



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



P. 457/20.11.20
CPS

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

Nr. 06/2-8004 din 15.12.2020
La nr. 457 din 20.11.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la Ordinul Medicilor din Republica Moldova .

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 16 (șaisprezece) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2866</u>
"17"	<u>12</u> 2020
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/7009 din 14.12.2020

la proiectul de lege cu privire la Ordinul Medicilor din Republica Moldova

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 supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că „prezentul proiect de lege este elaborat în scopul consolidării cadrului instituțional și creării condițiilor organizatorice, economico-juridice favorabile exercitării profesiei de medic în Republica Moldova”.

La fel, se menționează în notă că „proiectul de lege are ca scop remediarea omisiunilor și prevederilor contradictorii din Legea cu privire la Colegiul Medicilor nr.261 din 01.11.2013 declarată neconstituțională prin Hotărârea Curții Constituționale nr.13 din 15.05.2015”.

Autorii proiectului argumentează că „proiectul de lege nominalizat vine să reglementeze activitatea de monitorizare și supraveghere a exercitării profesiei de medic”, iar rezultatul scontat după constituirea Ordinului Medicilor din Republica Moldova „va influența pozitiv activitățile profesionale din acest domeniu, va responsabiliza și va ridica esențial calitatea actului medical prestat pacienților coroborat cu apărarea prestigiului și imaginii lucrătorului medical inclusiv a medicilor de liberă practică”.

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

Interesul public al promovării proiectului constă în reglementarea eficientă a activității de monitorizare și supraveghere a exercitării profesiei de medic, precum și la ridicarea calității actului medical prestat pacienților coroborat cu apărarea prestigiului și a imaginii lucrătorului medical.

Deși scopul proiectului este unul de interes public, normele proiectului, conținând un șir de curențe legislative, pot periclita asigurarea implementării acestui scop.

Astfel, normele nu asigură o eficacitate transparentă a activității Ordinului Republicii Moldova, ceea ce se poate răsfrânge negativ asupra interesului public.

Totodată, normele confuze vor constitui pârghii legale de interpretări discreționare a acestora cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Astfel, în rezultat, interesul public poate fi periclitat prin aprobarea unui proiect cu norme confuze, cu proceduri administrative ambigue.

Analiza detaliată a normelor care la aplicare pot permite interpretări confuze, discreționare cu riscul comiterii manifestărilor de corupție este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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".

Una din condițiile importante ale etapei de elaborare este fundamentarea proiectului de act legislativ, nota informativă întocmită în acest scop urmând să conțină informații exhaustive și cât mai detaliate despre condițiile ce au determinat elaborarea proiectului, principalele prevederi ale acestuia, modul de implementare a normelor.

Menționăm acestea, deoarece nota informativă este lacunară în privința mai multor aspecte ce țin de modul de organizare și funcționare a Ordinului Republicii Moldova, limitându-se a face referință doar la faptul că „în proiect s-a ținut cont de obiecțiile pe care le-a formulat Curtea Constituțională în avizul său prin care a declarat legea anterioară neconstituțională”.

Astfel, spre exemplu, acordarea unor competențe Ordinului Republicii Moldova sau, altfel spus, organelor de conducere ale Ordinului, fără a se efectua o analiză minuțioasă a întregului cadru legal național poate duce la instituirea unor atribuții paralele în raport cu atribuții similare deja exercitate de alte entități publice.

Spre exemplu, atribuția de evaluare a nivelului de calificare profesională a medicilor care se propune a fi acordată Ordinului ar putea intra în conflict cu exercitarea acestei atribuții de către autoritatea publică competentă în prezent, ceea ce poate crea confuzii.

La fel, nota informativă nu face referință la modalitatea de organizare și desfășurare a activității Ordinului.

În final, considerăm că nota informativă urmează să fie completată esențial pentru a corespunde condițiilor menționate în 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*”.

În nota informativă se menționează că implementarea proiectului „*va necesita finanțare din buget pentru ca statul va trebui să suporte unele cheltuieli de menținere a funcționalității Ordinului medicilor. Acest fapt a fost propus pentru a evita situațiile de perturbare a activității Ordinului cauzate de imposibilitatea sau nedorința de achitare a cotizațiilor anuale din partea membrilor Ordinului*”.

Considerăm că proiectul este însoțit de o fundamentare financiară vagă.

Autorul nu a făcut nici o referință asupra faptului acoperirii proiectului de lege sub aspectul financiar.

La art.26 din proiect se prevede că „prezenta lege intră în vigoare la expirarea a 6 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova”. Respectiv, la elaborarea și aprobarea bugetului de stat pentru anul 2021 trebuie identificate și alocate surse financiare pentru implementarea legii date. Or, în lipsa acoperirii financiare, proiectul nu va putea fi pus în aplicare.

Autorul nu a evaluat cantitativ și nici nu a relevat care sunt sursele financiare necesare pentru implementarea proiectului respectiv.

În aceste condiții, nu se cunoaște despre ce sume de bani este vorba, care va fi bugetul aproximativ al Ordinului Medicilor Republicii Moldova, nu se menționează dacă aceste mijloace financiare sunt sau

nu disponibile pentru a putea fi alocate din bugetul de stat.

Din motivul inexistenței unei analize ample din care să reiasă cu claritate din ce surse financiare va fi implementat proiectul, precum și din cele expuse anterior, ne determină să credem că proiectul nu are la moment acoperire financiară suficientă.

Cunoscut fiind faptul că uneori sunt aprobate acte normative care nu pot fi implementate din motivul lipsei surselor financiare, considerăm că dacă nu este și nu poate fi stabilită acoperirea financiară a proiectului la moment, acesta nu este oportunită de a fi promovat în condițiile date.

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 nu corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

În conținutul proiectului au fost atestați termeni și formulări ambigue care induc confuzie la interpretare.

Astfel, spre exemplu, termenii „autonomie publică”, „autonomie profesională”, „autonomie instituțională”, „personal de specialitate”, „personal administrativ”, „personal titular”, „vot de blam” induc confuzii la aplicarea normelor.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii cu reglementările altor acte normative în vigoare.

Astfel, unele prevederi din proiect riscă să vină în contradicție cu prevederi din legislația în vigoare și, respectiv, să genereze concurența normelor de drept.

Totodată, în conținutul proiectului au fost atestate lacune de reglementare. În aceste condiții, lipsa reglementării unor aspecte va periclita activitatea eficientă a Ordinului Medicilor din Republica Moldova.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul reglementează activitatea Ordinului Medicilor din Republica Moldova:

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurii de exercitare a atribuțiilor organelor de conducere ale Ordinului Medicilor.

Normele atribuie competențe excesive și discreționare în exercitarea atribuțiilor acestor entități.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigue privind:

- necorelarea atribuțiilor Ordinului Medicilor cu atribuțiile altor autorități publice, în special, ale Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale;
- necorelarea atribuției de examinare a abaterilor disciplinare de către Consiliul național din cadrul Ordinului cu atribuția de examinare a abaterii disciplinare de către angajatorul medicului;
- confuzii în stabilirea actelor normative pe care urmează să le aprobe Ordinul Medicilor;
- nestabilirea dreptului Ordinului Medicilor de a se autosesiza în vederea examinării unei eventuale abateri disciplinare și de a fi în drept de a examina sesizări/petiții ce țin de activitatea sa;
- stabilirea confuză a procedurii de aprobare a Codului de etică al lucrătorului medical și farmaceutic;
- neclaritate privind calitatea de membru al Ordinului (normele din proiect acordă dreptul medicului de a alege de a fi sau nu membru al Ordinului);
- confuzie în procedura de suspendare și retragere a calității de membru;
- nedelimitarea clară a naturii juridice a actelor organelor de conducere ale Ordinului (hotărâri, decizii, ș.a.);
- mod confuz de organizare la nivel teritorial al Ordinului (nu sunt clar delimitate unitățile administrativ-teritoriale (lista raionelor) și reședința subdiviziunilor teritoriale ale Ordinului - Sud, Nord, Centru) (se menționează doar că sediul central al Ordinului este în mun. Chișinău);
- nestabilirea expresă a departamentelor permanente și ale Comisiilor provizorii ale Ordinului care vor asigura activitatea acestuia;
- dublare de competență și instituirea de atribuții paralele ale Consiliului Ordinului și Adunării generale a Ordinului privind retragerea/revocarea calității de membru al Ordinului;
- competențe extensive de reglementare acordate Adunării generale de a-și stabili singură alte atribuții;

- neclaritate privind atragerea membrilor cu drept consultativ în cadrul Ordinului Medicilor;
- mod confuz de adoptare a deciziilor de către Biroul executiv al Ordinului;
- delegare extensivă Consiliului național de a fi în drept de a stabili alte atribuții Biroului executiv;
- confuzie privind modalitatea de numire a vicepreședintelui Ordinului și a numărului acestora;
- confuzie în stabilirea competenței Președintelui Ordinului de numire în funcție a personalului de specialitate și a celui administrativ în raport cu atribuția Biroului executiv de angajare a personalului titular;
- instituirea unor reglementări ambigue și contradictorii în aplicarea răspunderii profesionale disciplinare a medicilor cu referință la competența de examinare a abaterilor disciplinare, cu referință la nestabilirea unor termene de sesizare în care angajatorul să notifice/sesize organul abilitat cu privire la o eventuală abatere disciplinară comisă de medic, cu referință la nestabilirea unui termen de prescripție a atingerii la răscundere disciplinară a medicului, cu referință la modul de stabilire și ridicare a sancțiunii;
- confuzii în stabilirea cadrului legal de remunerare a muncii personalului Ordinului.

Aspectele menționate mai sus conțin elemente de imprevizibilitate și incertitudine cu privire la aplicarea eficientă a prevederilor Ordinului Medicilor din Republica Moldova.

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 -
<p>Articolul 1 din proiect - Articolul 1. Statutul juridic al Ordinului Medicilor din Republica Moldova (...) (4) Activitatea Ordinului este reglementată de prevederile Legii ocrotirii sănătății, ale Legii cu privire la exercitarea profesiei de medic, ale Legii cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului, ale Statutului Ordinului și ale altor acte normative în vigoare.</p>
<p>Obiecții: Norma face trimitere la unele acte normative din sistemul juridic național.</p> <p>Analiza actelor normative indicate denotă însă nestabilirea cărorva norme care ar avea tangență cu modul de organizare și funcționare a Ordinului Republicii Moldova.</p> <p>Or, norma art.1 stabilește reglementarea activității Ordinului.</p>

În aceste condiții, confuzia normei va crea o inaplicabilitate a normei.

Recomandări:

În cazul în care, urmare a examinării cadrului legal reglementat de actele normative stipulate în art.1 din proiect, se constată necesitatea completării acestora cu careva norme cu referință la activitatea Ordinului, nota informativă urmează să conțină astfel de mențiuni, iar proiectul să facă referință concretă la reglementări ce urmează a fi coținute în legisle menționate.

În caz contrar, referința la unele acte normative fără careva tangențe cu reglementarea modului de organizare a activității Ordinului Republicii Moldova este inoportună și urmează a fi exclusă din proiect.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Articolul 2 din proiect -

Articolul 2. Domeniile de activitate ale Ordinului

Ca autonomie publică și profesională, Ordinul exercită atribuțiile prevăzute de lege în următoarele domenii principale de activitate:

(...)

Obiecții:

Noma face referință la „autonomia publică” și la „autonomia profesională”.

Totodată, alin.(3) al art.1 stabilește că „Ordinul are statut de persoană juridică cu autonomie instituțională, care își exercită atribuțiile în mod independent”.

În acest sens, nu este clar ce se are în vedere prin „autonomie publică”, „autonomie profesională” și „autonomie instituțională”.

Sunt termeni ambigui care pot fi interpretați diferit creând confuzii la aplicarea normei.

În opinia noastră, considerăm că autonomia instituțională de fapt înglobează autonomia publică și cea profesională.

Recomandări:

Propunem excluderea textului „ca autonomie publică și profesională” din conținutul normei articolului 3 din proiect.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Articolul 4 din proiect -

Articolul 4. Atribuțiile Ordinului în domeniul formării și dezvoltării profesionale a medicilor:

(...)

d) evaluează nivelul de calificare profesională a medicilor;

(...)

k) examinează petițiile și adresările persoanelor fizice și juridice exclusiv privind cazurile de abateri ale medicilor de la normele de etică profesională, deontologie medicală și de la regulile de bună practică;

l) aplică sancțiuni disciplinare membrilor săi conform prevederilor prezentei legi, cu informarea Ministerului Sănătății și sesizarea, după caz, a organelor competente

Obiecții:

Atribuirea acestor competențe Ordinului Medicilor urmează a fi examinată prin analiza cadrului legal național care reglementează aceste aspecte în prezent.

Astfel, cadrul legal național în vigoare conține norme cu referință la atestarea medicilor, norme care reglementează modul de organizare și desfășurare a acestor atestări.

În aceste condiții urmează a se examina corelarea propunerii din proiect cu normele actuale în eventualitatea necesității intervenirii sub aspectul modificării acestora.

Or, autorul urmează să stabilească dacă Ordinul urmează să fie în drept să participe alături de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale în procesul de evaluare a nivelului de calificare profesională a medicilor.

Menționăm că norma în redacția propusă atribuie Ordinului dreptul de a decide calificarea profesională a medicilor, care, de fapt, fac parte din Ordin. Astfel, se constată că unii medici urmează să evalueze alți medici fără a avea o corelare în acțiuni cu autoritatea centrală de specialitate în domeniul sănătății. Comisiile de evaluare urmează să fie instituie din membri cu capacități profesionale în domeniu, numirea acestora să fie transparentă în vederea evaluării eficiente a nivelului de calificare profesională a medicilor.

Cu referire la procedura de aplicare a sancțiunilor disciplinare de către Ordin, atragem atenția că aceasta poate constitui o dublare a procedurii de aplicare a sancțiunilor disciplinare de către angajator, aplicând în acest sens prevederile Codului muncii.

Astfel, se atestă o necorelare între acțiunile Ordinului cu acțiunile angajatorului privind procedura examinării abaterilor disciplinare de către medici cu aplicarea eventuală a sancțiunilor disciplinare.

Promblematica respectivă a fost examinată și în Hotărârea Curții Constituționale nr.13 din 15 mai 2015 pentru controlul constituționalității Legii nr.261 din 1 noiembrie 2013 cu privire la Colegiul Medicilor din Republica Moldova.

Aplicarea sancțiunilor disciplinare constituie atributul angajatorului/organului disciplinar.

Astfel, în condițiile propuse de autor, aplicarea sancțiunii disciplinare poate fi efectuată atât de către Ordin, cât și de către angajatorul medicului (instituția medicală), fiind create atribuții paralele între două autorități - Ordinul și instituția medicală (angajatorul), ceea ce poate conferi atribuții confuze în procedura răspunderii disciplinare cu aplicarea sancțiunilor disciplinare.

La fel, norma atribuie competențe Ordinului de examinare a abaterilor disciplinare doar urmare a examinării petițiilor și adresărilor persoanelor fizice și juridice.

Astfel, Ordinul va fi în drept să nu purceadă la examinarea unei eventuale abateri disciplinare în cazul lipsei petiției sau adresării în acest sens.

Or, scopul creării Ordinului este monitorizarea și supravegherea exercitării profesiei de medic, ceea ce impune ca Ordinul să fie investit cu atribuții de examinare din oficiu (să se autosesizeze) a unor eventuale abateri disciplinare în cazul în care ia cunoștință, din orice surse, despre posibila existență a acestora.

În redacția propusă, Ordinul va fi limitat în dreptul de a se autosesiza, deoarece norma prevede exhaustiv competența acestuia de examinare a abaterilor disciplinare doar în urma petițiilor și adresărilor persoanelor fizice și juridice.

Totodată, sintagma „examinează petițiile și adresările persoanelor fizice și juridice exclusiv privind cazurile” limitează dreptul Ordinului de a examina alte petiții/sesizări care ar avea tangență cu activitatea și domeniile de competență ale Ordinului.

Recomandări:

După cum este menționat în Hotărârea Curții Constituționale nr.13 din 15.05.2015 - „Colegiul poate fi echivalat cu o asociație obștească, pe când după competențe este investit cu atribuții care țin în mod exclusiv de competența statului, atribuții care pot fi delegate prin lege unui organ profesional cu statut de instituție publică, cu condiția de a nu substitui și dubla

competențele Ministerului Sănătății, organ central de specialitate care promovează politica în domeniul sănătății, în conformitate cu articolul 107 din Constituție”. Curtea, la fel, constată că unele atribuții ale Colegiului Medicilor dublează atribuțiile, chiar și cele exclusive, ale Ministerului Sănătății, care este organul central de specialitate, care promovează politica în domeniul sănătății.

Cu referire la atribuția Ordinului privind evaluarea nivelului de calificare profesională a medicilor propunem corelarea normei cu atribuția Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale de promovare a politicilor în domeniul sănătății care urmează să dețină competențe de supraveghere, monitorizare a procesului de evaluare a nivelului de calificare profesională a medicilor.

Cu referire la atribuția Ordinului de aplicarea sancțiunilor disciplinare medicilor propunem excluderea neconcordanței privind aplicarea sancțiunilor disciplinare și de către angajatorul medicului, în vederea evitării dublării de competențe.

Cu referire la atribuția Ordinului de a examina petițiile și adresările persoanelor fizice și juridice exclusiv privind cazurile de abateri ale medicilor de la normele de etică profesională, deontologie medicală și de la regulile de bună practică propunem extinderea atribuției Ordinului de examinare a acestor abateri nu doar urmare a recepționării petițiilor și adresărilor persoanelor fizice și juridice, precum și din oficiu, în cazul în care ia cunoștință despre eventuale abateri disciplinare ale medicilor fără să aștepte depunerea verunei sesizări în acest sens.

La fel, propunem acordarea dreptului Ordinului Medicilor de a examina petițiile/sesizările ce țin de domeniul său de activitate.

În final, considerăm că autorul urmează să analizeze repetat atribuțiile Ordinului în domeniile de activitate atribuite prin proiectul legii.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Atribuții paralele
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a

Riscuri de corupție:

- Generale

controla aplicarea lor și de a sancționa

- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

- 4 -

Articolul 5 din proiect -

Articolul 5 Alte atribuții ale Ordinului

Pe lângă atribuțiile prevăzute la art.3 și 4, Ordinul, de asemenea:

- a) promovează și stabilește relații cu instituții și organizații similare de peste hotare
- b) adoptă Statutul propriu și alte acte normative ce reglementează activitatea sa

Obiecții:

Prin normă se atribuie Ordinului competența de a aproba, în mod unilateral, alte acte normative ce reglementează activitatea sa.

Considerăm că se atribuie o competență extensivă de reglementare atât timp cât nu sunt stabilite la nivel primar actele ce reglementează activitatea Ordinului.

În opinia noastră, atribuția de aprobare a actelor normative și categoria acestora trebuie să fie prevăzute în prezentul proiect de lege, altfel spus, actele ce reglementează activitatea Ordinului urmează să fie expres prevăzute în lege, Ordinul urmând să elaboreze și să aprobe aceste acte în temeiul acestor norme.

În caz contrar, Ordinul va putea institui necesitatea aprobării unor acte care să reglementeze crearea unor comisii/departamente noi fără ca acestea să fie prevăzute de lege, motivându-se prin necesitatea reglementării activității sale.

În așa mod, Ordinul poate abuza de norma legală și să elaboreze anumite acte normative în propriul interes, fără o justificare și, care, să poată depăși cadrul legal primar de reglementare a activității acestuia.

Totodată, analizând atribuțiile Ordinului, constatăm că prin proiect, acestuia îi sunt atribuite unele competențe care nu sunt prevăzute expres la articolele 4 și 5 din proiect.

Astfel, la articolul 15 se prevede că „Adunarea generală deține atribuția de adoptare a Ordinului și Codului de etică (deontologic) al lucrătorului medical și farmaceutic”. Normele articolelor 4 și 5 însă nu prevăd competența Ordinului de aprobare a Codului cadru de etică (deontologic) al lucrătorului medical și farmaceutic.

În aceeași ordine de idei, menționăm că se constată că acest Cod de etică al lucrătorului medical și farmaceutic se propune a fi aprobat de Adunarea generală a Ordinului, adunare care, în mare parte este formată din medici. Nu negăm atribuția Ordinului de elaborare/coordonare a proiectului Codului de etică al lucrătorului medical și farmaceutic, însă, considerăm că elaborarea și ulterior aprobarea acestuia urmează să se efectueze prin Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, care este organul central de specialitate al administrației publice care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniul sănătății.

Lipsa coordonării Codului de etică al lucrătorului medical și farmaceutic cu Ministerul de resort riscă să determine includerea în acesta a unor norme mai mult favorabile cadrelor medicale, fără a stabili careva acțiuni clare de răspundere în cazul comiterii unor abateri de la normele de etică și conduită medicală.

Recomandări:

Propunem modificarea normei în sensul stabilirii actelor normative ce urmează să le aprobe Ordinul în vederea reglementării activității sale. Astfel, spre exemplu, odată ce art.15 stabilește atribuția Adunării generale a Ordinului de a adopta atât Statutul Ordinului, cât și Codul de etică al lucrătorului medical și

farmaceutic, considerăm că art.5 lit.b) urmează să fie completat cu atribuția de elaborare a Codului de etică al lucrătorului medical și farmaceutic.

Totodată, propunem completarea Ordinului cu o normă care să prevadă actul juridic prin care se aprobă Codul de etică al lucrătorului medical și farmaceutic, cu înaintarea spre aprobare a acestuia de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții extensive de reglementare
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 5 -

Articolul 6 din proiect -

Articolul 6 Înscrierea în Ordin

(1) La data intrării în vigoare a prezentei legi, *toți medicii care dispun de dreptul la exercitarea profesiei de medic pe teritoriul Republicii Moldova devin din oficiu membri ai Ordinului*

(2) *Pentru medicii care vor obține dreptul la exercitarea profesiei de medic pe teritoriul Republicii Moldova după intrarea în vigoare a prezentei legi, calitatea de membru al Ordinului se va obține în urma depunerii cererii.*

(3) *Medicii se pot înscrie ca membri ai Ordinului în cadrul Corpului profesional teritorial (Sud, Centru sau Nord) în a cărui rază se află instituția medico-sanitară în care își desfășoară activitatea*

(4) *În Ordin se poate înscrie orice medic, cetățean al Republicii Moldova, cetățean străin sau apatrid, care are dreptul la exercitarea profesiei de medic pe teritoriul țării*

Obiecții:

În opinia noastră, norma este ambiguă și stabilește neclar obligativitatea aderării/intrării în Ordin a medicilor care urmează să exercite profesia de medic pe teritoriul Republicii Moldova după intrarea în vigoare a prezentei legi.

Ținând cont de faptul că prin proiect se propun unele norme obligatorii pentru cadrele medicale, precum și stabilirea răspunderii disciplinare a medicilor, rezultă că calitatea de membru al Ordinului urmează să fie deținută de toți medicii care exercită profesia de medic pe teritoriul Republicii Moldova.

Or, permisiunea de a adera sau nu la Ordin va permite eschivarea unor medici de la anumite obligații ale acestora cu consecințe juridice nefaste care pot dăuna interesului public.

În aceste condiții, norma alin.(2) care prevede că „medicii care vor obține dreptul la exercitarea profesiei de medic pe teritoriul Republicii Moldova după intrarea în vigoare a Ordinului medicilor din Republica Moldova vor intra în Ordin urmare a depunerii cererii” este confuză, ceea ce va permite medicului de a exercita dreptul de a depune sau nu cerere de aderare la Ordin. Utilizarea sintagmei „în urma depunerii cererii” acordă normei un caracter permisiv și nu prescriptiv, care ar impune o anumită conduită din partea subiectului normei. Astfel, există riscul ca unii medici să interpreteze norma în favoarea sa și să nu depună cerere de intrare în Ordin, invocând dreptul său de a decide în acest sens.

La alin.(3) și (4) din art.6 se utilizează textele „medicii se pot înscrie” și „în ordin se poate înscrie”.

Norma alin.(3) urmează să stabilească o obligație a medicului de a se înscrie în corpul profesional teritorial (Sud, Centru, Nord) în a cărui rază se află instituția medico-sanitară în care își desfășoară activitatea.

Norma alin.(4), la fel, urmează să stabilească obligația oricărui medic de a se înscrie în Ordin, obligație care urmează a fi stabilită în cazul exercitării profesiei de medic pe teritoriul Republicii Moldova.

Aceste constatări sunt nuanțate pe larg și în Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.13 din 15.05.2015 pentru controlul constituționalității Legii nr.261 din 1 noiembrie 2013 cu privire la Colegiul Medicilor din Republica Moldova.

Recomandări:

Propunem autorului reformularea alin.(2) din art.6 din proiect cu excluderea acordării posibilității aderării sau nu prin cerere a medicului în Ordin.

Norma urmează să stabilească că medicii care obțin dreptul de exercitare a profesiei de medic sunt de drept membri ai Ordinului. Materializarea acestei norme urmează să se efectueze prin înștiințarea medicului printr-un act administrativ al autorității publice centrale cu competențe în domeniul sănătății, care va informa medicul despre acest fapt, iar Ordinul urmează ulterior să-i înmâneze certificatul privind calitatea de membru.

Din alin.(2) urmează să fie exclus textul „medicii se pot înscrie” cu substituirea acestuia cu textul „Medicii sunt obligați de a se înscrie”.

Totodată, norma urmează să fie completată cu stabilirea competenței autorității responsabile de stabilirea unităților administrativ-teritoriale care intră în componența celor trei unități profesional teritoriale - Sud, Centru și Nord, precum și a reședinței la nivel teritorial.

Din alin.(3) urmează să fie exclus textul „în ordin se poate înscrie orice medic” cu substituirea acestuia cu textul „în ordin se înscrie orice medic”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme irealizabile
- Concurența normelor de drept
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 6 -

Articolul 7 din proiect -

Articolul 7 Suspendarea și retragerea calității de membru al Ordinului

(1) Membrii Ordinului care întrerup exercitarea profesiei de medic *pot solicita, la cerere,* suspendarea calității de membru pe durata solicitată.

(2) Calitatea de membru este suspendată prin decizia Consiliului național al Ordinului în cazul:

a) *incompatibilității prevăzute la art.19;*

b) *aplicării interdicției de a exercita profesia de medic, dispusă prin hotărâre judecătorească definitivă, pe perioada aplicării interdicției*

(...)

(5) Calitatea de membru al Ordinului *poate fi retrasă în cazul:*

a) nerespectării prevederilor prezentei legi;

- b) nerespectării prevederilor Statutului Ordinului;
c) *interdicției de a exercita profesiunea de medic, dispusă prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă*

Obiecții:

Norma articolului 7 reglementează procedura de suspendare și procedura de retragere a calității de membru în Ordin.

În opinia noastră, norma reglementează ambiguu și contradictoriu aceste proceduri.

Normele confuze vor putea fi interpretate și aplicate într-un mod discreționar și, astfel, vor putea duce la aplicarea prevederilor cu riscuri de comitere a manifestărilor de corupție.

Astfel, nu sunt clare cazurile când intervine instituția suspendării și cazurile când intervine instituția retragerii calității de membru al Ordinului.

La alin.(1) al art.7 sintagma „pot solicita, prin cerere” va acorda dreptul medicului de a decide în mod unilateral depunerea sau nu a cererii de suspendare în cazul întreruperii exercitării calității de medic pe teritoriul Republicii Moldova. Astfel, sunt create condiții propice ca, persoana care nu deține calitatea de medic să fie în același timp membru cu drepturi depline în Ordin, să fie în drept de a vota deciziile Ordinului și de a fi votat în organele de conducere ale Ordinului, ceea ce este inacceptabil. Considerăm că calitatea de membru al Ordinului urmează să fie suspendată de drept din ziua întreruperii exercitării profesiei de medic pe teritoriul Republicii Moldova.

La alin.(2) se prevăd anumite cazuri în care este suspendată calitatea de membru al Ordinului. Trimiterea la art.19 la incompatibilități nu este una reușită, deoarece norma art.19 reglementează incompatibilitățile, aplicarea cărora nu duc în mod direct la suspendarea calității de membru al Ordinului.

La alin.(2) condiția stabilită la lit.b) pentru a surveni suspendarea calității de membru al Ordinului este identică cu condiția pentru retragerea calității de membru stabilită la alin.(5) lit.c). Astfel, una și aceeași condiție se referă atât la suspendarea calității de membru, cât și la retragerea acestei calități. Aceste incertitudini vor crea câmp larg de interpretare discreționară după interes a normei cu riscul comiterii manifestărilor de corupție. Actele de corupție vor putea fi inițiate atât din partea medicilor, cât și din partea organelor de conducere ale Ordinului în vederea suspendării sau retragerii calității de membru al Ordinului.

La alin.(5) sintagma „poate fi retrasă” acordă confuzie în exercitarea uniformă a atribuției Consiliului național al Ordinului.

În altă ordine de idei, norma alin.(5) din art.7 nu prevede expres competența organului care este în drept să retragă calitatea de membru al Ordinului. Reieșind din norma alin.(2) al aceluiași articol care prevede că prin decizie a Consiliului național al Ordinului se suspendă calitatea de membru al Ordinului, precum și ținând cont de prevederile art.21 care stabilește ca sancțiune disciplinară - suspendarea calității de membru al Ordinului, în opinia noastră, considerăm că retragerea calității de membru al Ordinului urmează să fie efectuată prin decizie a Consiliului național al Ordinului.

Recomandări:

Ambiguitatea administrativă a procedurii de suspendare și retragere a calității de membru al Ordinului urmează să fie reanalizată per total cu stabilirea clară și transparentă a cazurilor de suspendare și retragere a calității de membru al Ordinului.

La alin.(1) urmează a fi exclusă posibilitatea acordării dreptului medicului de a decide depunerea sau nu a cererii de suspendare a calității de membru al Ordinului. Norma urmează să fie edictată în sensul suspendării de drept a calității de membru al Ordinului a medicului din ziua încetării exercitării profesiei de medic pe teritoriul Republicii Moldova. Informarea medicului urmează să se efectueze de către autoritatea

competentă. În acest sens, autorul urmează să stabilească procedura de informare de către angajator a Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, precum și a Ordinului despre neexercitarea profesiei de medic a unui membru al Ordinului, ca ulterior, organele de conducere din cadrul Ordinului să emită decizia de suspendare a calității de membru al Ordinului în acest caz.

La alin.(2) lit.a) urmează să se analizeze compatibilitatea procedurii de retragere cu norma art.19 care reglementează incompatibilitățile funcției de membru al Ordinului.

Alin.(2) lit.b) urmează să fie corelat cu alin.(5) lit.c) prin stabilirea clară a aplicării fie a suspendării, fie a retragerii calității de membru al Ordinului în cazul existenței interdicției de exercitare a profesiei de medic dispusă prin hotărâre judecătorească.

La alin.(5) urmează a fi substituită sintagma „poate fi retrasă” cu sintagma „este retrasă”.

La fel, la alin.(5) urmează să fie completat cu textul care ar stabili că calitatea de membru al Ordinului este retrasă prin decizia Consiliului național al Ordinului.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lacună de drept
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

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

- 7 -

Articolul 9 și articolul 10 din proiect -

Articolul 9 Obligațiile membrilor Ordinului

Membrii Ordinului au următoarele obligații:

(...)

(b) să cunoască și să respecte cu bună-credință prevederile Statutului Ordinului, *hotărârile organelor de conducere ale Ordinului* și obligațiile lor profesional.

Articolul 10 Principiile de organizare ale Ordinului

(...)

(3) *Organele de conducere ale Ordinului adoptă decizii prin vot deschis. Deliberările și votul constituie secret profesional.*

Obiectii:

Norma articolului 9, precum și norma articolului 10 fac trimitere la actele care le emit organele de conducere ale Ordinului.

Astfel, se face referință la hotărârile și deciziile organelor de conducere ale Ordinului.

Normele proiectului nu diferențiază natura juridică a actelor emise de organele de conducere ale Ordinului, nefăcându-se vreo diferențiere între acestea două.

Astfel, este greu de delimitat categoria actelor juridice emise de organele de conducere ale Ordinului, natura juridică a acestora, cazurile când se emit hotărâri, precum și cazurile când se emit decizii.

Ambiguitatea instituită va permite stabilirea incertă a categoriei juridice a acestor acte, ceea ce poate duce la interpretări diferite în dependență de situații și conjunctură.

Riscurile de corupție sunt generate de interpretarea abuzivă a normelor cu aplicarea discreționară a acestora.

Recomandări:

Normele proiectului urmează să delimiteze natura juridică, precum și categoria actelor juridice emise de organele de conducere ale Ordinului.

Astfel, să se stabilească clar cazurile când se emit hotărâri, când se emit decizii, numărul valabil al voturilor pentru a se putea considera că o hotărâre sau o decizie este aprobată legal.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 8 -

Articolul 11 din proiect -

Articolul 11 Organizarea teritorială a Ordinului

(1) Organizarea și funcționarea Ordinului se realizează la nivel național și teritorial

(2) Sediul central al Ordinului este în municipiul Chișinău

Obiecții:

Norma prevede în mod neclar și confuz modul de organizare la nivel teritorial al Ordinului.

Aplicând norma art.6 alin.(3) coroborată cu norma art.13 alin.(3) se poate deduce voința legiuitorului de a crea trei subdiviziuni teritoriale - Sud, Centru și Nord.

Norma este neclară însă în privința stabilirii razei de activitate a subdiviziunilor Ordinului, altfel spus, nu sunt clare delimitate și stabilite unitățile administrativ-teritoriale la nivel de raion care intră în aceste 3 subdiviziuni teritoriale.

La fel, nu este clar, care este reședința acestor subdiviziuni teritoriale ale Ordinului.

Ambiguitatea administrativă privind crearea transparentă a subdiviziunilor teritoriale ale Ordinului va lăsa loc de interpretări confuze și discreționare în privința modului de organizare la nivel teritorial al Ordinului și al organului competent de aprobare a acestui mod de organizare.

Recomandări:

În vederea eliminării caracterului confuz al modului de constituire la nivel teritorial al Ordinului, propunem autorului stabilirea clară a listei unităților-administrativ teritoriale la nivel de raion care vor fi incluse în subdiviziunea Ordinului - Sud, Centru și Nord, care vor reprezenta raza de activitate a acestei subdiviziuni.

La fel, propunem stabilirea reședinței subdiviziunilor teritoriale Sud, Centru și Nord.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Nedeterminarea entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale

responsabile/subiectului la care se referă prevederea

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

- 9 -

Articolul 12 din proiect -

Articolul 12 Organizarea activității Ordinului

(1) Pentru organizarea activității Ordinului se instituie departamente permanente și comisii provizorii

(2) Modul de instituire și activitate a departamentelor permanente și a comisiilor provizorii se stabilește în Statutul Ordinului

Obiecții:

Norma stabilește modul de organizare a activității Ordinului.

Astfel, pentru organizarea activității Ordinului se instituie departamente permanente și comisii provizorii.

Ținând cont de faptul că, potrivit proiectului, Ordinul urmează să fie asigurat cu mijloace financiare din bugetul de stat, considerăm că modul de organizare a activității Ordinului urmează să fie stabilit transparent, fără a lăsa loc interpretărilor.

Normele proiectului nu stabilesc clar numărul departamentelor și a comisiilor provizorii, astfel lăsând la discreție stabilirea acestora. Modul de instituire și activitate al departamentelor permanente și a comisiilor provizorii urmează să fie stabilit în Statutul Ordinului. În aceste condiții, normele Ordinului pot atribui competența unui organ de conducere a Ordinului de a fi în drept să stabilească modul de instituire și activitate a departamentelor. Există riscul ca normele elaborate și aprobate în Statut să acorde drepturi discreționare nejustificate și netransparente unor subiecți, membri din organele de conducere ale Ordinului, ceea ce poate crește riscul apariției manifestărilor de corupție.

Considerăm că stabilirea departamentelor permanente și a comisiilor provizorii urmează să se facă transparent ținându-se cont de domeniile de activitate ale Ordinului.

Mai mult decât atât, analizând norma articolului 21 constatăm că în cadrul Ordinului sunt instituite Comisii de specialitate, comisii care vor propune Ordinului aplicarea sancțiunilor disciplinare (cu referire la modul de aplicare a sancțiunilor disciplinare ne vom referi în mod aparte în conținutul altor recomandări din prezentul raport de expertiză anticorupție).

În opinia noastră este reglementat ambiguu modul de creare și funcționare a acestor comisii de specialitate, neînțelegându-se de fapt ce sunt aceste comisii de specialitate, cum urmează să activeze, cine face parte din aceste comisii. Astfel, modul de organizare și funcționare a acestor comisii de specialitate este confuz, odată ce potrivit articolului 12 - pentru organizarea activității Ordinului se instituie departamente permanente și comisii provizorii.

Recomandări:

Propunem autorului stabilirea expresă a departamentelor permanente și a Comisiilor provizorii care vor asigura organizarea activității Ordinului.

La alin.(2) propunem excluderea trimiterii la Statutul Ordinului care să facă iarăși o trimitere la organul competent de elaborare și aprobare a modului de instituire și activitate a departamentelor permanente și a comisiilor provizorii prin indicarea expresă în textul legii a competenței unui organ de conducere al Ordinului (în opinia noastră considerăm ca adunarea generală ar fi în măsură să aprobe aceste regulamente de activitate, iar elaborarea să fie efectuată de anumite grupuri de lucru din cadrul unor organe de conducere ale Ordinului) care să elaboreze și să aprobe Regulamentele de activitatea ale departamentelor

permanente și ale comisiilor provizorii.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 10 -

Articolul 13 din proiect -

Articolul 13 Corpurile profesionale teritoriale

(1) *Medicii care activează în instituțiile medico-sanitare din cadrul unui raion/municipiu, indiferent de proprietate și forma juridică de organizare a acestora, formează corpul profesional teritorial*

(2) Corpul profesional teritorial, în cadrul adunării membrilor săi, alege, prin vot secret, cu 2/3 din voturile participanților la adunare, membrii consiliului teritorial și reprezentanții săi în organele de conducere ale Ordinului pe un termen de 4 ani

Obiecții:

Norma alin.(1) al art.13 stabilește confuz faptul că medicii care activează în instituțiile medico-sanitare din cadrul unui raion/municipiu formează corpul profesional teritorial.

Norma urmează să fie corelată cu prevederea art.11 care prevede că - Organizarea și funcționarea ordinului se realizează la nivel național și teritorial, precum și cu prevederea art.6 alin.(3) care stabilește că medicii se înscriu ca membri ai Ordinului în cadrul corpului profesional teritorial (Sud, Centru sau Nord).

La fel, în situația dată este incidentă și analiza efectuată la înaintarea recomandării din prezentul raport de expertiză anticorupție cu referire la stabilirea clară a unităților administrativ-teritoriale care intră în componența organului teritorial al Ordinului - Sud, Centru sau Nord (a se vedea în acest sens recomandarea 8 din prezentul raport de expertiză anticorupție care se referă la reședința și raza de activitate a structurilor teritoriale ale Ordinului).

În redacția expusă, norma poate fi interpretată că fiecare raion/municipiu formează un corp profesional teritorial.

La art.13 alin.(2) deși este stabilit numărul de voturi necesar pentru a aproba actul juridic în cadrul adunării corpului profesional teritorial, nu se stabilește quantumul legal de participanți la ședință pentru a se putea considera că o ședință este deliberativă. Astfel, norma nu reglementează când o ședință a adunării corpului profesional este deliberativă. Lipsa clarității acestui aspect va permite interpretarea normei în dependență de situații cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Norma articolului 13 alin.(1) urmează să fie modificată în sensul stabilirii clare a faptului că medicii care activează în instituțiile medico-sanitare din cadrul raionelor/municipiilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare a acestora, formează corpul profesional teritorial Sud, Centru Nord, în

conformitate cu prevederile care stabilesc modul de repartizare a unităților administrativ-teritoriale în structura organelor Ordinului la nivel teritorial (Sud, Centru și Nord).

Norma articolului 13 alin.(2) urmează să stabilească când o ședință este considerată deliberativă.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

- 11 -

Articolul 15 din proiect -

Articolul 15 Adunarea generală

(...)

(3) Adunarea generală exercită următoarele atribuții:

e) revocă membrii aleși în funcție de orice nivel pentru abateri de la prevederile legale și ale Statutului Ordinului *care aduc prejudicii activității corpului profesional*

f) *îndeplinește alte sarcini stabilite în Statutul Ordinului*

Obiecții:

Norma art.15 alin.(2) lit.e) atribuie competență Adunării generale de a revoca membrii aleși în funcție de orice nivel pentru abateri de la prevederile legale și ale Statutului Ordinului care aduc prejudicii activității corpului profesional.

Astfel, constatăm că revocarea membrilor este condiționată de îndeplinirea condiției dacă abaterile de la prevederile legale și ale statutului au dus la prejudicii ale activității corpului profesional. Or, pentru a demonstra aceasta este nevoie de o constatare exactă a acesor prejudicii aduce activității corpului profesional. În caz contrar, chiar dacă membrul Ordinului comite vreo abatere de la prevederile legale, fără a aduce careva atingere activității corpului profesional, adunarea generală va fi în imposibilitate de a decide revocarea acestuia, norma nefiind aplicabilă în acest caz.

Mai mult decât atât, nu este clar cine și cum stabilește încălcarea prevederilor legale și ale Statutului Ordinului, putând fi interpretări diferite față de modul de aplicare a normei (a se vedea recomandările din prezetul raport cu privire la modalitatea de aplicare a sancțiunilor disciplinare).

Considerăm că orice încălcare a cadrului legal ce reglementează activitatea membrului Ordinului urmează să fie constatată, examinată în mod corect, eficient și transparent. În acest caz sunt incidente articolele din proiect care se referă la procedura răspunderii profesionale disciplinare a membrului Ordinului.

În aceste condiții, adunarea generală va putea revoca membrii aleși în funcție de orice nivel pentru abateri de la prevederile legale și ale Statutului Ordinului doar urmare a constatării acestei încălcări prin prisma aplicării procedurii răspunderii disciplinare a membrului.

Totodată, atragem atenția că normele articolului 7 reglementează instituția retragerii calității de membru al Ordinului de către Consiliul național (unele din condiții pentru a surveni retragerea este - nerespectarea prevederilor prezentei legi, precum și a prevederilor Ordinului), pe când norma prenotată reglementează

instituția revocării membrilor Ordinului aplicată de către Adunarea generală a Ordinului.

Astfel, constatăm o dublare de competență, precum și atribuirea unor competențe paralele două entități - Adunarea generală și Consiliul național. Totodată, nu este clară diferența propusă de autor între instituția revocării și cea a retragerii calității de membru al Ordinului.

În altă ordine de idei, norma atribuie Adunării generale dreptul de a îndeplini alte sarcini care sunt stabilite în Statutul Ordinului. Astfel, constatăm că Adunarea generală va îndeplini alte sarcini stabilite în Statutul Ordinului, statut care este aprobat de însăși Adunarea generală. Astfel, sunt create norme care să permită adunării generale să atribuie sarcini în mod unilateral, care pot fi și discreționare, aprobate de Adunare în Statutul Ordinului. Sarcinile Adunării generale urmează să reiasă din atribuțiile acesteia și nu pot fi discriminatorii, netransparente, abuzive. Astfel, stabilirea sarcinilor urmează să fie efectuată de un alt organ al Ordinului care să poată și monitoriza aplicarea eficientă a acestor sarcini. În acest sens, norma art. 15 de fapt stabilește expres atribuțiile Adunării generale și nu sarcinile acesteia. În caz contrar, prin Statutul Ordinului se vor putea institui atribuții care vor depăși limitele de competență, or, atribuțiile Adunării generale sunt stabilite de legiuitor expres în conținutul articolului 15 din proiect.

Toate aceste ambiguități administrative vor fi condiții prielnice de aplicare confuză și discreționară a normelor cu riscul comiterii unor multiple manifestări de corupție din partea subiecților responsabili de aplicarea prevederilor respective.

Recomandări:

Propunem autorului diferențierea clară a instituției retragerii în raport cu cea a revocării. În opinia noastră, normele reglementează aceeași instituție.

La fel, propunem a se face claritate cu privire la autoritatea competentă de retragere/revocare a calității de membru al Ordinului. În opinia noastră, reieșind din faptul că constatarea încălcării normelor legale este efectuată în cadrul procesului de răspundere profesională disciplinară considerăm că revocarea membrilor Ordinului urmează să fie acordată Consiliului național, care este în drept de a aplica sancțiuni disciplinare.

Totodată, revocarea calității de membru nu trebuie să fie condiționată de faptul dacă încălcarea comisă aduce prejudicii activității corpului profesional.

În final, propunem excluderea literei e) din articolul 15, deoarece aceasta se înglobează în prevederile art.7 alin.(5).

La litera f) al art.15 propunem excluderea referinței la stabilirea sarcinilor, deoarece norma art.15 reglementează atribuțiile Adunării generale și nu sarcinile acesteia. Sarcinile sunt acțiunile Adunării generale care urmează să fie realizate de către Adunarea generală în vederea executării/exercitării atribuțiilor legal stabilite.

Factori de risc:

- Atribuții paralele
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Concurența normelor de drept
- Atribuții extensive de reglementare
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

Articolul 16 din proiect -

Articolul 16 Consiliul național

(...)

(3) Consiliul național poate fi asistat, cu rol consultativ, de câte un reprezentant al sindicatului, respectiv, al Academiei de Științe, al Ministerului Sănătății, al Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, al Ministerului Justiției.

Obiecții:

Cu referire la norma expusă la alin.(3) al art.16 nu este clar cine și cum decide asistarea Consiliului de către membrii sus-menționați. Nu se cunosc cazurile când este necesar rolul consultativ al unor agenți publici din cadrul entităților enumerate. Astfel, vor putea fi situații când prezența acestora ar fi necesară, însă se va considera invers. Nestabilirea clară a sarcinilor și a cazurilor când este necesară prezența reprezentanților autorităților menționate va lăsa loc interpretărilor privind oportunitatea asistării Consiliului de către aceștia.

La fel, se constată utilizarea denumirilor eronate ale unor autorități publice - Ministerul Sănătății și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, or conform cadrului juridic actual atribuțiile acestor două entități publice sunt atribuite Ministerului, Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

Recomandări:

Propunem stabilirea modalității transparente și a condițiilor de asistare a Consiliului național de către reprezentanții sindicatului, ai Academiei de Științe, ai Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Ministerului Justiției.

Factori de risc:

- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Articolul 17 din proiect -

Articolul 17 Biroul executiv

(4) Biroul executiv se întrunește o dată pe săptămână, în ședință, în prezența a cel puțin 1/3 din membrii săi și aprobă deciziile cu majoritatea voturilor membrilor săi

(5) Biroul executiv exercită următoarele atribuții:

b) aprobă statele de funcții ale Ordinului și angajarea personalului titular

e) ia decizii referitor la donații și sponsorizări

h) aprobă contracte cu suma ce depășește 10000 de lei

k) îndeplinește alte sarcini stabilite de către Consiliul național

Obiecții:

Cu referire la art.17 alin.(4) menționăm o neclaritate în ceea ce privește aprobarea deciziilor Biroului executiv.

Norma stabilește că aprobarea deciziilor Biroului executiv se face cu votul majorității membrilor săi, ceea ce reprezintă 5 membri din numărul total de 9 membri ai Biroului executiv. Totodată, ședința Biroului executiv

este deliberativă dacă la ea participă 1/3 din membrii Biroului executiv. Astfel, dacă suprapunem normele vom constata că norma va fi una irealizabilă, în sensul că deși ședința va fi una deliberativă, decizii nu se vor putea lua din considerentul neîntrunirii numărului legal de voturi pentru adoptarea deciziei. Textul „și aprobă deciziile cu majoritatea voturilor membrilor săi” urmează să fie corelat cu norma care stabilește când o ședință este deliberativă.

Totodată, ținând cont de faptul că Biroului executiv îi sunt delegate atribuții de aprobare a contractelor ce depășesc suma de 10000 lei (lit.h) al alin.(5) art.17), de aprobare a deciziilor cu privire la donații și sponsorizări (lit.e) alin.(5) art.17) este nejustificat ca o ședință să fie declarată deliberativă cu un număr de 1/3 de membri. Astfel, o ședință va putea fi declarată deliberativă în prezența a 3 membri, ceea ce reprezintă că o decizie va putea fi luată cu 2 membri. În vederea asigurării respectării interesului public, precum și ținând cont de atribuțiile Biroului executiv, o ședință a acestuia urmează să fie declarată deliberativă cel puțin la întrunirea unui număr de 2/3 a membrilor aleși, iar deciziile să fie aprobate cu votul a jumătate plus unu din membrii prezenți la ședința declarată deliberativă.

Cu referire la art.17 alin.(5,) una din atribuțiile Biroului executiv este aprobarea statelor de funcții ale Ordinului și angajarea personalului titular. Atragem atenția că Ordinul Medicilor din Republica Moldova reprezintă o organizație profesională a corpului medical din țară de drept public, organizație care, conform art.25 din proiect, urmează să fie finanțată din bugetul de stat (art.25 prevede că veniturile Ordinului se constituie din alocațiile aprobate de către Guvern). În aceste condiții, este primordial a se stabili prin lege statul de personal, precum și numărul angajaților Ordinului. În caz contrar, există riscul aprobării nejustificate a statului de funcții de către Biroul executiv, ceea ce va permite Ordinului să solicite de la Guvern acordarea unor mijloace financiare suplimentare pentru acoperirea cheltuielilor administrative de funcționare a Ordinului. Riscul constă în stabilirea nejustificată a numărului statului de personal al Ordinului, ceea ce va duce la prejudicierea nefondată a mijloacelor bugetului public național.

Cu referire la art.17 alin.(5) lit.k) constatăm că se atribuie dreptul Consiliului național de stabilire a altor sarcini Biroului executiv. O dată ce norma articolului 17 stabilește în mod exhaustiv atribuțiile Biroului executiv, considerăm că referința la alte sarcini ale Consiliului național, de fapt se poate subînțelege alte atribuții ale acestuia. În opinia noastră, atribuțiile de bază ale Biroului executiv urmează să fie expres stabilite în lege, fără acordarea delegării de competențe Consiliului național de stabilire a altor atribuții Biroului executiv. În redacția propusă există riscul stabilirii unor competențe abuzive care să depășească limitele de atribuții ale Biroului executiv.

Recomandări:

La alin.(4) al art.17 propunem următoarea redacție: „Biroul executiv se întrunește o dată pe săptămână în ședință în prezența a cel puțin 2/3 din membrii săi și aprobă deciziile cu majoritatea de voturi din cei prezenți”.

La alin.(5) al art.17 lit.b) propunem excluderea competenței Biroului executiv de a aproba statul de personal al Ordinului. Se propune ca Biroul executiv să înainteze Parlamentului propuneri de modificare a statului de personal al Ordinului. Ordinul medicilor al Republicii Moldova urmează să conțină prevederi ce ar stabili statul de personal al acestuia.

La alin.(5) al art.17 propunem excluderea lit.k) de atribuire a dreptului Consiliului național de stabilire a altor sarcini Biroului executiv.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Atribuții extensive de reglementare
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale

Articolul 18 din proiect -

Articolul 18 Președintele

(1) Președintele Ordinului se alege prin vot secret de către Adunarea generală a Ordinului pe un termen de 4 ani, cu votul a 2/3 din numărul participanților la ședința Adunării generale (...)

(3) Președintele Ordinului exercită următoarele atribuții:

e) angajează personalul de specialitate și cel administrativ

f) îndeplinește alte sarcini stabilite de Consiliul național și de Biroul executiv

Obiecții:

Art.18 alin.(1) prevede modalitatea alegerii Președintelui Ordinului.

Urmare a examinării proiectului, constatăm că potrivit art.15 alin.(5) - Adunarea generală este condusă de către Președintele Ordinului, ori în cazul absenței președintelui, de către unul dintre vicepreședinți. Norma articolului 18 care reglementează modul de alegere și atribuțiile Președintelui nu face referință la modalitatea de propunere și aprobare a vicepreședinților Ordinului. Mai mult decât atât, prin prisma art.15 alin.(5) prin utilizarea pluralului „vicepreședinți” se poate deduce că autorul proiectului propune mai multe funcții de vicepreședinți ai Ordinului, însă omite a reglementa numărul concret al acestora, precum și modalitatea de propunere, selecție și numire. Lipsa normelor va lăsa loc interpretărilor discreționare și confuze privind modalitatea de numire a vicepreședinților Ordinului.

Art.18 alin.(3) conține atribuțiile Președintelui Ordinului.

Lit.e) prevede că Președintele Ordinului angajează personalul de specialitate și cel administrativ. O competență similară se atestă și în atribuția Biroului executiv - art.17 alin.(5) lit.b) - Biroul executiv aprobă statele de funcții ale Ordinului și angajarea personalului titular. În acest sens, nu este clar ce se are în vedere prin „personal de specialitate”, „personal administrativ”, „personal titular”. La fel, nu este clar care este delimitarea de competențe între Biroul executiv și Președintele Ordinului, respectiv, care este modalitatea de numire în funcție a personalului Ordinului. Aceste aspecte vor permite interpretări confuze cu riscuri iminente comiterii manifestărilor de corupție.

La lit f) se prevede că Președintele Ordinului îndeplinește alte sarcini stabilite de Consiliul național și de Biroul executiv. Norma alin.(3) stabilește atribuțiile Președintelui Ordinului. Atribuirea competenței Consiliului național și Biroului executiv de stabilire a altor atribuții Președintelui se consideră a fi nejustificată, din considerentul lipsei clarității atribuirii de competențe noi Președintelui Ordinului. Atribuțiile Președintelui Ordinului, precum și ale vicepreședintelui Ordinului urmează să fie stabilite expres în lege.

Recomandări:

Recomandăm autorului stabilirea modului de propunere, selectare și numire a vicepreședintelui Ordinului.

La fel, propunem stabilirea numărului vicepreședinților Ordinului, precum și stabilirea atribuțiilor acestora.

La alin.(3) lit.e) propunem a se face claritate privind categoria de personal al Ordinului - „personal de specialitate”, „personal administrativ” în corelare cu norma art.17 alin.(5) lit.b) care instituie atribuția Biroului executiv de aprobare a statului de funcții ale Ordinului și angajarea personalului titular.

Lit.f) de la art.18 urmează să fie exclusă din considerentul că atribuțiile Președintelui urmează să fie stabilite expres în lege.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
- corupere pasivă

<ul style="list-style-type: none"> ● Atribuții extensive de reglementare ● Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice ● Atribuții paralele ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	<ul style="list-style-type: none"> - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare - corupere activă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu
---	---

- 15 -

Articolul 20 alin.(1) din proiect -

Articolul 20 Răspunderea profesională disciplinară a membrilor Ordinului

(1) Membrii Ordinului poartă răspundere profesională disciplinară pentru nerespectarea legislației ce reglementează exercitarea profesiei de medic, a regulilor de bună practică profesională, a Codului cadru de etică (deontologic) al lucrătorului medical și farmaceutic, a prezentei legi și a Statutului Ordinului, a deciziilor și hotărârilor executorii ale organelor de conducere ale Ordinului

Obiecții:

Atragem atenția că normele nu stabilesc în mod exhaustiv faptul că răspunderea profesională disciplinară a membrului Ordinului se efectuează doar în modul stabilit de prezenta lege. Astfel, se lasă loc de interpretări în privința acordării dreptului și angajatorului de a aplica sancțiuni disciplinare în conformitate cu Codul muncii al Republicii Moldova. Deși norma alin.(3) al art.20 face trimitere la obligația angajatorului de a sesiza în scris consiliul teritorial al corpului profesional teritorial respectiv despre orice abatere comisă de membrul Ordinului, iar norma alin.(3) al art.21 face referință la faptul că concluziile anchetei și sancțiunile aplicate se vor aduce la cunoștință Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, precum și administrației persoanei juridice cu care medicul are încheiat contract individual de muncă, nu se poate deduce interzicerea angajatorului de a trage la răspundere medicul în conformitate cu prevederile generale ale Codului muncii.

În aceste condiții, există riscul ca procedura răspunderii profesionale disciplinare instituită prin proiectul legii să fie una paralelă cu procedura răspunderii disciplinare aplicată conform normelor generale stabilite în Codul muncii.

Astfel, atât angajatorul, cât și Consiliul național din cadrul Ordinului pot institui proceduri de examinare a unei eventuale abateri disciplinare.

Confuzia creată va permite interpretarea diferită a normei cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem completarea normei cu stabilirea expresă a faptului că medicul poartă răspundere profesională disciplinară în conformitate cu prevederile Ordinului medicilor din Republica Moldova, nefiind aplicabile în acest sens prevederile Codului muncii care acordă dreptul angajatorului de a examina o eventuală abatere disciplinară.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

Articolul 20 alin.(2) din proiect -

Articolul 20 Răspunderea profesională disciplinară a membrilor Ordinului

(2) Sancțiunea profesională disciplinară se aplică de către Consiliul teritorial în termen de o lună de la data constatării abaterii. În cazul contestării deciziei consiliului teritorial, dosarul se examinează de către Consiliul național în termen de până la 3 luni de la data contestării.

Obiecții:

Norma atribuie dreptul Consiliului teritorial de a aplica sancțiuni disciplinare.

În conformitate cu articolul 13 alin.(3) Consiliile teritoriale (Sud, Centru, Nord) se constituie din 3 membri - președintele, vicepreședintele și secretarul.

În accepțiunea autorului, se propune acordarea examinării unei abateri disciplinare de către acești 3 membri ai Consiliului teritorial. Considerăm că procedura instituită este una confuză și netransparentă, or examinarea unei abateri disciplinare urmează să fie efectuată de către o autoritate cu un număr mai mare de membri pentru a asigura o examinare profundă și eficientă a eventualei abateri disciplinare. În condițiile normei din proiect, medicul poate fi supus riscului examinării superficiale a cazului de către membrii Consiliului teritorial din anumite motive ținând cont că medicul face parte din același corp profesional medical, corp care are competența de numire a membrilor în Consiliul teritorial. Astfel, există o similitudine de situații când examinarea abaterii disciplinare în situația propusă poate fi superficială, netransparentă, efectuată doar de către Președintele Consiliului teritorial, vicepreședintele și secretarul. Examinarea abaterii disciplinare în acest caz se impune a fi efectuată fie de către Consiliul național, deoarece acesta este delegat cu competența de a aproba decizii privind aplicarea sancțiunilor disciplinare membrilor Ordinului.

Mai mult decât atât, norma propusă este confuză dacă o corelăm cu norma articolului 16 alin.(5) care stabilește competența Consiliului național de a lua decizii privind aplicarea sancțiunilor profesionale disciplinare membrilor Ordinului și cu norma art.22 care prevede clar la alin.(1) că „sancțiunea profesională disciplinară se aplică de către Consiliul național”.

Totodată, norma este confuză și prin corelarea acesteia cu articolul 21 din proiect care instituie Comisia de specialitate. În opinia noastră, nu este clar de către cine sunt create aceste comisii de specialitate și la ce nivel sunt instituite. În acest sens, nu este clar care sunt atribuțiile Consiliului teritorial, odată ce se propune examinarea abaterii disciplinare de către o comisie de specialitate. Nu este clar cine instituie această comisie, cum se aleg membrii, care sunt membrii, pe ce criterii sunt aleși, ceea ce face ca această comisie să fie instituită netransparent.

Ambiguitatea administrativă creată prin normele proiectului va permite aplicarea confuză și discreționară a prevederilor cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Norma articolului 20 alin.(2) urmează să fie corelată cu norma articolului 16 care instituie atribuția Consiliului național de a lua decizii privind aplicarea sancțiunilor profesionale disciplinare membrilor Ordinului și cu art.22 care prevede clar că „sancțiunea profesională disciplinară se aplică de către Consiliul național”.

În acest sens propunem a se stabili o procedură eficientă și transparentă de examinare a eventualelor abateri disciplinare comise de către medic.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă

entităţii publice <ul style="list-style-type: none"> ● Atribuţii paralele ● Nedeterminarea entităţii publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea ● Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacţiunea entităţii publice ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Atribuţii care admit derogări şi interpretări abuzive 	<ul style="list-style-type: none"> - trafic de influenţă - conflict de interese şi/sau favoritism - influenţare necorespunzătoare ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depăşire a atribuţiilor de serviciu
---	--

- 17 -

Articolul 20 alin.(3) din proiect -

Articolul 20 Răspunderea profesională disciplinară a membrilor Ordinului

(3) Angajatorul este obligat să sesizeze în scris consiliul teritorial al corpului profesional teritorial respectiv despre orice abatere, conform alin.(1), comisă de membrul Ordinului

Obiecţii:

Norma articolului 20 stabileşte obligaţia angajatorului de a sesiza în scris consiliul teritorial al corpului profesional teritorial respectiv despre orice abatere comisă de membrul Ordinului.

Norma însă este lacunară în privinţa stabilirii unui termen de sesizare a Consiliului de către angajator după ce a luat cunoştinţă de o eventuală abatere disciplinară a angajatului (membrului Ordinului).

La fel, norma nu stabileşte clar care este prescripţia tragerii la răspundere disciplinară a medicului.

Lipsa acestor aspecte va permite aplicarea confuză a termenului informării, precum şi aplicarea confuză a prescripţiei tragerii la răspundere a medicului.

Ambiguitatea va permite creşterea cazurilor de comitere a manifestărilor de corupţie în privinţa influenţării angajatorului de a nu informa Consiliul privind eventuala abatere disciplinară comisă de medic.

În altă ordine de idei, observăm că Consiliul va examina o abatere disciplinară doar urmare a informării acestuia de către angajator, ceea ce este insuficient.

Or, Consiliul urmează să fie în drept de a se autoesiza de fiecare dată în cazul în care ia cunoştinţă prin intermediul diferitor mijloace despre o presupusă abatere disciplinară.

Doar în aşa mod, scopul Ordinului va putea fi atins - monitorizarea şi supravegherea exercitării profesiei de medic şi promovarea prestigiului şi imaginii profesiei în cadrul vieţii sociale.

Recomandări:

Stabilirea în proiect a prescripţiei tragerii la răspundere disciplinară a medicului.

Stabilirea unui termen de conformare acordat angajatorului de a informa Consiliul privind orice presupusă abatere disciplinară a medicului. Astfel, norma poate face referinţă la faptul că angajatorul, în termen maxim de X zile de la luarea la cunoştinţă a comiterii unei eventuale abateri disciplinare informează neîntârziat Consiliul cu privire la acest aspect.

Norma urmează ulterior să stabilească modalitatea de informare de către Consiliul teritorial a Consiliului naţional privind comiterea unei eventuale abateri disciplinare de către medic în vederea examinării acesteia conform procedurii.

La fel, propunem stabilirea unei prevederi care ar obliga Consiliul să se autosesizeze în cazul în care ia cunoştinţă despre anumite fapte/acţiuni ale unui medic în vederea examinării acestora prin prisma comiterii

unei eventuale abateri disciplinare.

Doar în așa mod, interesul public va fi respectat manifestat atât prin activitatea de monitorizare și supraveghere a activității de medic, precum și prin promovarea prestigiului și imaginii profesiei de medic.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

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

- 18 -

Articolul 21 alin.(1) din proiect -

Articolul 21 Sancțiunile profesionale disciplinare

(1) Ordinul medicilor, ca organ de judecată profesională, prin intermediul Comisiilor sale de specialitate, litigiile și încălcarea cadrului deontologic de către medici

Obiecții:

Norma în primul rând nu exprimă o consecutivitate logică a ideii promovate prin aceasta.

Se subînțelege de fapt că se dorește instituirea unor Comisii de specialitate în cadrul Ordinului care să examineze abaterile disciplinare.

În acest sens, menționăm că norma nu stabilește clar de către cine sunt instituite aceste comisii de specialitate.

Ținând cont că sancțiunea profesională disciplinară se apică de către Consiliul național (a se vedea în acest sens art.22 alin.(1) și art.16 alin.(3) lit.c)) considerăm că această comisie urmează să fie instituită de către/în cadrul Consiliului național.

Totodată, norma este confuză în privința modalității de constituire și de alegere a membrilor acestei comisii, precum și modalității de conlucrare a acestei comisii cu Consiliul național, care, în final, are competența de emiteră a deciziei privind aplicarea sancțiunilor profesionale disciplinare.

Toate aceste proceduri urmează să fie clar delimitate, să fie transparente fără a lăsa loc interpretărilor confuze.

Lipsa unor proceduri transparente va lăsa o „portiță legală” de acoperire a unor ilegalități, cum ar fi comiterea unor manifestări de corupție privind examinarea superficială/confuză a abaterii disciplinare.

Recomandări:

Stabilirea în proiect a procedurii clare de instituire a comisiilor de specialitate, componența acestora, modul de selectare a membrilor, procedura de examinare a abaterii disciplinare, modul de interacțiune cu Consiliul național în vederea instituirii unei proceduri eficiente și transparente de examinare a unei posibile abateri profesionale comisă de către medic.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

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

- 19 -

Articolul 21 alin.(2) din proiect -

Articolul 21 Sancțiunile profesionale disciplinare

(2) Ordinul medicilor după o anchetă specială profesională și aprecierea cazului este în drept să aplice următoarele sancțiuni:

(...)

c) vot de blam

(...)

e) suspendarea calității de membru al Ordinului pe o perioadă de 6-12 luni

Obiecții:

Norma utilizează termenul „vot de blam”.

Proiectul nu reglementează natura juridică a sancțiunii de „vot de blam”, precum și consecințele juridice urmare a aplicării acesteia.

Or, literatura juridică de specialitate statuează că, urmare a votului de blam aplicat, medicului nu i se întâmplă nimic din punct de vedere profesional.

Totodată, menționăm că cadrul legal național nu face vreo referință la o astfel de sancțiune disciplinară.

La lit.e) se face referință la sancțiunea disciplinară - suspendarea calității de membru al Ordinului pe o perioadă de 6-12 luni. Or, norma articolului 7 din proiect reglementează atât suspendarea, cât și retragerea calității de membru al Ordinului, retragere care poate fi aplicată urmare a nerespectării prevederilor Ordinului, precum și ale Statutului Ordinului. Constatăm că norma art.21 nu conține o astfel de sancțiune - retragerea calității de membru al Ordinului.

În altă ordine de idei, menționăm că Consiliul Național nu are competențe de a stabili careva sancțiuni grave pentru medic, cum ar fi interzicerea exercitării profesiei de medic urmare a constatării unei abateri disciplinare grave soldate cu urmări grave. În acest sens, normele proiectului sunt vagi și nu conțin nici o procedură care ar stabili acțiunile Ordinului Medicilor în corelare cu acțiunile instanței judecătorești privind aplicarea interdicției de exercitare a profesiei de medic pentru o perioadă anumită. Or, sancțiunile stabilite la articolul 21 nu afectează în nici un fel activitatea în continuare a medicului, ceea ce poate prejudicia interesul public manifestat prin asigurarea exercitării eficiente în beneficiul cetățeanului a profesiei de medic.

În aceste condiții, există riscul ca toată procedura de examinare a unei abateri disciplinare să fie pur formală, atât timp cât Ordinul Medicilor din Republica Moldova nu este în drept de a aplica fie de unul singur sancțiunea de interzicere a exercitării profesiei de medic pentru o anumită perioadă (în acest caz fiind necesară ajustarea cadrului legal conex în raport cu o astfel de competență atribuită Ordinului), fie acordarea dreptului de a propune instanței de judecată aplicarea sancțiunii de interzicere a exercitării profesiei de medic pe o anumită perioadă în cazul constatării unor abateri disciplinare soldate cu consecințe grave.

În aceste condiții, cetățeanul este impus în mod direct la adresarea în instanța de judecată, constatând de fapt competențe minime ale Ordinului medicilor în vederea atragerii la răspundere eficientă a medicului care se face vinovat (în urma unei anchete transparente cu implicarea tuturor subiecților, cu examinarea unui probatoriu privind fapta/acțiunea imputată medicului).

Or, scopul legii Ordinului Medicilor din Republica Moldova este monitorizarea și supravegherea exercitării profesiei de medic, precum și promovarea prestigiului și imaginii profesiei de medic.

Recomandări:

Propunem autorului -

completarea normei cu indicarea unei noi sancțiuni disciplinare - revocarea calității de membru al Ordinului,

explicarea sensului noțiunii și a naturii juridice a „votului de blam”,

atribuirea competenței Ordinului Medicilor din Republica Moldova, prin intermediul Consiliului național care este responsabil de emiterea deciziei de sancționare profesională disciplinară a medicului, de a fi în drept de a aplica fie de unul singur sancțiunea de interzicere a exercitării profesiei de medic pentru o anumită perioadă (în acest sens fiind necesară ajustarea cadrului legal conexe în raport cu o astfel de competență atribuită Ordinului), fie de a fi în drept de a propune instanței de judecată aplicarea sancțiunii de interzicere a exercitării profesiei de medic pe o anumită perioadă urmare a examinării abaterii disciplinare.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 20 -

Articolul 24 alin.(2) din proiect -

Articolul 24 Modul de ridicare a sancțiunii profesionale disciplinare

(2) Sancțiunea profesională disciplinară poate fi ridicată înainte de termen de către Consiliul național la propunerea consiliului teritorial, în baza demersului angajatorului

Obiecții:

Procedura de acordare a dreptului de ridicare a sancțiunii disciplinare de către Consiliul național la propunerea consiliului teritorial în baza demersului angajatorului este una confuză.

Or, nu sunt cunoscute cazurile când angajatorul este în drept de a solicita ridicarea sancțiunii.

Norma nu prevede că demersul angajatorului să fie susținut de argumente concludente care să demonstreze oportunitatea ridicării sancțiunii disciplinare aplicate.

Astfel, conform propunerii din proiect, anularea înainte de termen a unei sancțiuni disciplinare poate fi efectuată doar în baza demersului angajatorului, fără o procedură specială de examinare a circumstanțelor ce pot servi temei justificativ de emitere a unei astfel de decizii.

Recomandări:

Propunem autorului reglementarea clară a obligației angajatorului de a menționa în demersul înaintat

Ordinului privind ridicarea sancțiunii disciplinare a medicului a motivelor justificative care pot sta la baza anulării înainte de termen a sancțiunii disciplinare.

Norma urmează să fie completată cu o prevedere care ar stabili obligativitatea examinării acestui demers de către Consiliul național într-un mod transparent și eficient.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 21 -

Articolul 24 alin.(3) din proiect -

Articolul 24 Modul de ridicare a sancțiunii profesionale disciplinare

(3) Sancțiunea profesională disciplinară aplicată pentru neachitarea cotizațiilor de membru expiră la achitarea integrală a restanțelor

Obiecții:

Norma articolului 24 alin.(3) urmează să fie corelată cu norma art.7 din proiectul legii care prevede în mod expres că calitatea de membru este suspendată prin decizia Consiliului național în cazul neachitării taxei de înscriere și a cotizației de membru, până la achitarea integrală a restanțelor.

Astfel, norma indică în mod expres sancțiunea ce urmează să fie aplicată în cazul neachitării cotizației de membru.

Norma propusă în redacția art.24 alin.(3) nu face referință expresă la sancțiunea disciplinară ce este stabilită urmare a constatării neachitării cotizațiilor de membru al Ordinului, ceea ce poate duce la interpretări diferite cu eventualitatea aplicării și a altor forme de sancțiuni.

Interpretarea diferită va permite aplicarea confuză a normelor cu riscul comiterii manifestărilor de corupție în vederea aplicării unei sancțiuni mai blânde în cazul neachitării cotizațiilor de membru al Ordinului.

Recomandări:

Norma urmează a fi expusă după cum urmează - Sancțiunea profesională disciplinară de suspendare a calității de membru al Ordinului aplicată pentru neachitarea cotizațiilor de membru expiră la achitarea integrală a restanțelor.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare

Riscuri de corupție:

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

Articolul 25 din proiect -

Articolul 25 Veniturile și cheltuielile Ordinului

(1) Veniturile Ordinului se constituie din:

a) alocațiile aprobate de către Guvern

(3) Mijloacele financiare disponibile ale Ordinului pot fi utilizate pentru:

b) remunerarea muncii personalului, conform legislației

Obiecții:

Norma prevede că Ordinul Medicilor Republicii Moldova urmează să fie finanțat și prin alocarea alocațiilor aprobate de Guvern, alocații ce vor putea fi utilizate și pentru remunerarea muncii personalului.

Utilizarea sintagmei „remunerarea muncii personalului, conform legislației” include o trimitere defectuoasă la cadrul legal ce reglementează stabilirea și achitarea salariilor angajaților Ordinului. Astfel, nu este clar care este acel cadru legal de remunerare a personalului Ordinului Medicilor din Republica Moldova.

Nu negăm faptul că Guvernul ar putea alocă mijloace financiare din bugetul de stat pentru exercitarea atribuțiilor Ordinului, însă, în conținutul proiectului nu au fost atestate norme clare privind statul de personal al Ordinului, modalitatea de salarizare a personalului, precum și categoriile de funcții ale personalului.

Norma art.17 alin.(5), precum și norma art.18 alin.(3) lit.e) în mod vag și confuz acordă dreptul Biroului executiv de a aproba statul de personal și de a angaja personalul titular, respectiv, dreptul Președintelui de a angaja personalul de specialitate și cel administrativ (a se vedea în acest sens recomandarea din prezentul raport cu referire la examinarea normelor prenotate).

În aceste condiții, în lipsa clară și transparentă a aprobării statului de personal al Ordinului există riscul prejudicierii bugetului de stat prin solicitarea suplimentară a unor fonduri noi pentru acoperirea cheltuielilor de personal.

Recomandări:

Stabilirea clară a statului de personal al Ordinului Medicilor Republicii Moldova, care urmează a fi aprobat nu de către Biroul executiv.

Stabilirea clară a cadrului juridic ce reglementează modalitatea de remunerare a personalului Ordinului Medicilor din Republica Moldova.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că „prezentul proiect de lege este elaborat în scopul consolidării cadrului instituțional și creării condițiilor organizatorice, economico-juridice favorabile exercitării profesiei de medic în Republica Moldova”.

La fel, se menționează în notă că „proiectul de lege are ca scop remedierea omisiunilor și prevederilor contradictorii din Legea cu privire la Colegiul Medicilor nr.261 din 01.11.2013 declarată neconstituțională prin Hotărârea Curții Constituționale nr.13 din 15.05.2015”.

Autorii proiectului argumentează că „proiectul de lege nominalizat vine să reglementeze activitatea de monitorizare și supraveghere a exercitării profesiei de medic”, iar rezultatul scontat după constituirea Ordinului Medicilor din Republica Moldova „va influența pozitiv activitățile profesionale din acest domeniu, va responsabiliza și va ridica esențial calitatea actului medical prestat pacienților coroborat cu apărarea prestigiului și imaginii lucrătorului medical inclusiv a medicilor de liberă practică”.

Proiectul reglementează activitatea Ordinului Medicilor din Republica Moldova.

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurii de exercitare a atribuțiilor organelor de conducere ale Ordinului Medicilor.

Normele atribuie competențe excesive și discreționare în exercitarea atribuțiilor acestor entități.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigui privind:

- necorelarea atribuțiilor Ordinului Medicilor cu atribuțiile altor autorități publice, în special, ale Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale;
- necorelarea atribuției de examinare a abaterilor disciplinare de către Consiliul național din cadrul Ordinului cu atribuția de examinare a abaterii disciplinare de către angajatorul medicului;
- confuzii în stabilirea actelor normative pe care urmează să le aprobe Ordinul Medicilor;
- nestabilirea dreptului Ordinului Medicilor de a se autosesiza în vederea examinării unei eventuale abateri disciplinare și de a fi în drept de a examina sesizări/petiții ce țin de activitatea sa;
- stabilirea confuză a procedurii de aprobare a Codului de etică al lucrătorului medical și farmaceutic;
- neclaritate privind calitatea de membru al Ordinului (normele din proiect acordă dreptul medicului de a alege de a fi sau nu membru al Ordinului);
- confuzie în procedura de suspendare și retragere a calității de membru;
- nedelimitarea clară a naturii juridice a actelor organelor de conducere ale Ordinului (hotărâri, decizii, ș.a.);
- mod confuz de organizare la nivel teritorial al Ordinului (nu sunt clar delimitate unitățile administrativ-teritoriale (lista raionelor) și reședința subdiviziunilor teritoriale ale Ordinului - Sud, Nord, Centru) (se menționează doar că sediul central al Ordinului este în mun.Chișinău);
- nestabilirea expresă a departamentelor permanente și ale Comisiilor provizorii ale Ordinului care vor asigura activitatea acestuia;
- dublare de competență și instituirea de atribuții paralele ale Consiliului Ordinului și Adunării generale a Ordinului privind retragerea/revocarea calității de membru al Ordinului;
- competențe extensive de reglementare acordate Adunării generale de a-și stabili singură alte atribuții;

- neclaritate privind atragerea membrilor cu drept consultativ în cadrul Ordinului Medicilor;
- mod confuz de adoptare a deciziilor de către Biroul executiv al Ordinului;
- delegare extensivă Consiliului național de a fi în drept de a stabili alte atribuții Biroului executiv;
- confuzie privind modalitatea de numire a vicepreședintelui Ordinului și a numărului acestora;
- confuzie în stabilirea competenței Președintelui Ordinului de numire în funcție a personalului de specialitate și a celui administrativ în raport cu atribuția Biroului executiv de angajare a personalului titular;
- instituirea unor reglementări ambigue și contradictorii în aplicarea răspunderii profesionale disciplinare a medicilor cu referință la competența de examinare a abaterilor disciplinare, cu referință la nestabilirea unor termene de sesizare în care angajatorul să notifice/sesize organul abilitat cu privire la o eventuală abatere disciplinară comisă de medic, cu referință la nestabilirea unui termen de prescripție a atingerii la rsăundere disciplinară a medicului, cu referință la modul de stabilire și ridicare a sancțiunii;
- confuzii în stabilirea cadrului legal de remunerare a muncii personalului Ordinului.

În opinia noastră, domeniul reglementat de normele proiectului rămâne în continuare vulnerabil la manifestări de corupție datorită unor prevederi confuze și care nu sunt reglementate până la capăt, fapt ce nu asigură interpretarea uniformă a normelor din proiect.

În final, menționăm că deși scopul proiectului este în interes public, proiectul necesită completări esențiale pentru a-l transforma dintr-un act general și declarativ într-un act cu norme și proceduri speciale, detaliate care să contribuie la aplicarea eficientă a scopului Ordinului medicilor din Republica Moldova - activitatea de monitorizare și supraveghere a exercitării profesiei de medic și promovarea prestigiului și imaginii profesiei de medic.

În acest sens, autorul urmează să inițieze discuții publice pe marginea proiectului cu invitarea experților în domeniu și reprezentanților societății civile în vederea identificării celor mai bune soluții care să asigure exercitarea eficientă în interes public a atribuțiilor Ordinului Medicilor din Republica Moldova.

14.12.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Inspector principal

