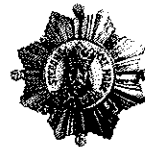




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2 - 2083 din 25.03 martie 2020
La nr.115 din 10 martie 2020

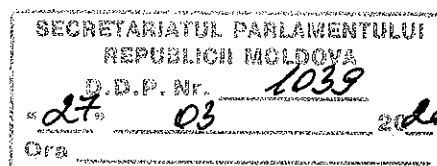
Parlamentul Republicii Moldova

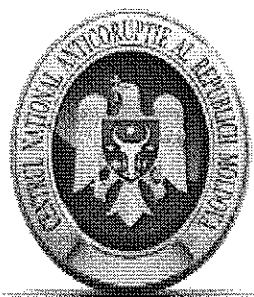
Prin prezenta, reitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală (art.7, art.12 alin.(2) și (3), art.13).

Anexă: conform textului – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6431 din 25.03.2020

la proiectul de lege pentru completarea și modificarea Legii nr.1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală (art.7, art.12 alin.(2) și (3), art.13)

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 privind 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;*

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.

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

Prevederile proiectului nu reglementează activitatea agenților publici sau a entităților publice.

11.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

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

11.2. Coerența legislativă a proiectului

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

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”

g) se evită tautologiile juridice;

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]”

parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]”

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

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]”

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative "textului proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]”

11.1. Limbajul proiectului

11. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

Deși autorii nu au specificat expres în nota informativă, implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

conțină „e) fundamentarea economico-financiară”;

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să

1.5.2. Argumentarea economică-financiară.

prenotată.

proiectului, în contextul art.30 al Legii nr.100/2017, menționăm că aceasta nu cuprinde compartimentele necesare și, prin urmare, nu corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la Legea

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin eficientizarea activității sistemului asigurării obligatorii de asistență medicală, prin crearea unui cadru normativ ce ar stabili un spectru mai larg de transparență în procesul de încheiere a contractelor de acordare a asistenței medicale (de prestare a serviciilor medicale).

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 cerințe 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”.

Potrivit notei informative: "Proiectul în cauză nu necesită resurse financiare suplimentare."

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 "textului 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, [...]"

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 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Companiei Naționale de Asigurări în Medicină, autoritate, în competența căreia intră încheierea contractelor de acordare a asistenței medicale (de prestare a serviciilor medicale) cu prestatorii de servicii medicale.

Însă, unele norme din proiect stabilesc atribuții excesive pentru Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină de a aproba criteriile de contractare a prestatorilor de asistență medicală în cadrul asigurării obligatorii de asistență medicală.

De asemenea, stabilirea unui drept al Companiei Naționale de Asigurări în Medicină în loc de obligație de a încheia cu prestatorii de servicii medicale desemnați contracte de acordare a asistenței medicale persoanelor asigurate, precum și instituirea dreptului de a refuza contractarea, atribuții formulate de o manieră ambiguă, determină posibilitatea de a le interpreta în versiunea preferată de către responsabilii din cadrul Companiei și în dependență de interesul și scopul urmărit față de un prestator sau altul.

Aspectele date sunt analizate în conținutul compartimentului 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.1 potrivit proiectului de lege pentru completarea și modificarea Legii nr.1585/1998

Art.I - [...] Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală nr.1585/1998, [...], se modifică după cum urmează:

1. Articolul 7 se completează cu patru alineate noi, cu următorul conținut: [...]

"(1/3) [...] Criteriile de contractare a prestatorilor de asistență medicală în cadrul asigurării obligatorii de asistență medicală vor fi aprobate prin ordinul comun al Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină."

Obiecții:

Proiectul stabilește atribuții excesive pentru Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină de a aproba criteriile de contractare a prestatorilor de asistență medicală în cadrul asigurării obligatorii de asistență medicală.

Astfel, ambiguitatea procedurii administrative atribuie normei un caracter coruptibil prin elaborarea de către Minister și Companie a "criteriilor transparente" de contractare, în baza cărora se vor desemna prestatorii de servicii medicale. Acest fapt va conferi temei legal agenților publici din cadrul Ministerului și Companiei de a elabora norme "convenabile" unui sau altui prestator de asistență medicală, cu riscul comiterii în special a actelor de corupție, de abuz de serviciu și depășire a atribuțiilor de serviciu.

Respectiv, pentru a asigura o desemnare transparentă, obiectivă și după merit a prestatorilor de asistență medicală, criteriile de contractare necesită a fi aprobate de către Guvern.

Suplimentar, potrivit art.7 alin.(1/2) din proiect, criteriile de eligibilitate a prestatorilor de asistență medicală în cadrul sistemului asigurării obligatorii de asistență medicală sunt aprobate de către Guvern.

Recomandări:

La art.7 alin.(1/3) potrivit proiectului, textul "vor fi aprobate prin ordinul comun al Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină." se va substitui cu textul "sunt aprobate de către Guvern."

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.I pct.2, 3, și 4 potrivit proiectului de lege pentru completarea și modificarea Legii nr. 1585/1998

Art.I - [...] Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală nr.1585/1998, [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. Articolul 12, alineatul (2) se completează cu lit.h) cu următorul conținut:

"să încheie cu prestatorii de servicii medicale desemnați contracte de acordare a asistenței medicale persoanelor asigurate."

3. Articolul 12, alineat (3) lit.a/1) se exclude.

4. Articolul 13, se completează cu două alineate noi, cu următorul conținut: [...]

(3/1) Compania Națională de Asigurări în Medicină are dreptul să nu încheie contracte de acordare a asistenței medicale cu prestatorul de servicii medicale, dacă urmare a verificărilor efectuate, de către orice entitate, s-a constatat pentru anul precedent că acesta a perceput de la persoane asigurate, sub orice formă, careva plăți suplimentare pentru serviciile medicale acordate în baza contractului de acordare a asistenței medicale (de prestare a serviciilor medicale) în cadrul asigurării obligatorii de asistență medicală."

Obiecții:

Conform normelor precitate, se propune stabilirea unui drept al Companiei Naționale de Asigurări în Medicină în loc de obligație de a încheia cu prestatorii de servicii medicale desemnați contracte de acordare a asistenței medicale persoanelor asigurate. Totodată, prin proiect se propune instituirea dreptului Companiei de a nu încheia contractele respective cu prestatorii de servicii medicale, dacă urmare a verificărilor efectuate, de către orice entitate, s-a constatat perceperea de către prestatori de la persoane asigurate a plăților suplimentare pentru serviciile medicale acordate în baza contractului de asistență medicală în cadrul asigurării obligatorii de asistență medicală.

Modificarea din obligație în drept acordă Companiei o interpretare discreționară a dreptului de a încheia contracte de acordare a asistenței medicale și permite de a decide în mod diferit și discriminatoriu în una și aceeași situație, astfel favorizând un prestator de servicii medicale desemnat în defavoarea altui prestator desemnat.

În aceste condiții, Companiei îi sunt atribuite în mod indirect atribuții extensive de stabilire, în unele cazuri, în mod discreționar a criteriilor de refuz de încheiere a contractelor de acordare a asistenței medicale persoanelor asigurate cu prestatorii de servicii medicale desemnați.

Prin urmare, există riscul apariției manifestărilor de corupție care se vor individualiza în acțiuni coruptibile din partea factorilor de decizie din cadrul Companiei în vederea stabilirii unor condiții "comode" în dependență de scop și interes de a refuza încheierea contractelor cu prestatorii desemnați, iar ca urmare riscul contractării de către Companie a prestatorilor de servicii medicale privați în defavoarea celor publici. Or, administrarea defectuoasă a fondului de bază al CNAM dezavantajează instituțiile medicale publice, favorizând instituțiile medicale private.

Cu referire la instituirea dreptului Companiei de a nu încheia contract cu prestatorul de servicii medicale, dacă urmare a verificărilor efectuate, de către orice entitate, s-a constatat perceperea de la persoane asigurate a plăților suplimentare pentru serviciile medicale acordate în baza contractului de asistență medicală în cadrul asigurării obligatorii de asistență medicală, această atribuție este formulată de o manieră ambiguă, determinând la fel posibilitatea de a o interpreta în versiunea preferată de către responsabilii din cadrul Companiei și în dependență de interesul și scopul urmărit față de un prestator sau altul.

În acest sens, verificările efectuate de către orice entitate nu impun condiția Companiei de a refuza în contractarea prestatorilor de servicii medicale, care au perceput plăți suplimentare pentru serviciile medicale acordate în baza contractului de asistență medicală în cadrul asigurării obligatorii de asistență medicală. Acest fapt conferă Companiei dreptul de a decide discreționar și la latitudinea sa de a încheia sau nu un contract cu un prestator de servicii medicale sau altul.

Recomandări:

Punctul 2 și punctul 3 se vor exclude.

La punctul 4, se va exclude alineatul (3/1) de la art.13.

Astfel, pentru a spori substanțial eficiența normelor propuse prin proiect, contribuind astfel la o administrare mai bună a fondului asigurării obligatorii de asistență medicală și la asigurarea accesului populației la servicii medicale de calitate și la prețuri corecte și accesibile, recomandăm identificarea unui mecanism viabil și adaptat la realitățile actuale de contractare a prestatorilor de servicii medicale în cadrul sistemului asigurării obligatorii de asistență medicală.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament în scopul transparentizării procesului de încheiere a contractelor de acordare a asistenței medicale (de prestare a serviciilor medicale) de către Compania Națională de Asigurări în Medicină cu prestatorii de servicii medicale.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparentă impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

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

-atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice - proiectul stabilește atribuții excesive pentru Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină de a aproba criteriile de contractare a prestatorilor de asistență medicală în cadrul asigurării obligatorii de asistență medicală;

- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, stabilirea unui drept al entității publice în loc de obligație - stabilirea unui drept al Companiei Naționale de Asigurări în Medicină în loc de obligație de a încheia cu prestatorii de servicii medicale desemnați contracte de acordare a asistenței medicale persoanelor asigurate, precum și instituirea dreptului de a refuza contractarea, atribuții formulate de o manieră ambiguă, ce determină posibilitatea de a le interpreta în versiunea preferată de către responsabilii din cadrul Companiei și în dependență de interesul și scopul urmărit față de un prestator sau altul.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

25.03.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Xenia VAMEȘ, Inspector principal

X. Vameș