



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR. 419  
08.10.20  
CPS

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

Nr. 06/2- 6833 din 30.10. 2020

La nr. 419 din 08 octombrie 2020

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative nr.69 din 21.05.2020.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file.*

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
B.D.P. Nr.	2432
"03"	11 2020
Ora	





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/6908 din 28.10.2020**

### **la proiectul de lege pentru modificarea Legii cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative nr.69 din 21.05.2020 (art.IV, V, VI, ș.a.)**

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 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 propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare

la proiectul prenotat.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Proiectul de lege a fost elaborat în scopul susținerii cadrelor medicale aflate în prima linie de combatere a pandemiei COVID-19, indiferent de gradul de alertă: cod galben, portocaliu, roșu, până la ridicarea acestora conform normelor legale.” De asemenea, în notă se menționează că: „Prezentul proiect de lege a fost elaborat cu scopul de a remedia greșeala admisă la elaborarea legii, astfel ca măsurile de susținere a personalului implicat să fie aplicabile pe întreaga perioadă a pandemiei (cod galben, portocaliu, roșu) până la decretarea codului verde.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea nr. 69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative, în vederea reglementării aplicabilității măsurilor de la Art.IV - VI, Art.XX și XXI pe perioada declarării codului galben, portocaliu, roșu referitor la situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19. Subsecvent, se propune prelungirea termenelor de aplicare a normelor prevăzute la Art.II, III, VII, XVIII, XIX și XXVI după ridicarea stării de urgență în sănătate publică declarate prin Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică sau după expirarea termenelor prevăzute în articolele respective, dar nu mai mult decât cu 3 luni de la data ridicării stării de urgență în sănătate publică sau de la data expirării termenelor prevăzute în articolele respective.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se promovează interesul public de a menține unele măsuri pe întreaga perioadă a stării de urgență și de a prelungi termenul de acțiune a unor măsuri după declararea anulării stării de urgență în sănătate publică, pentru o perioadă de 3 luni.

În nota informativă aferentă proiectului propus se menționează faptul că: „[...] măsurile de susținere a personalului implicat să fie aplicabile pe întreaga perioadă a pandemiei (cod galben, portocaliu, roșu) până la decretarea codului verde.” De asemenea, în notă se menționează că: „[...] este importantă susținerea și motivarea financiară a personalului implicat în supravegherea, controlul și tratamentul infecției COVID-19 până la combaterea definitivă a pandemiei.”

Însă, luând în considerare faptul că măsurile instituite pe perioada stării de urgență în sănătate publică au fost adoptate de legiuitor adițional măsurilor instituite în domeniul sănătății publice de către Comisia Națională Extraordinară în Sănătate Publică, urmare a declarării stării de urgență în sănătate publică prin Hotărârea Comisiei nr.10/2020, cu ulterioara abrogare a acesteia, și aprobarea unei noi hotărâri prin care s-a declarat stare de urgență în sănătate publică doar în unele unități administrativ-teritoriale pentru care a fost stabilit gradul de alertă „Cod Roșu”, se conturează riscul extrapolării măsurilor date.

Astfel, în lipsa unei analize comprehensive privind impactul financiar, administrativ, economic, social, etc. asupra întregului sistem al finanțelor publice, urmare a implementării măsurilor date prin prelungirea termenului de acțiune al acestora, se va putea crea o procedură legislativă „obscură”, liberă pentru manevrarea aplicării/neaplicării măsurilor instituite pe perioada stării de urgență în sănătate publică, ceea ce poate afecta interesul public.

## I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

### I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

Nota informativă stabilește vag condițiile care au impus elaborarea proiectului, evidențiind doar în parte principalele prevederi care stau la baza elaborării acestuia și a finalităților scontate la implementare, ceea ce denotă că proiectul corespunde parțial exigențelor stabilite la art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Astfel, invocarea argumentului în nota informativă în favoarea intervenției juridice propuse denotă prezentarea superficială a chintesenței condițiilor ce au impus elaborarea proiectului de act normativ precizat, în special, a evoluției adoptării/aprobării și aplicării/neaplicării măsurilor în sănătate publică urmare a declanșării procedurilor aferente declarării stării de urgență și stării de urgență în sănătate publică.

În sensul dat, informația din notă, și anume: „Legiuitorul în textul Legii nr.68/2020, cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative, a făcut trimitere la un act normativ concret, care este pasibil de a fi abrogat și anume la Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr.10 din 15 mai 2020 care de fapt s-a abrogat prin Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr.33 din 28 septembrie 2020.”, se prezintă ca eronată în raport cu reglementările tehnico-juridice de legiferare și declanșării unor situații excepționale. Aceasta deoarece cadrul legal prevede mecanismul declanșării și încetării stării de urgență și a stării de urgență în sănătate publică care nu incumbă anularea stării de urgență în sănătate publică urmare a abrogării hotărârii prin care s-a declarat stare de urgență în sănătate publică (art.art.67 alin.(7) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, art.58, art.59 din Legea nr.10/2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice).

Totodată, argumentul ce susține faptul că: „Guvernul [...] a hotărât prelungirea termenului de aplicare a normelor statuate în [...] Legea nr.69/2020 [...] pe termen concret de doar o lună [...], în redacția actuală legea permite Guvernului prelungirea termenului pentru maxim trei luni după abrogarea Hotărârii [...] nr.10 din 15 mai 2020.”, nu reflectă o abordare coerentă prin prisma cadrului normativ pertinent, în vederea prelungirii aplicabilității măsurilor date, în conjunctura evoluției situației de urgență în sănătate publică declarată prin Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare în Sănătate Publică nr.10/2020, care, de altfel, conform prevederilor Legii nr.10/2009 nu prevede posibilitatea stabilirii/prelungirii acesteia pe o anumită perioadă, fiind incidentă doar declararea anulării stării de urgență în sănătate publică. Subsidiar, luând în considerare caracterul temporar al Hotărârii nr. 10/2020, în funcție de evoluția situației epidemiologice cu infecția COVID-19, care a servit temei pentru adoptarea unor măsuri adiționale în sănătate publică, aferente celor aprobate de Comisie, nu se prezintă o analiză amplă în partea ce ține de evaluarea impactului extinderii termenului de aplicare a măsurilor respective și a necesității menținerii acestora în contextul dinamicii stării de urgență în

sănătate publică.

Subsidiar, remarcăm că conținutul notei informative nu este expus conform modelului indicat în anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, ceea ce denotă lipsa compartimentelor care urmează să se conțină în nota informativă.

Urmare a celor expuse, remarcăm faptul că argumentele în favoarea menținerii unor măsuri și prelungirii termenului de acțiune al acestora, până la anularea stării de urgență în sănătate publică, care a fost declarată în legătură cu combaterea pandemiei de Coronavirus (COVID-19), nu sunt expuse în mod concludent cu modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, fapt ce impune completarea notei informative în conformitate cu exigențele art.30 din Legea nr.100/2017, întrucât lipsa analizei tuturor repercursiunilor va genera o incertitudine la promovarea proiectului și a finalităților urmărite prin acesta.

#### **1.5.2. 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*”.

În cuprinsul notei informative aferente proiectului propus se constată lipsa compartimentului privind fundamentarea economico-financiară, care necesită descrierea impactului economico-financiar, cu indicarea cheltuielilor bugetare necesare pentru implementarea prevederilor proiectului de act normativ propus, exigență prevăzută la art.30 lit.e) din Legea nr.100/2017.

Astfel, luând în considerare natura relațiilor propuse reglementării, cu precădere referitoare la implementarea unor măsuri instituite pe perioada stării de urgență în sănătate publică, acestea vor implica cheltuieli care vor necesita a fi acoperite din contul mijloacelor financiare de la bugetului public național, fapt care va duce la majorarea deficitului bugetar, fiind astfel relevantă evaluarea impactului asupra bugetului public. Or, potrivit alin.(4) art.131 din Constituția Republicii Moldova, *„Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.”*

În acest sens, este relevantă Hotărârea nr.29 din 22 mai 2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, Curtea a subliniat: *„Condiția imperativă privind controlul apriori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligațiunea Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (art.96, art.98 alin.(3) din Constituție).”*

În sensul dat, obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor, constituie drept o condiție imperativă de la care legislativul nu poate deroga, iar nerespectarea acesteia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Acest principiu constituțional este incident procedurii bugetare.

Rezultă că, autorul nu a argumentat și evaluat din punct de vedere economico-financiar impactul asupra bugetului public național, în sensul estimării resurselor bugetare necesare pentru prelungirea termenului de acțiune a unor măsuri instituite pe perioada stării de urgență în sănătatea publică. În consecință, se rezumă că implementarea proiectului va avea impact asupra bugetul public național, fapt ce implică evaluarea presiunii asupra acestuia și completarea notei informative cu informațiile de rigoare, întru asigurarea previzibilității și sustenabilității finanțelor publice. Adoptarea inițiativei

propuse urmează a fi precedată de evaluarea impactului modificărilor propuse asupra sistemului finanțelor publice ale statului, de estimarea diminuării bugetului și a modului de compensare a acestora, fapt ce va asigura echilibrul bugetar, și respectarea nivelului-limită a deficitului bugetului public național stabilit la art.15 alin.(1) al legii nr.181/2014.

Pe cale de consecință, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziilor care au un impact bugetar, se atestă necesitatea promovării proiectului vizat prin fundamentarea economico-financiară în conformitatea cu exigențele cadrului normativ pertinent, fapt care va determina realizarea consecventă, coerentă și predictibilă a proiectului prenotat.

## **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, [...]”.*

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.

Cu toate acestea, se constată utilizarea neuniformă a unui termen și contrar prevederilor legale, și anume: „*declararea codului verde*”, care, la aplicare, poate provoca practici vicioase de interpretare a normei și, adiacent, abuzuri din partea exponenților publici.

În sensul dat, unul dintre principiile legiferării, potrivit art.3 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, este cel al echilibrului între reglementările concurente. Astfel, terminologia utilizată în proiect trebuie să fie conformă cu cea consacrată în cadrul normativ. Din acest considerent, recomandăm revizuirea termenului de „*cod verde*”. Or, pentru identificarea soluției juridice propuse este incident art.59 din Legea nr.10/2009 care indică despre anularea stării de urgență în sănătatea publică.

Aspectele date sunt analizate în compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului s-au identificat norme contradictorii cu dispozițiile art.2, art.54 alin.(1) lit.c), art. 67 alin.(7), art.73 alin.(2), art.74 alin.(1) lit.a) și c) ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, art.26 al Legii integrității nr.82/2017, în ceea ce privește necorelarea reglementărilor propuse cu normele cadrului normativ pertinent, fapt care, la aplicare, poate duce la apariția manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor respective sunt analizate la compartimentul III al prezentului Raport

de expertiză anticorupție.

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

Deși în textul proiectului nu se conțin dispoziții care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice, totuși, realizarea proiectului va implica activitatea entităților publice responsabile de implementarea unor măsuri instituite pe perioada stării de urgență în sănătate publică.

Totuși, reglementarea defectuoasă a unor norme din proiectul propus riscă să determine apariția manifestărilor de corupție din partea agenților publici responsabili de aplicarea reglementărilor propuse (analiza detaliată este efectuată la 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

- 1 -

#### Art.I, art.II pct.2 din proiectul de lege

I - La art. art. IV, V, VI, XX și XXI din Legea cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative nr. 69 din 21.05.2020 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 124-125, art.222 din 26.05.2020) sintagma "pe perioada stării de urgență în sănătate publică declarate prin Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr. 10 din 15 mai 2020" se substituie cu sintagma "pe perioada declarării codului galben, portocaliu, roșu referitor la situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19".

II - Art.XXIX se modifică după cum urmează: [...].

2. La alin. (2) sintagma " nr. 10 din 15 mai 2020" se exclude.

#### Obiecții:

Potrivit scopului normei propuse, substituirea textului „pe perioada stării de urgență în sănătate publică declarate prin Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr. 10 din 15 mai 2020” cu textul „pe perioada declarării codului galben, portocaliu, roșu referitor la situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19”, este de a asigura prelungirea termenului de acțiune a măsurilor prevăzute la art. IV, V, VI, XX și XXI din Legea cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative nr. 69 din 21.05.2020.

Însă, din analiza comprehensivă a cadrului normativ pertinent, se constată unele incoerențe privind respectarea normelor de tehnică legislativă, care poate distorsiona acțiunea actului normativ cu aplicabilitate temporară propus modificării, întrucât măsurile respective s-au instituit pe perioada termenului de aplicare a Hotărârii Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr.10/2020, sau pe durata termenului prevăzut în articolele respective, care, de asemenea, fac trimitere la Hotărârea nr. 10/2020. Or, normele de tehnică legislativă sunt menite să asigure forma sistemică și coordonată a conținutului reglementărilor juridice și sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de acte normative (art.2 al

Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative).

Astfel, potrivit art.73 alin.(2) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, „Actul normativ sau unele dispoziții ale acestuia pot avea aplicare temporară. În acest caz, în actul normativ se indică termenul de aplicare ori evenimentul la survenirea căruia actul normativ sau unele dispoziții își încetează acțiunea.”, iar art.74 alin.(1) lit.a) și c) al aceleiași legi, stabilește că acțiunea actului normativ încetează dacă actul este abrogat sau termenul de aplicare a actului a expirat. Totodată, art.67 alin.(7) al Legii nr.100/2017 stipulează că: „Actele normative sau dispoziții ale acestora care au avut aplicare temporară și au termenul de aplicare depășit nu se abrogă. [...].”

De altfel, prin Hotărârea Parlamentului nr.55/2020 a fost declarată stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 17 martie - 15 mai 2020. La expirarea termenului de aplicare a actului susmenționat (15 mai 2020 - ridicată starea de urgență), acestuia îi sunt incidente prevederile art.4 alin.(3) din Legea nr.212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, care stipulează că: „După ridicarea stării de urgență, de asediu sau de război, actele normative adoptate pentru această perioadă se abrogă fără un preaviz special în acest sens.” Ulterior, în temeiul art.58 alin.(1) al Legii nr.10/2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice, Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică a declarat prin Hotărârea nr.10/2020, stare de urgență în sănătate publică pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 16 mai - 30 iunie 2020, cu posibilitatea de prelungire a termenului dat în funcție de evoluția situației epidemiologice.

În continuare, prin Hotărârile Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică, nr.17/2020, nr.2020, nr. 21/2020, nr.27/2020, nr.30/2020, s-a prelungit corespunzător, până la data de 15 iulie 2020 - 31 iulie 2020 - 31 august 2020 - 15 septembrie 2020 – 30 septembrie 2020 inclusiv, pe întreg teritoriul Republicii Moldova, starea de urgență în sănătate publică, declarată prin Hotărârea nr.10 din 15 mai 2020 a Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică, cu posibilitatea de revizuire a termenului dat în funcție de evoluția situației epidemiologice la nivel național.

Finalmente, prin Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr.33/2020, Comisia a hotărât să abroge Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr.10/2020, cu instituirea, începând cu 1 octombrie 2020, a stării de urgență în sănătate publică în unitățile administrativ-teritoriale pentru care a fost stabilit gradul de alertă „Cod Roșu”, după care prin Hotărârea nr.34/2020, Comisia a decis să instituie, începând cu 13 octombrie 2020, stare de urgență în sănătate publică în unitățile administrativ-teritoriale pentru care a fost stabilit gradul de alertă „Cod Roșu”, conform Anexei, în baza indicatorilor nivelului de risc al transmiterii virusului SARS-CoV-2, calculați și prezentați de către Agenția Națională pentru Sănătate Publică.

Rezumând cele menționate *supra*, în cazul promovării proiectului propus, se conturează un risc semnificativ de incertitudine al acțiunii în timp a măsurilor de la art. IV, V, VI, XX și XXI din Legea nr.69/2020, fiind aplicabile sub imperiul unui act normativ cu termen de aplicare limitat, a cărui acțiune a expirat după abrogarea acestuia prin Hotărârea nr.33/2020 și prelungit termenul de aplicare a normelor prevăzute la art. IV, V, art.VI alin.(1) lit.a), alin.(2) și (3), art.XVIII, XX și XXI din Legea nr.69/2020, până la 31 octombrie 2020 inclusiv, prin Hotărârea Guvernului nr.732/2020 pentru prelungirea termenului de aplicare a unor norme din Legea nr.69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative, în temeiul art.XXIX al Legii nr.69/2020.

Rezultă că, prin substituirea actului normativ la care se face trimitere pentru a stabili perioada de aplicabilitate a măsurilor de la art.IV, V, VI, XX și XXI din Legea nr.69/2020, cu perioada declarării codului galben, portocaliu și roșu referitor la situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19, se va stabili o formulă generală și abstractă care poate afecta funcționalitatea actului normativ propus modificării, aplicarea coerentă și sistemică, ceea ce ar denatura principiul calității legii. Aceasta deoarece neasigurarea clarității și previzibilității normelor juridice poate pune în pericol principiul securității raporturilor juridice care au luat naștere anterior și, implicit, atenta la drepturile fundamentale.

**Recomandări:**

Promovarea proiectului propus într-un proiect separat de act normativ, cu luarea în considerație a tuturor aspectelor enunțate, fără a distorsiona cadrul legal ce ține de acțiunea legii în timp și posibilitatea interpretării acțiunii legii prin modificarea unor acte normative executate și căzute în desuetudine.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 2 -

**Art.II Pct.3 din proiectul de lege**

II - Art.XXIX se modifică după cum urmează: [...];

3. Se completează cu alin.(3) în următoarea redacție: „(3) După declararea codului verde referitor la situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19 Guvernul este în drept să decidă în privința prelungirii termenelor de aplicare a normelor prevăzute la art. IV-VI, XX-XXI, pentru o perioadă de până la 3 luni.”

**Obiecții:**

Norma analizată prezintă carențe de reglementare sub aspectul utilizării neuniforme a termenului de „declararea codului verde”, care, la aplicare, poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei și determina apariția abuzurilor din partea atât din partea entităților publice, cât și celor private.

Astfel, la analiza textului normei propuse, în coroborare cu cadrul normativ pertinent, se poate concluziona că autorul a ținut de fapt să reglementeze situația de prelungire a termenelor de aplicare a normelor prevăzute la art.IV-VI, XX-XXI, pentru o perioadă de până la 3 luni, după anularea stării de urgență (art.59 din Legea nr.10/2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice), sau după anularea stării de alertă urmare a comunicării categoriei de alertă (art.57 din Legea nr.10/2009). Aceasta deoărece, din cuprinsul art. 58 și 59 din aceeași lege rezultă competența Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică și/sau a comisiei teritoriale extraordinare de sănătate publică de a declara starea de urgență în sănătatea publică, fie de a declara anularea stării de urgență în sănătatea publică. Însă, cu referire la evaluarea riscurilor de declanșare a urgențelor de sănătate publică, de competența autorităților competente pentru supravegherea sănătății publice, ține clasificarea acestor riscuri pe categorii de alertă după cum urmează: alertă cu cod galben, alertă cu cod portocaliu, alertă cu cod roșu. Sub acest aspect, estimarea gradului în care expunerea la anumiți factori de risc influențează starea de sănătate a populației și anularea stării de alertă constituie o procedură în cadrul și urmare a declarării stării de urgență în sănătate publică în conformitate cu art.58 din Legea nr.10/2009, fiind incertă așadar prelungirea termenului de acțiune a normelor propuse în temeiul „declarării codului verde”, fapt ce atestă utilizarea improprie a unor termeni neconsacrați de cadrul normativ pertinent, care pot determina apariția unei proceduri abuzive la evaluarea și stabilirea riscurilor pe categorii de alertă. Or, conform art.54 alin.(1) lit.c) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, la elaborarea proiectului de act normativ se impune respectarea următoarei reguli: „[...] *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;*[...]”

Pericolul coruptibil al normei propuse rezidă în reglementarea unui nivel de alertă neprevăzut de lege care ar acorda anumite competențe și atribuții suplimentare entităților publice deși, în realitate, starea de urgență în sănătatea publică ar fi necesară de a fi anulată. Astfel, reglementarea curentă a categoriilor de alertă cu cod roșu, portocaliu și galben în sănătate publică determină în mod deductiv așa numitul „cod verde” la situația de anulare a stării de urgență în sănătate publică.

Însă, urmare a analizei logico-juridică a proiectului propus, reieșind din consecutivitatea reglementării și plasarea în alineatul (3) al articolului propus a competențelor Guvernului în cazul declarării codului verde, în

condițiile în care în alineatul (2) se prevăd competențele Guvernului în caz de ridicare (anulare) a stării de urgență în sănătate publică, se creează o incertitudine privind consecutivitatea declarării „codului verde” și ridicarea (anularea) stării de urgență în sănătate publică, fapt care poate duce la interpretări abuzive și la prelungirea termenului de acțiune a măsurilor instituite pe perioada stării de urgență în sănătate publică, prin posibilitatea producerii efectului „cercului vicios”.

Astfel, în caz de promovare a proiectului, după ridicarea (anularea) stării de urgență în sănătate publică, Guvernul va putea prelungi măsurile pe un termen de 3 luni, iar ulterior, prin instituirea codului verde de alertă să prelungească pentru 3 luni măsurile respective, fapt care va genera necesitatea ridicării stării de urgență în sănătate publică după declararea codului verde în sănătate publică, fiind prelungite măsurile respective încă pentru 3 luni, acest șir fiind neîntrerupt.

Din alt punct de vedere, urmare a lipsei unei asemenea proceduri specifice stării de urgență în sănătatea publică de „*declarare a codului verde*”, există riscul irealizării normei propuse, în contextul în care Guvernul nu va avea temei legal de a decide prelungirea termenelor de aplicare a normelor prevăzute la art.IV-VI, XX-XXI.

Totodată, în ipoteza în care autorul s-a referit la declararea anulării stării de urgență, se constată că articolul propus modificării deja prevede mecanismul de prelungire a termenului de acțiune a unor norme, fiind relevant astfel aplicarea procedurii tehnicii legislative de modificare a art.XXIX alin.(2) al Legii nr.69/2020, iar repetarea unei reguli în mod diferit creează precondiții pentru exponenții publici responsabili de executarea normei respective de a se prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri. Rezultă că prevederea propusă constituie o tautologie juridică, ceea ce este în contradicție cu art.54 alin.(1) lit.g) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. Or, întru a nu admite factori ce determină apariția riscurilor de corupție și prejudicierea interesului public, se impune înlăturarea riscurilor de corupție în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative (art.26 din Legea integrității 82/2017).

**Recomandări:**

Excluderea normei propuse.

**Factori de risc:**

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un deputat în Parlament și are drept scop adoptarea unor amendamente la Legea nr.69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative, în vederea reglementării aplicabilității măsurilor de la Art.IV - VI, Art.XX și XXI pe perioada declarării codului galben, portocaliu, roșu referitor la situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19. Subsecvent, se propune prelungirea termenelor de aplicare a normelor prevăzute la Art.II, III, VII, XVIII, XIX și XXVI după ridicarea stării de urgență în sănătate publică declarate prin Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică sau după expirarea termenelor prevăzute în articolele respective, dar nu mai mult decât cu 3 luni de la data ridicării stării de urgență în sănătate publică sau de la data expirării termenelor prevăzute în articolele respective.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea sunt expuse într-un mod confuz, cu riscul interpretării și aplicării discreționare a acestora, ceea ce va favoriza apariția manifestărilor de corupție. În special, se atestă că promovarea proiectului în redacția propusă este incompatibilă cu prevederile legale pertinente, având potențial coruptibil înalt, întrucât

la promovarea acestuia nu s-au luat în considerare modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, precum și impactul financiar-economic a promovării acestuia, ceea ce poate submina interesul public.

În concluzie, se poate menționa că, deși inițiativa propusă susține interesul public de a prolunga perioada de aplicare a măsurilor de „[...] *susținere și motivare financiară a personalului implicat în supravegherea, controlul și tratamentul infecției COVID-19*”, totuși prin promovarea acesteia în lipsa unei analize ample a întregului cadru normativ astfel încât să se evite orice formă de manifestare a riscurilor de corupție și a unor practici care pot dăuna atât cadrului normativ care reglementează starea de urgență în sănătate publică, cât și întregului sistem de legiferare în ansamblu, se va putea distorsiona stabilitatea decizională în privința măsurilor instituite pe perioada stării de urgență în sănătate publică.

Astfel, pentru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

28.10.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Maia GONTA, Inspector principal*

