



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4828 din 07.03.2018

la proiectul de lege privind organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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."*

Autorul proiectului a plasat anunțul referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de lege la data de 09.02.2018, fiind respectată una dintre etapele procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare, statuată de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Totodată, proiectul propus și nota informativă la acesta au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale a Mediului www.madrm.gov.md, precum și pe portalul www.particip.gov.md, însă nu s-a respectat termenul-limită de 10 lucrătoare pentru prezentarea propunerilor de către părțile interesate.

Prin urmare, se constată că parțial s-au respectat rigorile de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului, stabilite la art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, scopul acestuia constă în „consolidarea cadrului legal instituțional și crearea condițiilor organizatorice, economice, economico-juridice favorabile exercitării profesiei de medic veterinar”.

Prin proiect se reglementează condițiile organizatorice și formele de exercitare a profesiei de medic veterinar, drepturile, obligațiile și responsabilitățile exercitării profesiei de medic veterinar, precum și criteriile pentru obținerea gradelor profesionale în domeniile de activitate etc.

Potrivit autorului, implementarea proiectului, va contribui la asigurarea sănătății și bunăstării animalelor, asigurarea sănătății publice, inofensivității produselor alimentare de origine animală, precum și a protecției mediului ambiant.

Totodată, atenționăm asupra faptului că capitolul privind statutul și competențele Colegiului Medicilor Veterinari este necesar de examinat și consultat suplimentar de către autoritățile responsabile de elaborarea și promovarea politicilor în domeniul sănătății. Astfel, potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.13 din 15.05.2015 pentru controlul constituționalității Legii nr.261 din 1 noiembrie 2013 cu privire la Colegiul Medicilor din Republica Moldova s-a declarat neconstituțională Legea nr.261/2013.

Reieșind din faptul că competențele funcționale ale Colegiului Medicilor Veterinari (statut, domeniu de activitate, atribuțiile și obligațiile etc.) au fost preluate din Legea nr.261/2013, există riscul ca în cazul aprobării proiectului de lege, capitolul privind statutul colegiului să fie declarat neconstituțional.

Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție, inclusiv la competențele funcționale ale Colegiului va fi efectuată la compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție.



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

Proiectul promovează interesul public general care va fi realizat de către Colegiul Medicilor Veterinari în baza căruia se va asigura sănătatea și bunăstarea animalelor, sănătatea publică și a mediului ambiant.

Reieșind din faptul că în materia constituțională există precedent judiciar (*Hotărârea Curții Constituționale nr.13 din 15.05.2015*), prin care s-a declarat neconstituțională Legea nr.261/2013, instituirea/înființarea repetată a Colegiului Medicilor Veterinari ar putea fi generat de anumite interese de grup sau individuale, care au ca scop deținerea controlului asupra domeniului ce ține de exercitarea profesiei de medic veterinar.

Astfel, în vederea excluderii anumitor interese private contrare interesului public, se impune analiza detaliată, prin prisma deciziei Curții Constituționale nr.13 din 15.05.2015, a statutului și competențelor funcționale ale Colegiului.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Analizând conținutul notei informative se constată că aceasta stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului, prezintă argumentarea de rigoare și analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Autorul în nota informativă, menționează că aprobarea proiectului nu va genera alocarea de mijloace financiare de la bugetul de stat.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al



acestui asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea 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 prenotat a fost supus analizei impactului de reglementare.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *“textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]”

Prin proiect se operează cu terminologie neuniformă întru reglementarea incompatibilităților și restricțiilor în exercitarea profesiei de medic veterinar (orice activitatea sau ocupație). Aspectele ce vizează factorii și riscurile de corupție aferente utilizării unei terminologii neuniforme sunt analizate detaliat în secțiunea III a raportului de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Prevederile proiectului contravin normelor Codului contravențional, la compartimentul privind autoritățile competente să soluționeze cauzele contravenționale și prevederilor Legii cu privire la registre nr.71 din 22.03.2007, la capitolul privind procedura de instituire, ținere reorganizarea și lichidarea a registrelor.

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

Prevederile proiectului se răsfrâng asupra activității Colegiului Medicilor Veterinari care va fi responsabil de asigurarea și garantarea unui nivel înalt de protecție a sănătății umane, sănătății animalelor și a mediului, precum și asigurarea populației cu servicii veterinare și cu produse alimentare de calitate.



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

Prevederile proiectului ar putea aduce atingere prevederilor art.107 din Constituție „Administrația publică centrală de specialitate” și art.43 alin.(1) „Dreptul la muncă și protecția muncii”.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -	
Art.2 Articolul 2. Noțiuni principale <i>Membru de onoare</i> -titlu acordat medicilor veterinari și persoanelor care au contribuit în mod excepțional la promovarea profesiei de medic veterinar, protecției și bunăstării animalelor, cât și personalități, care s-au remarcat cu deosebire în domeniul medicinei veterinare.	
Obiecții: Noțiunea de „ <i>membru de onoare</i> ” are sens neclar și echivoc, întrucât nu este prevăzut expres categoriile de calificări și titlurile de onoare care se includ în contribuțiile „ <i>excepționale la promovarea profesiei de medic veterinar</i> ” și în categoria de „ <i>personalități care s-au remarcat cu deosebire în domeniul medicinei veterinare</i> ”. În lipsa clară a categoriilor de calificări și titluri de onoare care trebuie să fie incluse în calitatea de „ <i>membru de onoare</i> ”, există riscul ca responsabilii de implementarea legii să acorde, la propria discreție, în dependență de interes sau scop, titlul de membru de onoare, fără careva restricții în acest sens, ceea ce ar prejudicia interesele altor medici veterinari care sunt în condiții egale.	
Recomandări: De prevăzut expres categoriile de calificări și titlurile de onoare care pot determina calitatea de membru de onoare.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">• Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">• Generale

- 2 -	
Art.4 lit.d) [...] este membru al Colegiului.	
Obiecții: Prin obligarea medicului veterinar de a fi membru al Colegiului, de fapt, se îngreșează dreptul la muncă. Astfel, libertatea la asociere se bazează pe principii benevole și în baza liberului consimțământ al medicului. În caz contrar, se subminează garanțiile de realizare a drepturilor omului.	
Recomandări: De exclus lit.d) art.4.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">• Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">• Generale

Art.5 alin.(1)

Articolul 5. Domeniul de activitate

(1) Activitatea de medic veterinar include:

- a) medicina veterinară vizând sănătatea și bunăstarea animalelor;
- b) siguranța produselor alimentare;
- c) diagnosticul de laborator veterinar;
- d) supravegherea salubrității furajelor, furajelor medicamentate, premixurilor, concentratelor furajere, aditivilor furajeri, hranei pentru animale, altor produse nutritive destinate animalelor;
- e) reproducția, identificarea, înregistrarea și trasabilitatea animalelor;
- f) prescrierea, eliberarea, comercializarea cu amănuntul, administrarea și aplicarea produselor farmaceutice de uz veterinar a raticidelor și dezinfectanților;
- g) controlul inofensivității și impactului asupra animalelor a produselor farmaceutice de uz veterinar, cosmetice, igienice, dezinfectanților, accesoriilor, altor produse destinate animalelor;
- h) participarea la procesul de autorizare a obiectivelor prevăzute de Legea nr. 221-XVI din 19 octombrie 2007 privind activitatea sanitar veterinară;
- i) cercetări și activități de genetică animală fundamentală și aplicată;
- j) și alte domenii.

Obiecții:

Deși sunt prevăzute domeniile de activitate a profesiei de medic veterinar, acestea nu sunt reglementate în lege, la compartimentul de procedură, măsuri, criterii și termeni de executare, și anume cum se realizează supravegherea salubrității furajelor, furajelor medicamentate, controlul inofensivității asupra animalelor a produselor farmaceutice de uz veterinar, cosmetice; prescrierea, eliberarea, comercializarea cu amănuntul, administrarea și aplicarea produselor farmaceutice de uz veterinar etc.

De asemenea, utilizarea sintagmei „alte domenii” este confuză și admite interpretări abuzive din partea responsabililor de implementarea legii. Pericolul aplicării normei date constă în faptul că subiecții legii ar putea să-și atribuie dreptul și competența de a-și institui și alte domenii de reglementare care ar excede cadrul normativ de reglementare, ceea ce ar prejudicia interesul public.

Domeniile de activitate ale legii trebuie să fie reglementate expres, astfel încât să nu acorde posibilitate persoanelor responsabile de aplicare a prevederilor interpretarea preferată a acestora.

Recomandări:

De prevăzut expres domeniile de activitate ale legii și dispoziții de drept material și de ordin procedural a aplicării domeniilor de activitate.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale



Art.7 alin.(1) și (2)

Articolul 7. Incompatibilități și restricții

(1) Exercițarea profesiei de medic veterinar este incompatibilă cu:

- a) orice activitate sau ocupație care aduce atingere sau prejudicii demnității profesionale și încalcă Codul deontologic medical veterinar;
- b) folosirea cunoștințelor medicale veterinare în defavoarea sănătății animalelor sau cu scop criminal.

(2) Nu poate exercita profesia de medic veterinar:

- a) persoana care a fost condamnată pentru săvârșirea cu intenție a unei infracțiuni, în împrejurări legate de exercitarea profesiei de medic veterinar;
- b) persoana căreia i s-a aplicat pedeapsa interdicției de a exercita profesia de medic veterinar, pe o durată stabilită prin hotărâre judecătorească definitivă;
- c) persoană în privința căreia este instituită o măsură de ocrotire judiciară.

Obiecții:

Compartimentul privind regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor pentru medicul veterinar corespunde parțial rigorilor de asigurare a exercitării profesiei de medic veterinar.

Astfel, la standardul incompatibilități în exercitarea profesiei de medic veterinar este necesar de prevăzut activitatea de întreprinzător, incapacitatea de exercițiu sau capacitatea limitată de exercițiu a persoanei și conflictul de interese.

La standardul restricții în exercitarea profesiei de medic veterinar este necesar de prevăzut reglementări care să garanteze principiul integrității și secretului profesional, și anume că medicul veterinar are restricția de a utiliza în alte scopuri decât cele de activitate mijloacele financiare, tehnice, materiale și informaționale, să facă uz de atribuțiile funcționale în interesul unor persoane. Incompatibilitățile și restricțiile date se aplică numai pentru medicul veterinar oficial, nu și pentru medicul veterinar de liberă practică.

Prevederea de la alin.(1) lit.a) art.7 „*orice activitate sau ocupație*” este o formulare care utilizează sinonime pentru același fenomen.

Pe lângă faptul că prevederea de la alin.(1) lit.b) „*folosirea cunoștințelor medicale veterinare în defavoarea sănătății animalelor sau cu scop criminal*” nu face parte din categoria incompatibilităților privind funcția de medic veterinar, sintagma „*scop criminal*” nu este conformă terminologiei utilizate pentru definirea interdicției pentru exercitarea profesiei de medic veterinar. Fapta criminală se încadrează în noțiunea de infracțiune, pe când medicul veterinar ar putea utiliza cunoștințele medicale veterinare în interese private (avantaje, beneficii, favoruri) care s-ar califica ca contravenție.

Recomandări:

De completat alin.(1) art.7 cu următoarele prevederi:

- b) activitatea de întreprinzător;
- c) incapacitatea de exercițiu sau capacitatea limitată de exercițiu a persoanei;
- d) conflictul de interese.

De exclus de la alin.(1) lit.a) art.7 sintagma „sau ocupație”.



De modificat prevederea alin.(2) art.7 cu următorul conținut: „Restricții la exercitarea profesiei de medic veterinar” și de completat cu următoarele prevederi:

d) să utilizeze în alte scopuri decât cele de activitate mijloacele financiare, tehnice, materiale și informaționale;

e) să facă uz de atribuțiile funcționale pentru în interesul unor persoane.

Prevederea de la alin.(1) lit.b) art.7 de inclus la alin.(2) al aceluiași articol, iar sintagma „scopuri criminale” de substituit cu sintagma „scop ilegal”.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lacună de drept
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 5 -

Art.12

Articolul 12. Drepturile profesionale ale medicului veterinar
[...] să exercite alte drepturi, în conformitate cu legislația.

Obiecții:

Prevederea „să exercite alte drepturi, în conformitate cu legislația” este o normă de trimitere defectuoasă, de o manieră imprecisă și interpretabilă, întrucât nu face trimitere la vreun act normativ, ceea ce permite interpretarea preferențială și abuzivă a cadrului normativ.

Prin formularea neclară a drepturilor medicului veterinar, există riscul ca aceștia să abuzeze de prevederile date, prin instituirea unor drepturi care ar excede cadrul legal sau atribuirea unor drepturi care ar leza interesul cetățenilor/interesul public, prin imixtiunea abuzivă în activitatea altor entități publice, ceea ce, de fapt, reprezintă o legalizare a actelor de abuz de serviciu și depășirea atribuțiilor de serviciu.

Recomandări:

De prevăzut expres drepturile medicilor veterinari.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

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

Art.15

Articolul 15. Modul de apărare a drepturilor medicului veterinar Drepturile profesionale se apără în instanța de judecată sau după caz de Colegiu.

Obiecții:

Prevederile articolului dat, de fapt, transpune norma de la art.12 lit.l) „să-și opere, inclusiv pe cale judiciară, dreptul la exercitarea profesiei și alte drepturi profesionale”.

În vederea respectării regulilor tehnicii legislative, este necesar de exclus astfel de dublări în textul legii.

Recomandări:

Excluderea art.15 din proiect.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.16 alin.(4)

Articolul 14. Raportul medic veterinar - deținător de animale[...] (4) Orice intervenție medicală se efectuează cu acordul deținătorului de animale, cu excepția situațiilor când starea lui fizică și psihică nu-i permite să ia o decizie conștientă sau în situațiile expres stabilite de lege. [...]

Obiecții:

Atribuirea dreptului medicului veterinar de a efectua intervenția medicală la animale fără acordul deținătorului de animale, în cazul în care „starea fizică și psihică a acestuia nu-i permite să ia o decizie conștientă” este excesivă și abuzivă.

Prin norma dată se lezează dreptul deținătorilor de animale care sunt cu capacitatea de exercițiu limitată sau restrânsă de a-și valorifica/exercita dreptul privind acordul la intervenția medicală prin reprezentanții săi legali.

Mai mult decât atât, norma dată nu stabilește clar dacă medicul veterinar stabilește starea fizică și psihică a deținătorului de animale în baza unor acte care să confirme capacitatea de exercițiu limitată sau restrânsă a acestuia.

Prin urmare, derogarea neîntemeiată de la exercitarea drepturilor persoanelor va acordă dreptul medicilor veterinari, la propria discreție, să efectueze intervenții medicale de a efectua intervenția medicală, ceea ce va prejudicia interesele deținătorilor de animale.

Prevederea „situațiile expres stabilite de lege” este o normă de trimitere defectuoasă și interpretabilă, întrucât nu face trimitere la careva prevederi din cadrul proiectului sau ale unui act normativ, ceea ce permite interpretarea preferențială și abuzivă a cadrului normativ.

Recomandări:

De completat după sintagma „decizie conștientă” cu sintagma „cu acordul reprezentantului său legal” și de prevăzut expres cazurile când intervenția medicală se efectuează fără acordul deținătorului de animale.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Generale

• Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private

- 8 -

Art.18 alin.(1) și (2) și Capitolul VI art.45-49

Articolul 18. Statutul juridic al Colegiului Medicilor Veterinari

(1) Colegiul Medicilor Veterinari reprezintă o organizație profesională autonomă, neguvernamentală, apolitică și nonprofit, din care fac parte toți medicii veterinari cu excepția medicilor veterinari oficiali din Republica Moldova.

(2) Colegiul are statut de persoană juridică cu autonomie instituțională, care își exercită atribuțiile în mod independent.

Capitolul VI „Răspunderea disciplinară a medicilor veterinari” - obiecție la întreg capitol

Obiecții:

Cu titlu de obiecție generală reținem că, potrivit deciziei Curții Constituționale nr.13/2015, statutul juridic al Colegiului Medicilor a fost declarat neconstituțional, pe motiv că competențele funcționale ale acestuia sunt în conflict și dublează competențe organului central de specialitate în domeniul sănătății și constituie o imixtiune în atribuțiile Guvernului, în general, și organului central de specialitate în domeniul sănătății, în special.

Astfel, Curtea menționează că statutul atribuit prin lege Colegiului Medicilor corelat cu atribuțiile acestuia și atribuțiile autorității administrației publice centrale de specialitate aduce atingere articolului 107 din Constituție „Administrația publică centrală de specialitate (1) Organele centrale de specialitate ale statului sînt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărîrile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor; (2) În scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative.” Prin urmare, s-a constatat că prevederile Legii nr.261/2013 sunt în conflict de norme cu prevederile Legii ocrotirii sănătății nr. 411/1995, la capitolul privind supravegherea exercitării profesiei medico-sanitare.

Reieșind din faptul că statutul și competențele funcționale ale Colegiului Medicilor Veterinari (organizație profesională autonomă, neguvernamentală, nonprofit cu domenii de activitate în jurisdicție profesională și litigii și aplicarea sancțiunilor disciplinare și pecuniare medicilor) în mare parte sunt analogice celor ale Colegiului Medicilor, există riscul ca capitolul dat să fie declarat neconstituțional.

În vederea asigurării și respectării principiului securității raporturilor juridice este necesar de analizat suplimentar statutul și competențele funcționale ale Colegiului, astfel încât să nu fie prejudiciat interesul public general.

Totodată, în cadrul raportului de expertiză anticorupție, la compartimentul competențele funcționale ale Colegiului, vor fi identificați și analizați factorii de risc și riscurile de corupție.

Recomandări:

De analizat suplimentar Capitolul III-VI din proiect, prin prisma deciziei Curții Constituționale nr.13/2015 și a factorilor de risc și a riscurilor de corupție identificați în raport, întrucât în varianta propusă normele nu respectă principiile constituționale și sunt în contradicție cu prevederile Legii ocrotirii sănătății nr.411/1995.

Factori de risc:

• Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

• Generale

Art.19 lit.c) și e)

Articolul 19. Domeniile de activitate ale Colegiului

[...] e) economico-social;

f) administrativ și organizatoric.

Obiecții:

Deși se prevăd domeniile de activitate ale Colegiului Medicilor Veterinari, proiectul nu conține reglementări privind procedurile administrative, organizatorice și economico-sociale de realizare și executare a domeniilor date.

Omisiunea de a reglementa aspecte procedurale sau mecanisme de realizare a atribuțiilor în domeniile de activitate a Colegiului Medicilor Veterinari generează riscuri de corupție, prin aplicarea abuzivă a de către responsabili a atribuțiilor funcționale.

Recomandări:

De prevăzut procedurile administrative de executare și realizare a domeniilor de activitate a Colegiului Medicilor Veterinari „economico-social; administrativ și organizatoric”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.20 lit.b)

Articolul 20. Organele de conducere a Colegiului

[...] b) Președintele; [...]

Obiecții:

Includerea Președintelui Colegiului Medicilor Veterinari în categoria organelor de conducere a colegiului este eronată, deoarece calitatea de președinte reprezintă funcția acestuia în cadrul colegiului.

Este necesar de exclus astfel de norme care au sens neclar sau confuz în cadrul proiectului, întrucât acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementarea prevederilor legii.

Recomandări:

De exclus lit. b) art.20.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.26

Articolul 26. Președintele și vicepreședintele Colegiului Medicilor Veterinari

Obiecții:

Articolul dat nu conține reglementări privind demiterea președintelui și vicepreședintelui Colegiului Medicilor Veterinari.

În lipsa garanțiilor suficiente privind demiterea președintelui și vicepreședintelui Colegiului, există riscul ca subiecții dați să admită/săvârșească abateri disciplinare, însă nu vor putea fi demși din funcție, dat fiind faptul că legislația specială nu prevede temeiuri legale de demitere. Prin urmare, subiecții dați sunt încurajați să comită abuzuri, fără să fie demși din funcție.

Recomandări:

De prevăzut expres procedura de demitere a președintelui și vicepreședintelui Colegiului Medicilor Veterinari.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.28 lit.a)

Articolul 28. Atribuțiile Biroului executiv

Biroul executiv este organul executiv al Colegiului și are următoarele atribuții:

a) aprobă contractele și angajamentele semnate de președintele Colegiului valoarea cărora depășește suma de 10 salarii medii lunare pe economie; [...]

Obiecții:

Atribuția Biroului executiv al Colegiului privind aprobarea contractelor și angajamentelor semnate de președintele Colegiului valoarea cărora „depășește suma de 10 salarii medii lunare pe economie” este excesivă și ambiguă, deoarece prevederile proiectului legii nu reglementează expres tipurile categoriilor de contracte care urmează să fie încheiate din numele președintelui Colegiului. Totodată, nu este clar stabilit categoria de angajamente pe care este în drept să le aprobe Biroul executiv al Colegiului.

Mai mult decât atât, nu este justificată din punct de vedere organizatoric și administrativ stabilirea limitei de 10 salarii medii lunare pe economie pentru aprobarea contractelor de către Biroul executiv al Colegiului.

În lipsa clară a categoriilor de contracte și a angajamentelor care urmează să fie aprobate, există riscul ca Președintele Colegiului, la propria discreție, să încheie contracte care nu țin de domeniul de activitate a colegiului, ținând cont că organul dat nu este în drept să practice activitate de întreprinzător, ceea ce ar prejudicia interesul public.

Recomandări:

De prevăzut expres categoriile de contracte și angajamentele care le semnează președintele Colegiului și le aprobă Biroul executiv al Colegiului și de exclus sintagma „valoarea cărora depășește suma de 10 salarii medii lunare pe economie”.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.28 lit.o) și p) și art.30 alin.(7)

[...] o) deține Registrul unic de înregistrare a animalelor de companie conform regulilor stabilite de Guvern;

p) alte atribuții prevăzute de prezenta lege și Statutul Colegiului. [...]

(7) Regulile de ținere a Registrului medicilor veterinari se stabilesc de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului.

Obiecții:

Trimiterea „conform regulilor stabilite de Guvern” și „Regulile de ținere a Registrului medicilor veterinari se stabilesc de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului” este confuză și defectuoasă, deoarece procedura de instituire, înregistrare, ținere, reorganizare și lichidare a registrelor trebuie efectuată conform prevederilor Legii cu privire la registre nr.23.03.2007.

De asemenea, utilizarea sintagmei „alte atribuții prevăzute de prezenta lege și Statutul Colegiului” este o normă de trimitere defectuoasă care permite medicilor veterinari interpretarea preferențială a normei, prin atribuirea unor competențe care ar excede cadrulul legal în domeniul medicinei veterinare.

Atribuțiile care admit derogări și interpretări abuzive generează riscuri de corupție manifestate prin atribuirea excesivă a unor competențe funcționale urmare a cărora responsabilii vor obține în interes personal sau de grup beneficii sau avantaje necuvenite, ceea ce ar prejudicia interesul public.

Recomandări:

De substituit sintagma „regulilor stabilite de Guvern” cu sintagma „prevederilor Legii cu privire la registre nr.71 din 22.03.2007”, alin.(7) al art.30 de exclus. De prevăzut exhaustiv atribuțiile Biroului executiv al Colegiului.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.29

Articolul 29. Comisiile Colegiului

10) La decesul unui membru titular, la plecarea și obținerea reședinței în altă țară, la pierderea dreptului de a fi membru al Colegiului sau alte situații, membrul supleant cu cea mai mare vechime ca membru al Colegiului îi ia locul astfel devine membru titular.

Obiecții:

Vârsta nu este o competență sau un indicator de performanță, respectiv nu este oportună acordarea dreptului de vot unei persoane doar pentru faptul că este mai în vârstă în comparație cu alți membri supleanți. Respectiv, este posibilă neglijarea unor membri supleanți cu potențial profesional sau cu performanțe mai mari în favoarea celor în etate. Această favorizare a persoanelor în etate este discriminatorie în raport cu membrii supleanți de o vârstă mai tânără.

Recomandări:

Stabilirea unor criterii tehnocrate de acordare a dreptului de vot în caz de vacanță a membrilor titulari (spre

exemplu: membrul cu cea mai bogată experiență sau membrul ce are vechime în Comisiile Colegiului va prelua locul de membru titular).

Factori de risc:

- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale

- 15 -

Art.36 alin.(2) lit.d)

Articolul 36. Retragerea calității de membru al Colegiului

[...] d) exercitarea profesiei de medic veterinar în scopul săvârșirii unor infracțiuni.

Obiecții:

Sintagma „în scopul săvârșirii unor infracțiuni” este excesivă și ambiguă, deoarece membrii Comisiei de deontologie și litigii nu au cunoștințe și competențe necesare în vederea calificării sau aprecierii activității medicului veterinar ca fiind una infracțională.

Pericolul aplicării normei date constă în faptul că Comisia își atribuie atribuții extensive de reglementare care îi depășesc competențele funcționale, ceea ce îi va permite, la propria discreție, fără careva criterii stabilite, să-i retragă medicului veterinar calitatea de membru al Colegiului, ceea ce va prejudicia interesele acestora.

Recomandări:

De exclus alin.(2) lit.d) art.36 „exercitarea profesiei de medic veterinar în scopul săvârșirii unor infracțiuni”.

Factori de risc:

- Atribuții extensive de reglementare
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 16 -

Art.38 alin.(1) lit.e)

Articolul 38. Retragerea dreptului de exercitare a profesiei de medic veterinar

[...] lit.e) încălcarea sistematică sau gravă a prevederilor contractului de asistență medicală veterinară.

Obiecții:

Prevederea „încălcarea sistematică” nu stabilește expres categoriile de abateri/încălări care constituie temei de retragere a dreptului de exercitare a profesiei de medic veterinar.

Pericolul aplicării normei date care are sens neclar și echivoc constă în faptul că membrii Comisiei de deontologie și litigii dobândesc dreptul, la propria discreție, să decidă în privința gradului și numărului de încălcări.

Există riscul promovării intereselor private, contra unor avantaje, beneficii sau remunerații necuvenite pentru nu retrage dreptul la exercitarea profesiei de medic veterinar, iar aceștia, la rândul lor, vor fi nevoiți să ofere remunerații ilicite pentru a se proteja de efectele considerabile pe care aceste discreții le pot avea asupra lor.

Recomandări:

De prevăzut expres categoriile de încălcări sistematice.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formularea ambiguă care admite interpretări abuzive ● Atribuții extensive de reglementare 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - dare de mită - luare de mită - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu
--	---

- 17 -

Art.45 alin.(2) și 49 alin.(1)

Articolul 45. Răspunderea disciplinară

[...] (2) Comisia de deontologie și litigii nu poate aplica sancțiunea de suspendarea a exercitării drepturilor prevăzute la art.36 lit.f) și g). [...]

Articolul 49. Sancțiuni

(1) Pentru faptele prevăzute la art.38 alin.(3) comisia de deontologie și litigii poate aplica una din următoarele sancțiuni:

a) aplicarea unei penalități mărimea căreia nu poate depăși 20 unități convenționale [...]

Obiecții:

Trimiterea la prevederile „art. 36 lit.f) și g)” este confuză, deoarece norma dată nu conține reglementări în acest sens.

Astfel, de norme de trimitere defectuoase va genera interpretări discreționare din partea medicilor veterinari în procesul de aplicare a sancțiunilor disciplinare.

Trimiterile trebuie să fie reglementate clar, astfel încât să nu fie admise interpretări preferențiale din partea responsabililor de implementarea prevederilor legii.

Mai mult decât atât, atribuirea dreptului Comisiei de deontologie și litigii de a aplica sancțiuni, în primul rând, este o atribuție excesivă și improprie care depășesc competențele funcționale ale acestuia, iar, în al doilea rând, contravine prevederilor Codului contravențional, la compartimentul privind autoritățile competente să soluționeze cauzele contravenționale. Prin urmare, comisia în cauză nu este organ constator cu drept de a aplica și încasa penalități contravenționale.

Totodată, prevederea dată se cumulează cu competențele Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor care este în drept să controleze respectarea cadrului legal în domeniul sanitar-veterinar și să aplice sancțiuni contravenționale (art.414 CC).

De asemenea, atribuirea dreptului Comisiei de a suspenda dreptul medicului veterinar de a presta servicii autorităților publice, de a exercita profesia de medic veterinar și de a retrage dreptul de a exercita profesia de medic veterinar este excesivă și abuzivă, întrucât excede competențe funcționale ale acesteia.

Pericolul aplicării normei date constă în faptul că comisia își va atribui atribuții excesive în aplicarea sancțiunilor medicilor veterinari, iar aceștia la rândul său, vor fi nevoiți să ofere remunerații ilicite membrilor comisiei pentru a proteja de efectele considerabile pe care aceste discreții le pot avea asupra lor.

Suplimentar reținem, la capitolul „Răspunderea disciplinară și sancțiuni”, Curtea Constituțională referitor la aplicarea sancțiunilor disciplinare de către Colegiul Medicilor menționează că „*instanțele judecătorești judecă toate cauzele privind raporturile juridice civile, de contencios administrativ, contravenționale și penale sau autoritățile publice centrale de profil aplică față de angajatori sancțiuni disciplinare. Iar modul de reglementare de către legiuitor a răspunderii profesionale a medicilor nu corespunde exigențelor care ar*



asigura desfășurarea unei proceduri disciplinare echitabile."

Prin urmare, mecanismul de aplicarea a sancțiunilor disciplinare de către Comisia de deontologie și litigii din cadrul Colegiului Medicilor Veterinari nu asigură pe deplin garanțiile care ar asigura desfășurarea unei proceduri disciplinare echitabile.

Recomandări:

De exclus alin.(2) art.45 și art.49.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private
- Atribuții paralele
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa
- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de către Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și are drept scop "consolidarea cadrului legal instituțional și crearea condițiilor organizatorice, economice, economico-juridice favorabile exercitării profesiei de medic veterinar".

Proiectul respectă rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

În cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum:

- formulări ambigue și trimiteri defectuoase, lipsa clară a domeniilor de activitate ale Colegiului Medicilor Veterinari, a formelor de exercitare a profesiei de medic veterinar, a utilizării noțiunii de „membru de onoare” etc.
- concurența normelor de drept la capitolul privind autoritățile competente să soluționeze cauzele contravenționale și procedura de instituire, înregistrare, ținere, reorganizare și lichidare a registrelor;
- atribuții excesive, improprii care admit interpretări abuzive referitor la drepturile profesionale ale medicului veterinar, raporturile medicului veterinar cu deținătorul de animale, gradul de vinovăție al faptei privind „încălcarea sistematică” și aplicarea sancțiunilor disciplinare etc.

Suplimnetar, atenționăm asupra faptului că capitolul privind statutul și competențele Colegiului Medicilor Veterinari este necesar de examinat și consultat suplimentar de către autoritățile responsabile de elaborarea și promovarea politicilor în domeniul sănătății, în contextul Hotărârii Curții Constituționale nr.13 din 15.05.2015 pentru controlul constituționalității Legii nr.261 din 1 noiembrie 2013 cu privire la Colegiul Medicilor din Republica Moldova.

Prin urmare, unele norme ale proiectului necesită a fi revizuite prin prisma recomandărilor înaintate, întru excluderea factorilor și riscurilor de corupție identificați.

07.03.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Natalia CHEPTEA, Inspector principal

