



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

Pr. 63/01.03.18

CPS



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

Nr. 06/2-1944 din 23.03 2018
La nr. 63 din 1 martie 2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la completarea și modificarea Legii ocrotirii sănătății nr. 411-XIII din 28 martie 1995.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.*

Director adjunct

Vadim COJOCARU

Ex.: Maia Gonța
Tel.: 022 257 376

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA			
D.D.P. Nr. <u>689</u>			
" <u>26</u> "	<u>03</u>	<u>2018</u>	
Ora			



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4888 din 23.03.2018

la proiectul de lege cu privire la completarea și modificarea Legii ocrotirii sănătății nr.411-XIII din 28 martie 1995 (art.4, alin.(4), se completează cu alineate noi)

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit sunt 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.6-11 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."

La momentul efectuării expertizei anticorupție în privința proiectului de lege cu privire la completarea și modificarea Legii ocrotirii sănătății nr. 411-XIII din 28 martie 1995, se constată că acesta este plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce denotă faptul că sunt respectate prevederile statuate în Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Totodată, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.9 al Legii nr.239/2008 „(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...].

În consecință, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilită de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, a fost în mare parte asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În conținutul notei informative nu se indică scopul nemijlocit al proiectului, invocându-se doar faptul că *"în ultimii ani tot mai multe Instituții medico-sanitare publice transmit în locațiune (chirie) unor persoane fizice sau juridice o parte din spațiile publice pe care le posedă. Conform informației Curții de Conturi, sunt frecvente cazurile de scoatere din utilizarea serviciului public medical a unor spații funcționale și necesare, acestea fiind transmise ulterior în locațiune în detrimentul calității serviciilor medicale pe care le prestează instituția medico-sanitară publică respectivă ori în defavoarea perspectivelor sale de dezvoltare".*

În acest sens, analizând normele elaborate, se constată faptul că prin proiect se propune posibilitatea transmiterii în locațiune a spațiilor instituțiilor medico-sanitare publice către instituțiile medico-sanitare private, cu condiția ca acestea să presteze genuri de servicii medicale diferite de cele pe care instituția publică este în drept să le ofere, conform actelor legislative și normative în vigoare.

Având în vedere că prin proiect se propune de a exclude procedura actuală de transmitere a spațiilor respective prin parteneriat public-privat, iar altă procedură nu s-a propus, rezultă că scopul proiectului nu este pe deplin argumentat și, pe cale de consecință, definit insuficient, pentru a putea fi calificat ca unul integru.

Astfel, lipsa în proiect a reglementării unei proceduri care va prevedea atribuțiile agenților publici în legătură cu transmiterea în locațiune a spațiilor respective, generează riscul ca aplicabilitatea proiectului să fie periclitată, producând un impact care va compromite realizarea scopului scontat.



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

Proiectul promovează interesele statului cu privire la folosirea eficientă a spațiilor disponibile ale instituțiilor medico-sanitare publice, cu evitarea intersectării intereselor instituțiilor publice cu cele ale instituțiilor private, ceea ce este conform interesului public.

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."*

În conformitate cu exigențele stabilite la art. 20 din Legea nr. 780/2001 privind actele legislative, în nota informativă la actul legislativ propus s-au stabilit condițiile ce au impus elaborarea proiectului.

Însă, reieșind din faptul că se propune o nouă redacție a normei, fără argumentarea existenței unor prevederi care să reglementeze atribuțiile agenților publici în legătură cu transmiterea în locațiune a spațiilor instituțiilor medico-sanitare publice către instituțiile medico-sanitare private, rezultă că nota informativă nu are o justificare suficientă.

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"*.

În nota informativă nu este menționat faptul dacă reglementările propuse necesită cheltuieli financiare și de altă natură.

Analizând conținutul proiectului de lege, se atestă că acesta nu implică cheltuieli financiare și de altă natură din bugetul de stat.

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; [...]"

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

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.

Totodată, propunerea de reglementare promovată este una lacunară, fiind omise norme procedurale cu privire la atribuțiile agenților publici în legătură cu realizarea transmiterii în locațiune a spațiilor instituțiilor medico-sanitare publice către instituțiile medico-sanitare private. În rezultat, se vor crea condiții propice de comitere a abuzurilor de agenții publici, prin adoptarea unor decizii arbitrare la negocierea condițiilor de transmitere în locațiune a spațiilor medicale publice.

Analiza detaliată a aspectelor respective este efectuată în Compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul implică activitatea instituțiilor medico-sanitare publice și ale instituțiilor medico-sanitare private sub aspectul instituirii unor reguli noi care vor reglementa raporturile dintre acestea, referitoare la condiționarea prestării de instituțiile medico-sanitare private doar a unor genuri de servicii medicale diferite de cele care sunt prestate de instituțiile medicale publice în incinta spațiilor publice, în baza contractului de locațiune.

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

Obiecție asupra proiectului

Articolul Unic. - Articolul 4 din Legea ocrotirii sănătății nr. 411 -XIII Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.34, art.343), cu modificările ulterioare, se completează și se modifică după cum urmează:

1. Alineatul (4) va avea următorul cuprins:

"Instituțiile medico-sanitare și farmaceutice private își desfășoară activitatea în spațiile ce le aparțin cu drept de proprietate privată sau în alte spații luate în locațiune. Instituțiile medico-sanitare private pot activa în incinta spațiilor instituțiilor medico-sanitare publice doar cu condiția că acestea prestează genuri de servicii medicale diferite de cele pe care instituția publică respectivă este în drept să le ofere conform actelor legislative și normative în vigoare.

2. După alineatul (4) se introduce un nou alineat, care devine alineatul (5), cu următorul cuprins:

"Instituțiile medico-sanitare publice nu pot oferi spațiile sale în locațiune pe un termen mai mare decât 3 ani."

3. Alineatul (5), (6), (7) devin respectiv alineatul (6), (7), (8).

Obiecții:

Conform redacției actuale al art. 4, alin. (4) din Legea ocrotirii sănătății nr. 411/1995, "*instituțiile medico-sanitare și farmaceutice private își desfășoară activitatea în spațiile ce le aparțin cu drept de proprietate privată sau în alte spații luate în locațiune, inclusiv ale instituțiilor medico-sanitare publice, cu gen de activitate în domeniul ocrotirii sănătății, care corespund cerințelor actelor legislative și normative în vigoare privind parteneriatul public-privat*". În aceste condiții, rezultă că în cazul transmiterii în locațiune a spațiilor instituțiilor medico-sanitare publice, se aplică în modul corespunzător prevederile privind parteneriatul public-privat.

În conținutul proiectului se constată o reglementare total diferită, care exclude necesitatea corespunderii locațiunii spațiilor instituțiilor medico-sanitare publice, cu gen de activitate în domeniul ocrotirii sănătății, cu cerințele actelor legislative și normative în vigoare privind parteneriatul public privat. Totodată, nu se suplinesește vidul legislativ format, astfel încât tot spectrul de reglementări la care se face trimitere prin actul legislativ amendat, nu este completat cu alte norme.

În acest sens, lipsa de reglementare va duce, în primul rând, la irealizarea normelor proiectului propus, deoarece agenții publici nu vor putea aplica un cadru legislativ coerent care să prevadă expres atribuțiile acestora în legătură cu transmiterea în locațiune a spațiilor respective.

În al doilea rând, lipsa de reglementare va putea spori comiterea abuzurilor de agenții publici prin atribuirea unor discreții excesive la transmiterea în locațiune a spațiilor instituțiilor medico-sanitare publice către instituțiile medico-sanitare private, inclusiv prin acte de corupție.

Pe cale de consecință, se vor putea transmite în locațiune spațiile instituțiilor medico-sanitare publice, în condiții contrare interesului public și în favoarea intereselor personale ale agenților publici și instituțiilor medico-sanitare private, cu prevederea unei chirii derizorii și fără alte obligații suplimentare ale locatarului.

Astfel, în lipsa unor unui cadru legislativ coerent care va substitui necesitatea corespunderii locațiunii spațiilor instituțiilor medico-sanitare publice, cu gen de activitate în domeniul ocrotirii sănătății, cu cerințele actelor legislative și normative în vigoare privind parteneriatul public privat, se poate periclita realizarea scopului propus de proiect și se pot genera, inclusiv prin acte de corupție, manifestări de discreții periculoase ale agenților publici responsabili de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

Recomandări:

Completarea proiectului propus prin instituirea unui spectru de norme care să substituie necesitatea corespunderii locațiunii spațiilor instituțiilor medico-sanitare publice, cu gen de activitate în domeniul ocrotirii sănătății, cu cerințele actelor legislative și normative în vigoare privind parteneriatul public privat.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Norme irealizabile
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupție este elaborat în scopul creării unui sistem eficient și coerent de transmitere în locațiune a spațiilor instituțiilor medico-sanitare publice către instituțiile medico-sanitare private, cu păstrarea posibilități utilizării acestora de dezvoltare ulterioară. Totodată, proiectul și-a propus ca scop evitarea intersectării serviciilor medicale publice cu cele private, pentru garantarea acordării calitative a serviciilor medicale de stat, nefiind posibilă tentarea la indicarea serviciilor medicale în instituția medicală privată, atunci când același serviciu s-ar oferi gratuit de stat în instituția medicală publică.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, dat fiind faptul că autorul nu a asigurat realizarea unei etape de transparență a procesului decizional.

Nota informativă corespunde parțial exigențelor stabilite la art. 20 din Legea nr. 780/2001 privind actele legislative, evitând să prezinte argumente elocvente referitoare la înlocuirea necesității corespunderii locațiunii spațiilor instituțiilor medico-sanitare publice, cu gen de activitate în domeniul ocrotirii sănătății, cu cerințele actelor legislative și normative în vigoare privind parteneriatul public privat.

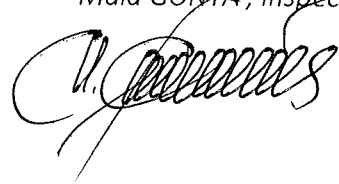
În lipsa unor norme care să substituie necesitatea corespunderii locațiunii spațiilor instituțiilor medico-sanitare publice, cu gen de activitate în domeniul ocrotirii sănătății, cu cerințele actelor legislative și normative în vigoare privind parteneriatul public privat, se poate produce irealizarea normelor propuse prin proiect, precum și se pot genera producerea abuzurilor de agenții publici prin atribuirea unor discreții excesive la transmiterea în locațiune a spațiilor instituțiilor medico-sanitare publice către instituțiile medico-sanitare private, inclusiv prin acte de corupție.

Întru evitarea și excluderea efectelor normelor identificate care pot favoriza apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză anticorupție.



23.03.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Maia GONTA, Inspector superior

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Maia GONTA', written in a cursive style.