

26 Iulie 2007, nr. 263

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii privind asistența psihiatrică

(Înregistrat în Parlament cu numărul 2621 din 10 Iulie 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii privind asistența psihiatrică.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Sănătății, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

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

3. Scopul promovării proiectului. Din nota informativă, rezultă că proiectul de lege a fost elaborat întru realizarea prevederilor relevante din Programul comun al Comisiei Europene și Consiliului Europei pentru susținerea reformelor democratice în Republica Moldova pentru anii 2004 - 2006. Proiectul a fost realizat în concordanță cu recomandările Organizației Mondiale a Sănătății, Consiliului Europei și Pactului de Stabilitate în Europa de Sud-Est proiectul "Sporirea coeziunii sociale prin fortificarea serviciilor comunitare de sănătate mintală", ținându-se cont de Declarația europeană privind sănătatea mintală din 13.01.2005, adoptată în Helsinki, Finlanda. La elaborarea proiectului s-a ținut cont de practica legislativă în domeniul sănătății mintale din alte state (Marea Britanie, Franța, Muntenegru, România). Proiectul urmărește:

1. concretizarea și definirea noțiunilor relevante în domeniul sănătății mintale;
2. consolidarea drepturilor persoanelor suferinde de tulburări psihice și destigmatizarea lor;
3. crearea mecanismelor de evitare a abuzurilor față de pacienți prin instituirea posibilității de primire a asistenței juridice calificate, posibilitatea de atac a acțiunilor factorilor de decizie din domeniu în instanța de judecată;
4. crearea unui cadru instituțional adecvat pentru examinarea plîngerilor pacienților, reprezentanților legali ai acestora și rudelor apropiate prin instituirea Comisiei independente pentru sesizări;
5. diversificarea serviciilor de sănătate mintală axate pe polul extraspitalicesc comunitar;
6. ajustarea prezentei legi la alte acte naționale de domeniu (Legea cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului, Codul de procedură civilă, Codul penal).

Fundamentarea proiectului

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

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile

de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Nota informativă la proiect conține o serie de argumente și supoziții în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, ce permite înțelegerea poziției autorilor proiectului. Totuși, lipsa unor referințe clare la texte concrete din actele internaționale, menționate în nota informativă, nu contribuie la o mai bună înțelegere a scopului modificărilor promovate și nu contribuie la o expertiză adecvată a proiectului.

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

În proiectul de lege nu se face referire la Directivele Uniunii Europene, deși se conțin referințe generale la: recomandările Organizației Mondiale a Sănătății, Consiliului Europei și Pactului de Stabilitate în Europa de Sud-Est, proiectului "Sporirea coeziunii sociale prin fortificarea serviciilor comunitare de sănătate mintală"; Declarația europeană privind sănătatea mintală din 13.01.2005, adoptată în Helsinki, Finlanda.

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

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Proiectul are drept scop instituirea unui grad mai sporit de protecție a drepturilor și intereselor persoanelor cu tulburări psihice. Deși promovarea acestor categorii de interese nu este în contradicție cu interesele public, totuși, modul de realizare a acestor interese este afectat de anumite aspecte de ilegalitate (a se vedea comentariu de la p. 13 - modificarea de la art. 16 alin. (3) lit. b)).

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Proiectul nu conține norme care să fie în contradicție directă cu prevederile legislației în vigoare, deși anumite prevederi ale acestuia necesită o reconsiderare și o coordonare cu actele legislative în vigoare. Analiza detaliată a acestor prevederi este specificată la punctul 13 din prezentul raport de expertiză.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

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

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	p. 3 art. 1	<i>persoană cu tulburări psihice - persoană ce suferă de o maladie psihică,</i>	Observația se referă la termenul "drog" care este un termen prea general, neutilizat în actele internaționale de bază, fiind substituit	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen /	Propunem substituirea, pe tot parcursul proiectului, a termenului de

		<i>persoana cu dezechilibru psihic sau insuficient dezvoltată psihic ori dependentă de alcool sau de droguri ...</i>	cu termenul de "substanțe narcotice și psihotrope, precursori". Exemplu: Convenția Organizației Națiunilor Unite din 20.12.88 contra traficului ilicit de stupefiante și substanțe psihotrope; Convenția din 21.02.71 asupra substanțelor psihotrope; Decizia din 07.10.2002 cu privire la Concepția colaborării statelor-membre ale Comunității Statelor Independente în contracararea circuitului ilegal de substanțe narcotice, psihotrope și precursori ale acestora. De asemenea, trebuie invocate și prevederile din Codul penal - Articolul 1341. "Substanțe narcotice, psihotrope și precursori" (Legea nr. 985 din 18.04.2002).	aceluiași termen pentru fenomene diferite	"drog" cu cel de "substanță narcotică sau psihotropă, fie precursori".
2	p. 3 art. 1	consimțământ - acord al persoanei cu tulburări psihice referitor la procedurile de internare, diagnostic și tratament, care trebuie să fie liber de orice constrângere și precedat de o informare completă, într-un limbaj accesibil, din care să rezulte avantajele, dezavantajele și alternativele procedurilor respective, precum și să fie reconfirmat în continuare ori de câte ori este nevoie sau la inițiativa persoanei în cauză;	Noțiunea denotă că consimțământul urmează să emane de la persoana cu tulburări psihice, deși noțiunea de consimțământ nu conține nici o referință la necesitatea condiției de discernământ.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De modificat.
3	p. 4	4. Articolul 1 devine articolul 11 la alineatul (1), după cuvântul "examinarea", se introduc cuvintele "și promovarea",	P. 3 prevedea expunerea art. 1 într-o nouă redacție. P. 4, însă, prevede că art. 1 devine articolul 11, ceea ce nu corespunde logicii. Probabil autorii au intenția de a modifica la p. 4 redacția în vigoare a art. 1, dar nu versiunea de la p. 3. Totuși, această intenție nu este exprimată în proiect clar și în conformitate cu exigențele de tehnică legislativă. După modificare textul normei ar avea următorul cuprins "examinare și promovarea sănătății psihice ..." Nu este clar ce semnifică expresia "a promova sănătatea psihică"	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Alte riscuri Nerespectare exigențelor de tehnică legislativă la elaborarea proiectului de act normativ.	Sugerăm comasarea p. 3 și p. 4 , astfel încât într-un singur punct să se prevadă că art. 1 devine art. 11 și se completează cu un nou art. 1. O altă modalitate de eliminare a acestei discrepanțe este excluderea art. 2 (a se vedea obiecția de mai jos)
4	p. 4	Art. 2 din legea în vigoare supusă modificării: Legislația privind asistența psihiatrică	Este un articol impropriu unei legi organice. Aplicabilitatea actelor normative ce formează legislația R. Moldova este reglementată de Constituția țării: art. 4, 7 și 8. Deși art. 3 nu prevede norme contrarii, o asemenea reiterare nu face decât să creeze confuzii de competență - a se vedea art. 72 din Constituție.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	De exclus
5	p.8	8. Articolul 7: la alineatul (3), cuvintele "urgente prevăzute la art.22 alin.(4) lit.a) și la art.28 lit.a)" se substituie prin cuvintele "pericol social".	Alin. (3) din art. 7 prevede cazurile în care Administrația instituției care acordă asistență psihiatrică asigură posibilitatea invitării avocatului. Iar "pericolul social" va fi o derogare de la regula generală, când avocatul nu va fi invitat. Obiecția privește imprevizibilitatea termenului de "pericol social". Trebuie menționat că potrivit art. 1 din proiect se definește termenul de " periculozitate sociala " dar nu cel de "pericol social".	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	De revăzut

6	P. 13	<p>13. Articolul 16 va avea următorul cuprins:</p> <p>(3) Tipurile de asistență specializată garantată de stat:</p> <p>a) acordarea de consultații în problemele de drept și alte tipuri de asistență juridică în instituțiile de psihiatrie și psihoneurologie, <u>conform legislației în vigoare;</u></p> <p>b) stabilirea pentru întreprinderi, instituții și organizații a <u>cotelor obligatorii de locuri pentru plasarea în câmpul muncii a persoanelor suferinde de tulburări psihice;</u></p> <p>c) aplicarea metodelor de stimulare economică a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor care oferă locuri de muncă persoanelor suferinde de tulburări psihice</p>	<p>Nu este clar care sunt cazurile "prevăzute de legislația în vigoare" când urmează a fi acordate consultații în problemele de drept și alte tipuri de asistență juridică. Ce înseamnă "consultații în problemele de drept și alte tipuri de asistență juridică"? Cum se va realiza această prevedere, cine și cum va acoperi costurile financiare a acestor consultații.</p> <p>Stabilirea de "cote obligatorii" pentru întreprinderi, instituții și organizații pentru plasarea în câmpul muncii a persoanelor suferinde de tulburări psihice este contrară prevederilor constituționale, deoarece atentează la dreptul de proprietate garantat de stat - art. 9, 46, și 126/127 din Constituție. Nimeni nu poate interveni pe lângă o întreprindere pentru a o obliga să facă asemenea "binefaceri". Mai mult decât atât, există munci care necesită prezența de capacități fizice și mintale speciale. Singura soluție în opinia noastră este dreptul statului de a motiva, prin acordarea de facilități fiscale, ca întreprinderile să angajeze persoanele cu handicap. În același timp, lit. b) prevede impunerea de cote obligatorii, pe când lit. c) din același alineat prevede reglementarea de facilități pentru cei care oferă locuri de muncă persoanelor suferinde de tulburări psihice.</p>	<p>Coruptibilitate Norme de blanșetă Concurența normelor de drept</p>	De revăzut
7	P. 13	<p>13. Articolul 16 va avea următorul cuprins:</p> <p>(4) Pentru asigurarea persoanelor suferinde de tulburări psihice cu asistență psihiatrică și pentru protecția lor socială, <u>statul:</u></p> <p><u>b) creează întreprinderi curative de producție pentru terapie prin muncă, pentru însușirea de noi profesii și încadrarea în muncă la aceste întreprinderi, inclusiv a invalizilor suferinzi de tulburări psihice, ateliere, secții și sectoare speciale cu condiții de muncă favorabile;</u></p> <p><u>e) creează instituții de toate tipurile care acordă asistență psihiatrică extraspitalicească și staționară, în măsura posibilităților, la domiciliu.</u></p>	<p>Obligația de a crea întreprinderi curative de producție pentru terapie prin muncă - este una curajoasă, deși fără acoperire financiară. Art. 131 alin. (6) din Constituție prevede "Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare."</p> <p>O obiecție similară se referă și la obligația de la lit. e) prin care statul se angajează să creeze instituții de toate tipurile.</p>	<p>Coruptibilitate Norme irealizabile</p>	De revăzut, accentul fiind pus nu pe obligația dar pe dreptul statului de a crea și/sau pe obligația de a susține, eventual, prin facilități fiscale, crearea de asemenea întreprinderi etc.
8	P. 13	<p>Articolul 16. Tipurile de asistență garantate de stat</p> <p>(5) Toate tipurile de asistență psihiatrică și protecție socială a persoanelor suferinde de tulburări psihice <u>le asigură organele</u></p>	<p>Obiecția se referă la caracterul imperativ al normei art 16 alin. (5) în raport cu administrația publică locală și societatea civilă.</p> <p>O asemenea prevedere este contrară legislației naționale, deoarece nu poate obliga APL și societatea civilă de a realiza careva sarcini. (art. 9, 46, 109 din Constituție).</p> <p>Lipsa acoperirii financiare este un alt</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept</p>	De redactat

		<u>centrale de specialitate ale administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale, conform competențelor stabilite prin lege, cu participarea societății civile.</u>	aspect. Deși admitem că este o normă declarativă, expunerea acesteia trebuie să fie permisivă însă nu imperativă.		
9	P. 16	16. La articolul 21, alineatul (1) se completează în final cu cuvintele " , <u>ținând cont de solicitările pacientului în măsura adecvată capacității lui de înțelegere</u> ".	"Capacitatea de înțelegere" - este un termen nou. Este unul diferit de termenul "discernământ"? Considerăm că nu, prin urmare sugerăm utilizarea unei terminologii unitare.	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	De redactat
10	P. 17	17. Articolul 22: <u>la alineatul (2), ultima propoziție va avea următorul cuprins: "La efectuarea examenului psihiatric se va ține cont în toate cazurile de voința persoanei, inclusiv în cazul în care persoana este minor sau incapabil, în măsura adecvată capacității lui de înțelegere."</u>	Art. 22 alin. (2) din legea în vigoare prevede la ultima propoziție: "În cazul împotrivirii unuia dintre părinți ori al lipsei părinților sau a unui alt reprezentant legal, examenul minorului se efectuează conform deciziei organului de tutelă și curatelă, decizie care poate fi contestată în instanță judecătorească." Noua redacție a acestei propoziții care exclude organul de tutelă și curatelă o considerăm inoportună. Or, cum poate fi luată ca bază doar voința persoanei, inclusiv în cazul în care persoana este minoră sau incapabilă? Sugerăm menținerea redacției în vigoare. "Capacitatea de înțelegere" - este un nou termen utilizat. Este unul diferit de termenul "discernământ"? Considerăm că nu, de aceea sugerăm utilizarea unei terminologii unitare, cu atât mai mult în cazul în care marea parte a termenilor utilizați în cuprinsul legii este definită în art. 1 a proiectului.	Alte riscuri Normă inutilă	De revăzut.
11	P. 17	17. Articolul 22: după alineatul (4) se introduce un alineat nou, care devine alineatul (5), cu următorul cuprins: "(5) <u>În cazurile prevăzute la alin.(4) lit.b) a prezentului articol, medicul psihiatru, în temeiul hotărârii judecătorești, decide efectuarea examenului psihiatric fără liberul consimțământ al persoanei sau al reprezentantului ei legal.</u> ";	Obiecția se referă la textul alin. (5) care prevede că, deși este hotărârea judecătorească, medicul "decide" efectuarea examenului psihiatric. În cazul existenței hotărârii judecătorești, medicul urmează să execute hotărârea judecătorească și să efectueze expertiza fără careva drept de discreție.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	De redactat
12	P. 19	Articolul 24: <u>la alineatul (2), cuvintele "și de alte persoane" se substituie prin cuvintele "(autoritatea abilitată a administrației publice locale, procuratura, poliția, serviciu de pompieri ș.a.)."</u> ;	Obiecția privește textul actual al art. 24 alin. (1) care prevede: "2) Cererea privind efectuarea examenului psihiatric poate fi depusă de rudele persoanei, de orice medic, de factori de decizie și de alte persoane." Însă în această categorie nu este inclus soțul - care nu este rudă. Astfel, excluderea textului "și de alte persoane" va exclude și posibilitatea soțului de a solicita efectuarea examenului psihiatric.	Alte riscuri Deficiență de redactare	Modificarea de la art 24 alin. (2) de expus astfel: Alin. (2) va avea un conținut similar: "2) Cererea privind efectuarea examenului psihiatric poate fi depusă de soț, rudă sau de medic."

			<p>Deși susținem excluderea "și de alte persoane" sugerăm includerea soțului alături de rude cu dreptul de a solicita efectuarea examenului.</p> <p>Concomitent nu este clar ce atribuție au "factorii de decizie" la efectuarea examenului și de ce aceștia au dreptul de a solicita efectuarea lui. Sugerăm excluderea textului "de factori de decizie"</p>		
13	P. 19	<p>19. Articolul 24:</p> <p><i>la alineatul (5), cuvintele "domiciliul persoanei" se substituie prin cuvintele "staționarul medical", iar propoziția a doua va avea următorul cuprins: "<u>În decursul a trei zile de la data primirii cererii corespunzătoare, instanța judecătorească decide asupra efectuării examenului psihiatric</u>".</i></p>	<p>Obiecția privește propoziția a doua din alin. (5) care vine să stabilească norme de procedură pentru instanța de judecată. Atenționăm, că principiul codificării acceptat și urmărit de legislator, se fundamentează pe existența de coduri specializate ce reglementează o anume procedură. De aceea în opinia noastră, propoziția a doua din alin. (5) trebuie inclusă în codul respective darn u n legea ce urmează a fi modificată - Legea nr. 1402/16.12.97 privind asistența psihiatrică. <i>În acest sens trebuie modificat și varianta în vigoare a art. 24 alin. (5) din Legea nr. 1402/16.12.97 privind asistența psihiatrică.</i></p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept</p> <p>Alte riscuri Nerespectarea principiului codificării</p>	De revăzut.
14	P. 22	<p>22. La articolul 27 alineatul (4), ultima propoziție va avea următorul cuprins: "<i>La efectuarea examenului psihiatric se va ține cont în toate cazurile de voința pacientului, inclusiv în cazul în care este minor sau incapabil, în măsura adecvată capacității lui de înțelegere.</i>"</p>	<p>"Capacitatea de înțelegere" - este un termen nou folosit. Este unul diferit de termenul "discernământ"? Considerăm că nu, de aceea sugerăm utilizarea de termeni unici, cu atât mai mult în cazul în care aceștia (de exemplu cel de "discernământ") sunt definiți în art. 1 a proiectului.</p>	<p>Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite</p>	De redactat.
15	P. 24	<p>24. Articolul 30: la alineatul (2), se introduc în final cuvintele "<u>sau, după caz, organul de drept</u>".</p>	<p>Obiecția privește termenul utilizat de "organ de drept". Legislația nu cunoaște așa termen juridic, iar teoria dreptului a reconfirmat ambiguitatea acesteia, deoarece ea include (pe lângă sensul care ar putea reflecta intenția autorului) și asemenea instituții cum este cel al notarului, juristului, pompierului etc. Ambiguitatea și incorectitudinea normelor utilizate determină coruptibilitatea textului juridic.</p>	<p>Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	Substituirea textului "organul de drept" cu "organului de urmărire penală"
16	P. 31	<p>31. La articolul 40 alineatul (1), cuvintele "- decizia organului de tutelă și curatelă emisă în baza avizului comisiei medicale, cu participarea medicului psihiatru" se substituie prin cuvintele "și consimțământul pacientului minor, ținându-se cont și de capacitatea lui de înțelegere", iar ultima propoziție se exclude.</p>	<p>Noua redacție a acestei propoziții care exclude organul de tutelă curatelă - o considerăm inoportună. Cum poate fi luată ca bază doar voința persoanei, inclusiv în cazul în care persoana este minor sau incapabil? Sugerăm a menține redacția în vigoare.</p> <p>"Capacitatea de înțelegere" - este un termen nou folosit. Este unul diferit de termenul "discernământ"? Considerăm că nu, de aceea sugerăm utilizarea de termeni unici, cu atât mai mult în cazul în care aceștia (de exemplu cel de "discernământ") sunt definiți în art. 1 a proiectului.</p>	<p>Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite</p>	De revăzut.

Concluzii

Considerăm că proiectul Legii supuse expertizei ar putea fi adoptată de către Parlament, cu condiția eliminării deficiențelor menționate în punctul 13 al prezentului Raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției