenție privind activitatea agenților economici în domeniul activității biobancare, inclusiv reproducerii asistate medical;

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) - insuficiența mecanismului de efectuare a controlului de către Agenția de Transplant a activității realizate de către agenții economici în domeniul activității biobancare, inclusiv reproducerii asistate medical.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

20.07.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal