

20 Mai 2014, nr. 613

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii spitalelor

(Înregistrat în Parlament cu numărul 73.2014 din 26 Februarie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii spitalelor.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, 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. Reieșind din conținutul art.36 alin.(3) din Constituție, structura sistemului național de ocrotire a sănătății și mijloacele de protecție a sănătății fizice și mintale a persoanei se stabilesc potrivit legii organice.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit Notei de fundamentare, proiectul Legii spitalelor a fost elaborat în scopul asigurării condițiilor optime pentru dezvoltarea și modernizarea spitalelor întru eficientizarea și sporirea calității asistenței medicale spitalicești, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare. Acesta stabilește cerințele generale de organizare și de funcționare a spitalelor.

Prin proiectul legii se reglementează raporturile juridice ce apar în procesul de acordare a asistenței medicale spitalicești de către instituțiile publice și private; autoritățile competente; organizarea spitalelor; precum și alte aspecte relevante pentru activitatea spitalelor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare.

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.

Totodată, în opinia noastră, sunt ignorate unele prevederi ale Instrucțiunii privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, aprobată prin Hotărîrea Biroului permanent al Parlamentului nr. 30 din 07.11.2012, care prevăd că dosarul se completează cu originalele rapoartelor și ale sintezelor comisiei permanente sesizate în fond, co-rapoartele și avizele comisiilor permanente, avizul Direcției generale juridice, după caz, cu avizul Guvernului, avizele altor autorități, amendamentele deputaților și fracțiunilor, propunerile societății civile și cu alte documente pertinente. După includerea în procedură legislativă, proiectul de act legislativ și documentele conexe, în variantă electronică sau, după caz, pe suport de hîrtie, se transmit Direcției generale informațional-analitice, care asigură scanarea și plasarea tuturor

documentelor și informațiilor parvenite (avize, expertize, rapoarte, co-raapoarte, sinteze, alte informații ce țin de etapa procedurală) pe marginea proiectului respectiv pentru a fi scanate și plasate pe pagina web oficială a Parlamentului.

Concomitent, potrivit aceleiași Instrucțiuni, proiectul de act legislativ înaintat în calitate de inițiativă legislativă a deputatului în Parlament se depune în Parlament împreună cu expertiza juridică și expertiza anticorupție, care se prezintă ulterior în conformitate cu rezoluția Președintelui Parlamentului. Ținem să menționăm că și această condiție imperativă a procesului de legiferare este totalmente ignorată.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul Parlamentului, astfel încât subiecții interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului acestuia.

Totuși, potrivit art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

În scopul asigurării participării directe a autorităților publice, a managerilor instituțiilor medicale, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, precum și a stimulării participării active a acestora la procesul decizional, în opinia noastră, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultate atât autoritățile publice relevante, managerii spitalelor, cât și opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentând opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor. Acest lucru ar fi asigurat dreptul atât al autorităților locale, cât și publicului de a participa la dezbaterile publice asupra proiectului actului legislativ pentru a-și exprima opiniile asupra conținutului acestora și de a înainta propriile propuneri/recomandări/obiecții cu atât mai mult că un proiect similar, aproape identic, a fost înregistrat deja în Parlament (nr. 2438 din 09.09.2010) și se află încă în procedură de examinare.

6. Suficiența argumentării. Potrivit art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- d) fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

Nota informativă nu descrie succint principalele prevederi ale proiectului și elementele de novatie legislativă și nu evidențiază elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente. În opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu, fundamentarea economico-financiară, etc.

În acest context, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

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 contextul lit. c) a art. 20 din legea nominalizată, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la

Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

De asemenea, nota informativă nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante, fiind menționat doar faptul că "la elaborarea proiectului de lege a fost analizată experiența țărilor europene în domeniul dat, ținîndu-se cont de "recomandările de bună practică", acestea fiind ajustate la condițiile locale ale sistemului nostru de sănătate", în acest fel încălcîndu-se și prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare, cele ale Regulamentului Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, precum și ale Hotărîrii Guvernului nr.190 din 21.02.2007.

Astfel, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale, informația în cauză lipsind cu desăvîrșire de pe pagina oficială a Parlamentului.

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.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul că ar fi fost efectuată o evaluare sau estimare economico-financiară a proiectului sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare și nu estimează cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului de lege, aceasta remarcînd faptul că, proiectul de lege nu necesită alocarea mijloacelor financiare. Totuși, în opinia noastră, implementarea proiectului de lege, în eventualitatea adoptării acestuia, va necesita cheltuieli financiare și materiale întrucît prevede de ex. la alin.(6) art.26 instituirea unui fond de rezervă (nu este clar din ce surse) în vederea modernizării bazei tehnico-materiale a spitalelor; la art. 25 acoperirea cheltuielilor pentru tratamentele costisitoare acordate în spitale din bugetul de stat și alte surse, în modul stabilit de Guvern (nu se precizează care sunt acele "alte surse" și de unde vin); la art.3, art.11 alin.(4) lit. d), art. 23 alin. (1) lit. e) înființarea unor spitale medico-sociale (nu este clar din ce surse vor fi finanțate), etc.

Remarcăm dificultatea realizării unei expertize adecvate a proiectului legii, în lipsa specificării în nota de fundamentare a informației privind evidențierea efectului social, economic, financiar și de altă natură în urma aplicării prevederilor prevăzute de proiect, prognozării consecințelor financiare, materiale ale proiectului etc.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare, ca parte componentă a unui proiect de lege, care, însă, lipsește și de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. În conformitate cu art. 20 lit. e) din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Avînd în vedere că proiectul de lege prevede acordarea asistenței medicale spitalicești și în cadrul spitalelor private (art. 2 alin. (1), 3, 15, 16, etc.) constatăm, cu regret, că proiectul de lege nu a fost supus unei analize a impactului de reglementare, așa cum prevăd și cerințele normelor art. 4 și art. 13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din lectura proiectului nu poate fi dedusă promovarea directă sau stabilirea unor interese/beneficii pentru anumite categorii de persoane, scopul de bază al proiectului fiind crearea unui cadru juridic adecvat care să reglementeze raporturile juridice ce apar în procesul de acordare a asistenței medicale spitalicești de către instituțiile medicale publice și private.

11. Prejudiciii 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.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sunt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. În acest context, multe dintre prevederile proiectului de lege sunt însă neclare și contradictorii.

Proiectul de lege intră în conflict cu prevederile Codului civil în ceea ce privește rolul fondatorului instituțiilor medico-sanitare. De exemplu, în anumite articole se menționează că doar Parlamentul aprobă fondarea și reorganizarea spitalelor publice, iar în altele - că fondatorul, care este Ministerul Sănătății, ia decizia de a crea sau reorganiza anumite instituții spitalicești publice.

Astfel, în art. 8 alin. (3) este prevăzut că Ministerul Sănătății propune Parlamentului și Guvernului fondarea și lichidarea spitalelor publice, în timp ce în art. 15 alin. (1) este prevăzut că Ministerul Sănătății și autoritățile publice locale pot fi fondatori ai spitalelor. În același timp, în alin. (5) al aceluiași articol se menționează că fondatorul decide fondarea și reorganizarea spitalului. Aceste prevederi sunt contrare legislației civile, Parlamentul atribuindu-și competențe ce țin de Ministerul Sănătății, cum ar fi managementul spitalelor.

O altă prevedere care creează confuzii este cea stipulată în art. 13 și se referă la crearea și organizarea spitalelor universitare. Astfel, un spital cu instruire universitară nu poate avea în calitate de fondator instituție de învățământ medical superior și mediu de specialitate.

Proiectul de lege mai prevede elaborarea unui Registru de Stat al spitalelor, pe care doar Parlamentul îl poate adopta sau modifica, la propunerea Ministerului Sănătății (art. 6 alin.(1)), instituirea Registrului de stat al spitalelor fiind de competența Guvernului (art. 7 alin.(3)), iar menținerea acestuia - de cea a Ministerului Sănătății. Urmînd o astfel de logică, ar trebui să elaborăm o lege a centrelor de sănătate publică, o altă lege a centrelor medicilor de familie, o lege a centrelor de diagnostic, o lege a ambulanțelor etc. Amintim că în prezent există nomenclatorul instituțiilor medico-sanitare spitalicești, care este funcțional și administrat de Ministerul Sănătății.

O altă modificare propusă de către autori și inclusă în proiectul de lege a spitalelor este faptul că managerul unui spital va putea deține maximum două mandate consecutive a cîte cinci ani.

Practic, fiecare capitol al acestui proiect de lege este în incompatibilitate și în contradicție cu actele normative și legislative în vigoare. Asistăm la o desincronizare a angajamentelor și acțiunilor Parlamentului și Guvernului în realizarea reformei în sănătate. Mai ales că, Ministerul Sănătății urma să vină în Parlament cu o strategie de reformare a întregului sistem de sănătate, unde un capitol important ar fi trebuit să vizeze sectorul spitalicesc.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect nu sunt suficient de clare și concise, exprimările nu întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic și nu respectă regulile de ortografie și punctuație. În acest sens, reținem ca recomandare generală necesitatea redactării textului proiectului de lege cu respectarea principiilor generale de tehnică juridico-legislativă.

Pentru asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ, redactarea textului proiectului de lege trebuie precedată de întocmirea unui plan de grupare a ideilor în funcție de conexiunile și de raportul firesc dintre ele, în cadrul concepției generale a reglementării.

Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie. Redactarea este subordonată dezideratului înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarii acestuia.

Proiectele de legi se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice. Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu. În redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective. Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.

Utilizarea sintagmelor de genul "alte aspecte relevante", "în condițiile legii", "alte acte legislative", "alte acte normative", "etc.", "și/sau alte surse", "conform reglementărilor legale în vigoare", "și altor persoane fizice sau juridice", "și alte cerințe", "alte surse de venit permise de legislația în vigoare", etc. comportă un caracter ambiguu care ar putea admite interpretări abuzive. Aceste norme de blanchetă transmit altor autorități, subiecți, dreptul și competența de stabili, în mod autonom, reglementări cu caracter normativ, reguli de comportament, interdicții. Normele în cauză contribuie la apariția altor elemente și anume: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi etc.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul de lege stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi ce vizează activitatea acestora. Astfel, capitolul II al proiectului de lege stabilește autoritățile competente în reglementarea activității spitalelor publice și private, precum și competențele acestora. În acest sens, art. 6 din proiect prevede competența Parlamentului în domeniul reglementării activității spitalelor, art. 7 - cea a Guvernului, art. 8 - cea a Ministerului Sănătății, art. 9 - cea a altor autorități publice centrale, fără a specifica care sunt acestea și art. 10 - cea a autorităților administrației publice locale.

Potrivit Legii cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.1990, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului, exercită conducerea generală a administrației publice și este responsabil în fața Parlamentului (art. 1). Ministerele sunt organele centrale de specialitate ale statului. Acestea transpun în viață, în baza legilor republicii, decretelor Președintelui Republicii Moldova, politica Guvernului, hotărârile și ordonanțele lui, conduc în limitele competenței domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor (art. 21). În acest context, art. 7, 8 și 9 urmau a fi raliat la prevederile legii menționate.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul Legii spitalelor urmărește scopul asigurării condițiilor optime pentru dezvoltarea și modernizarea spitalelor întru eficientizarea și sporirea calității asistenței medicale spitalicești, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, stabilind cerințele generale de organizare și de funcționare a spitalelor;
- în scopul asigurării participării directe a managerilor instituțiilor medico-sanitare, cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, precum și a stimulării participării active a acestora la procesul decizional, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultată opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentînd opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor;
- remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, a unei analize a impactului de reglementare, precum și a Declarației de compatibilitate și Tabelului de concordanță privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar, fiind nerespectate unele cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse;
- proiectul Legii spitalelor este compatibil parțial legislației naționale, multe dintre prevederile proiectului de lege fiind însă neclare și contradictorii, deoarece conținutul acestuia nu răspunde integral exigențelor de tehnică legislativă, prevăzute de Legea nr.780-XIV din 27.12.2001 privind actele legislative, iar unele prevederi din proiect sunt concurente sau contravin altor prevederi ale legislației, concurența normelor de

drept fiind un factor al coruptibilității, care periclitează viitorul proces de implementare a legii;

- avînd în vedere că în Parlament este deja înregistrat un proiect de Lege a spitalelor (nr. 2438 din 09.09.2010) care are la bază același obiect de reglementare și care se află încă în procedură de examinare, se va urmări comasarea și revizuirea conceptuală a acestora în unul singur pentru a se respecta procedura de legiferare;

- fără a diminua din importanța și necesitatea proiectelor propuse, acestea necesită a fi examinate suplimentar prin organizarea unor dezbateri publice cu implicarea factorilor de decizie, a structurilor reprezentative ale autorităților publice și ale instituțiilor medico-sanitare, precum și a societății civile, iar obligația adoptării propunerilor legislative, rămînînd o prerogativă a Parlamentului.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției