

25 Februarie 2016, nr. 660

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.1593-XV din 26.12.2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală (art.2, 22, 22'1, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 10 din 27 Ianuarie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.1593-XV din 26.12.2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală (art.2, 22, 22'1, ș.a.)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei de fundamentare, proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.1593-XV din 26.12.2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală (art.2, 22, 22'1, ș.a.) a fost elaborat în scopul eliminării neconcordanțelor între unele prevederi din Legea cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, și anume, neconcordanțelor privind achitarea primelor de asigurare de către persoanele care nu obțin venituri, dar sînt obligate, prin lege, să se asigure în mod individual.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul Parlamentului, astfel încît subiecții interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului acestuia.

Totuși, potrivit art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți

interesate la procesul decizional. În opinia noastră, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultate atât autoritățile publice relevante, reprezentanții notarilor, executorilor judecătorești, avocaților, producătorilor agricoli, etc., cât și opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentând opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor. Acest lucru ar fi asigurat dreptul atât al autorităților publice, cât și publicului de a participa la dezbaterile publice asupra proiectului actului legislativ pentru a-și exprima opiniile asupra conținutului acestora și de a înainta propriile propuneri/recomandări/obiecții pe marginea acestuia.

6. Suficiența argumentării. Potrivit art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:

- 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) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- d) fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător (nu este aplicabil).

Nota informativă descrie succint condițiile ce au impus elaborarea proiectului, principalele prevederi ale proiectului și evidențiază elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente. În opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui, nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu, precum și fundamentarea economico-financiară.

În acest context, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În contextul lit. c) a art. 20 din legea nominalizată, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

De asemenea, nota informativă nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante, în acest fel încălcîndu-se și prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare, cele ale Regulamentului Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, precum și ale Hotărîrii Guvernului nr. 190 din 21.02.2007.

Astfel, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale, informația în cauză lipsind cu desăvîrșire de pe pagina oficială a Parlamentului.

În contextul lipsei referințelor referitor la compatibilitate, considerăm că autorul nu a analizat acquis-ul comunitar și nici standardele internaționale în domeniul de referință, ceea ce afectează calitatea reglementărilor propuse.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul că ar fi fost efectuată o evaluare sau estimare economico-financiară a proiectului sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare și nu estimează cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului de lege. Totuși, în opinia noastră, implementarea proiectului de lege, în eventualitatea adoptării acestuia, va necesita cheltuieli financiare publice.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare (argumentate), ca parte componentă a unui proiect de lege, de care, însă subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) categoriilor de plătitori ai primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală în sumă fixă, care se asigură în mod individual. Normele respective vor fi analizate mai detaliat în punctul 14 al prezentului Raport de expertiză.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Reținem ca recomandare generală necesitatea redactării textului proiectului de lege cu respectarea principiilor generale de tehnică juridico-legislativă.

Pentru asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ, redactarea textului proiectului de lege trebuie precedată de întocmirea unui plan de grupare a ideilor în funcție de conexiunile și de raportul firesc dintre ele, în cadrul concepției generale a reglementării.

Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie. Redactarea este subordonată dezideratului înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarii acestuia.

Proiectele de legi se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice. Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu. În redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective. Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
---------	------	----------	---	--------------

1	Articolul I. – Legea nr.1593-XV din 26 decembrie 2002 cu privire la mărirea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr.18-19, art.57), cu modificărilor	1. Articolul 2 în final se completează cu sintagma „, precum și asupra persoanelor fizice care primesc alte recompense și altor persoane fizice , care sînt cetățeni ai Republicii Moldova”.	Autorii inițiativei legislative utilizează în proiect norme de blanșetă care transmit altor autorități, subiecți, dreptul și competența de stabili, în mod autonom, reglementări cu caracter normativ, reguli de comportament, interdicții. Normele de blanșetă contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi etc.	Coruptibilitate Norme de blanșetă	Enumerarea exhaustivă a recompenselor și persoanelor fizice la care se referă autorii.
2		2. Articolul 22 alineatul (1) în final se completează cu sintagma „, și în acest caz calitatea de persoană asigurată în anul respectiv de gestiune se obține de la data achitării integrale a primei de asigurare în sumă fixă și încetează la data de 31 decembrie a anului de gestiune”; 4. La articolul 23 alineatul (1) sintagma „luni complete rămase pînă la sfîrșitul anului de gestiune.” se substituie cu sintagma „zile calendaristice a anului de gestiune în care nu a avut calitatea de persoană asigurată.”	Amendamentul propus, în opinia noastră, limitează neîntemeiat drepturile omului prin îngrădirea, prin efectul legii, a posibilităților de exercitare nestingherită a drepturilor și libertăților personale. Astfel, categoriile de plătitori ai primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală în sumă fixă, care se asigură în mod individual (Anexa nr. 2 la Legea 1593/2002) vor obține calitatea de persoană asigurată în anul respectiv de gestiune doar de la data achitării integrale a primei de asigurare în sumă fixă , fiind obligați să achite integral prima de asigurare, fără a se face careva recalculări pentru perioada în care nu a fost asigurată. În acest context, acestor categorii de plătitori ai primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală li se prejudiciază interesele (drepturile/libertățile). Prejudicierea intereselor reprezintă afectarea prin lege a intereselor individuale sau de grup, în detrimentul interesului general al societății, recunoscut de stat în vederea asigurării bunăstării și dezvoltării ei .	Coruptibilitate Prejudicierea intereselor contrar interesului public Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Revizuirea amendamentului propus potrivit obiecțiilor formulate.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.1593-XV din 26.12.2002 cu privire la mărirea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală (art.2, 22, 22'1, ș.a.) a fost elaborat în scopul eliminării neconcordanțelor între unele prevederi din Legea cu privire la mărirea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală și anume neconcordanțelor privind achitarea primelor de asigurare de către persoanele care nu obțin venituri, dar obligate, prin lege, să se asigure în mod individual;

- în scopul asigurării participării directe a cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, precum și a stimulării participării active a acestora la procesul decizional, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost

consultată opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentînd opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor;

- remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, precum și a Declarației de compatibilitate și Tabelului de concordanță privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar, fiind nerespectate unele cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse;

- proiectul Legii nu răspunde integral exigențelor de tehnică legislativă, prevăzute de Legea nr.780-XIV din 27.12.2001 privind actele legislative, iar unele prevederi din proiect prejudiciază interesele unor categorii de plătitori ai primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, limitarea neîntemeiată a drepturilor, prejudicierea intereselor contrar interesului public și limitarea neîntemeiată a drepturilor omului fiind factori ai coruptibilității, care periclitează viitorul proces de implementare a legii;

- fără a diminua din importanța și necesitatea proiectului propus, obligația adoptării propunerilor legislative din prezentul proiect, rămîne a fi o prerogativă a Parlamentului.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției