



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2- 4298 din 03.11. 2021

La nr. 280 din 14 octombrie 2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.*

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	2510
04	11
Ora	2021



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7495 din 29.10.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative (art.VI1, VI2)

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Sănătății, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

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

la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Proiectul în cauză este elaborat în scopul ajustarea măsurilor de sprijin pentru lucrătorii medicali expuși riscului de îmbolnăvire în contextul pandemiei COVID-19.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea nr. 69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative, în vederea suplimentării cu angajații Serviciului de Informații și Securitate implicați în diagnosticul și supravegherea epidemiologică a cazurilor și focarelor de COVID-19, pentru a beneficia de indemnizația unică de 16 mii lei, cât și a stabilirii acesteia sub condiția, de a fi vaccinați împotriva COVID-19. De asemenea, se propune acordarea indemnizației unice în mărime de 100 mii lei, doar pentru personalul din cadrul entităților publice enunțate, implicat nemijlocit în desfășurarea activităților medicale de combatere a infecției COVID-19 și vaccinat împotriva COVID-19, care a decedat în lupta cu COVID-19.

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

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

Prin proiect se promovează interesul public de a asigura plata indemnizațiilor unice angajaților/personalului implicați nemijlocit în desfășurarea activităților medicale de combatere a infecției COVID-19, cu condiția de a fi vaccinați împotriva COVID-19, întru a stimula vaccinarea personalului medical angajat în instituțiile/subdiviziunile medicale și din cadrul instituțiilor medico-sanitare publice.

Cu toate acestea, se reține că amendamentele cu privire la acordarea indemnizațiilor unice respective sub rezerva vaccinării împotriva COVID-19, nu corelează cu prevederile naționale din domeniul ocrotirii sănătății, cât și cu prevederile internaționale privind asigurarea dreptului la viață privată, fapt ce poate afecta interesul public și drepturile fundamentale ale omului și a demnității ființei umane în domeniul ocrotirii sănătății.

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”.

În textul notei informative se prezintă argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea

proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile 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*”.

Potrivit notei informative: „*Sub aspect financiar, cheltuielile pentru realizarea prezentei hotărâri vor fi acoperite din contul fondurilor de urgență ale Guvernului.*”

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului de lege au fost identificate norme care nu corelează cu dispozițiile art.36 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, art.2, art.7 alin.(1) lit.c) din Legea nr.263/2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului, Hotărârea Curții Constituționale nr.26/2018, art.8 din Convenția europeană a drepturilor omului, fapt ce riscă să condiționeze apariția manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a incoerențelor menționate este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

În textul proiectului de lege nu se conțin norme care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice, însă, la aplicare, acesta va implica activitatea entităților publice responsabile de implementarea dispozițiilor conținute în proiect.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Deși prevederile proiectului nu aduc atingere, în mod direct, drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului, totuși, reglementarea în defavoarea persoanelor care au

contraindicații medicale justificate și documentate riscă să nu asigure apărarea dreptului acestora la ocrotirea sănătății și a dreptului la respectarea vieții private, ceea ce este contrar prescripțiilor referitoare la drepturile fundamentale ale omului și a demnității ființei umane în domeniul ocrotirii sănătății (art.36 din Constituția Republicii Moldova, art.8 din CEDO - Dreptul la respectarea vieții private și de familie).

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
Obiecție generală asupra proiectului de lege -
<p>Obiecții:</p> <p>Potrivit proiectului, de indemnizația unică stabilită la art.VI¹ și art.VI² din Legea nr.69/2020, vor putea beneficia doar angajații din instituțiile/subdiviziunile medicale și personalul din cadrul instituțiilor medico-sanitare publice, vaccinați împotriva COVID-19.</p> <p>Analiza comparată a prevederilor în vigoare propuse modificării cu redacția propusă denotă unele observații consistente în partea ce ține de stabilirea condiției, de a fi vaccinați împotriva COVID-19, întru a putea beneficia de dreptul la indemnizația unică, în special, pentru categoria persoanelor care au contraindicații medicale. Or, potrivit art.36 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, „Dreptul la ocrotirea sănătății este garantat.” La fel, potrivit art.11 din Carta socială europeană adoptată la Strasbourg la 03 mai 1996, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr.484/2001 pentru ratificarea parțială a Cartei sociale europene revizuite, „În vederea exercitării efective a <u>dreptului la protecția sănătății</u>, părțile se angajează să ia fie, direct, fie în cooperare cu organizațiile publice și private <u>măsuri corespunzătoare</u>, care vizează, în special: [...] 3. <u>să prevină, în măsura în care este posibil, bolile epidemice, endemice și alte boli, precum și accidentele.</u>”</p> <p>În sensul dat, art.7 alin.(1) lit.c) din Legea nr.263/2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului, pacientul are responsabilitatea de a întreprinde, <u>în lipsa contraindicațiilor medicale</u>, măsuri profilactice obligatorii, inclusiv prin <u>imunizări</u>, a căror neîndeplinire amenință propria sănătate și creează pericol social. Mai mult, potrivit art.2 din legea enunțată <i>supra</i>, principiile de bază ale realizării drepturilor pacientului constau în: „a) <u>respectarea drepturilor fundamentale ale omului și a demnității ființei umane în domeniul ocrotirii sănătății</u>; b) <u>recunoașterea vieții umane</u>, a sănătății omului ca valoare supremă; c) <u>orientarea spre menținerea vieții, a sănătății fizice și psihice a pacientului în procesul prestării serviciilor de sănătate</u>; d) <u>respectarea valorilor morale și culturale ale pacientului, a convingerilor lui religioase și filozofice</u>; e) <u>recunoașterea pacientului, iar în cazurile prevăzute de legislație, a reprezentantului său legal (a rudei apropiate), în calitate de participant principal la luarea deciziei privind intervenția medicală</u>; f) <u>reglementarea drepturilor, responsabilităților și a condițiilor de limitare a drepturilor pacientului în scopul protecției sănătății acestuia și respectării drepturilor altor persoane</u>; g) <u>încrederea reciprocă dintre pacient și lucrătorul medical.</u>”</p> <p>Așadar, scopul legitim pe care îl urmărește prevederile normative citate <i>supra</i>, au în vedere protecția sănătății împotriva imunizării, a persoanelor care au contraindicații medicale.</p> <p>Consecvent, în contextul în care legislația națională nu prevede că Vaccinarea anti-Covid-19 este obligatorie, dar este una dintre cele mai bune soluții pentru a reduce din riscul de a face o formă de boală severă și contribuie la dezvoltarea imunității colective datorită unui număr mare de oameni imunizați, prin stabilirea preferențială a dreptului, de a beneficia de indemnizația unică doar pentru persoanele care sunt vaccinate sau au fost vaccinate împotriva COVID-19 riscă să aducă atingere drepturilor și libertăților fundamentale ale omului (art.8 din Convenția europeană a drepturilor omului), luând în considerare prevederile din domeniul ocrotirii sănătății care țin a <u>proteja sănătatea publică, implicit sănătatea celor care nu pot fi vaccinați din</u></p>

motive justificate (Hotărârea Curții Constituționale nr.26/2018).

Totodată, sunt relevante prevederile pct.29 din Hotărârea Guvernului nr.1113/2016 cu privire la aprobarea Programului național de imunizări pentru anii 2016-2020, care stabilesc că: „Programul reprezintă o viziune pe termen de 5 ani, care tinde spre menținerea și îmbunătățirea situației epidemiologice favorabile prin bolile infecțioase prevenibile prin vaccinare. Accesul universal la vaccinări gratuite, garantate de stat, cu acoperire vaccinală a cel puțin 95% din populație la vârstele-țintă la nivel național, vaccinarea tuturor persoanelor care nu au contraindicații medicale și contingentelor de risc, realizarea acțiunilor de susținere financiară, materială și operaționale, prevăzute în Program, vor asigura: 1) menținerea statutului Republicii Moldova ca țară liberă de poliomielită și contribuția țării la eradicarea Globală a poliomielitei; 2) eliminarea durabilă a cazurilor indigene de rujeolă, rubeolă, rubeolă congenitală, difterie; 3) menținerea la nivel de unități a cazurilor de tetanos în populația generală și de tuberculoză generalizată la copii; 4) menținerea incidenței prin hepatita virală B în populația generală sub 1 caz la 100 mii populație, printre copii – sub 0,5 cazuri la 100 mii; 5) reducerea incidenței prin tuse convulsivă și prin oreion – sub 2 cazuri la 100 mii populație; 6) reducerea morbidității și mortalității prin infecția cu rotavirusuri, meningite septice și pneumonii, cauzate de infecțiile cu Haemophilus influenzae tip b și Streptococcus pneumoniae la copii cu vârsta sub 5 ani.”

În sensul dat, legislația permite o excepție de la imunizarea obligatorie numai în cazul contraindicațiilor medicale și stabilește lista bolilor pentru care este impusă obligativitatea vaccinării, fiind lipsă obligativitatea vaccinării împotriva infecției de COVID-19.

Adițional, se rețin argumentele și constatările Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza VAVŘIČKA ȘI ALȚII ÎMPOTRIVA REPUBLICII CEHE din 08 aprilie 2021, care prevede o dispensă de la vaccinare în cazul unei contraindicații medicale: „96. [...] legiuitorul a precizat că fiecare dintre aceste obligații de vaccinare se impunea numai sub rezerva lipsei unei contraindicații medicale recunoscute. [...] 118. Refuzul de a vaccina copiii în absența unor contraindicații nu doar că putea să ducă la excluderea acestora până la administrarea vaccinurilor, dar îi și expunea riscului de a contracta o boală. [...] 126. [...] instanța a semnalat deficiențe în normele în vigoare și în aplicarea acestora în raport cu mecanismul prin care o persoană putea să solicite scutire de la obligația de vaccinare ca urmare a unei contraindicații medicale. [...] 128. [...] Deși vaccinările nu sunt obligatorii, dovezile științifice actuale stabilesc în mod clar că este în interesul superior al copilului în domeniul sănătății să fie vaccinat în conformitate cu orientările Public Health England [autoritatea de sănătate publică din Anglia], cu excepția cazului unei contraindicații specifice pentru o anumită persoană. [...] 211. [...] legislația franceză prevede o dispensă de la vaccinare în cazul unei contraindicații medicale. [...] 228. [...] Indică faptul că obligația se aplică tuturor, cu excepția unei contraindicații medicale. [...] 229. [...] Înalta instanță a adăugat că exceptarea prevăzută în mod specific în cazul contraindicațiilor este însoțită de obligația medicilor curanți de a solicita informații despre existența unor eventuale contraindicații înainte de administrarea unui vaccin. [...] 230. [...] Indică faptul că, în lipsa unei contraindicații, refuzul de a vaccina un copil poate fi considerat contrar interesului superior al acestuia. [...] 301. [...] organele Convenției au subliniat că este importantă luarea precauțiilor care se impun înainte de vaccinare (Solomakhin, citată anterior, pct. 36, Baytüre și alții, decizie citată anterior, pct. 29, și Association of Parents, decizie citată anterior, pct. 37-38). Este evident necesar să se caute posibile contraindicații de la caz la caz.”

Pericolul coruptibilității normei propuse constă în crearea unei ambianțe pozitive dezvoltării intențiilor de fraudare sau falsificare a certificatelor de vaccinare împotriva COVID-19 de persoanele interesate, având în vedere că personalul medical, care se prezumă că posedă cunoștințe medicale, este în cunoștință de cauză referitor la contraindicațiile existente pentru vaccinare și, făcând o alegere dintre riscul care poate apărea în rezultatul vaccinării pentru sănătatea sa proprie și vaccinarea propriu-zisă, va putea decide, sub auspiciile presiunii exercitate de lipsa indemnizației în caz de îmbolnăvire, sau eventual de deces, și recurge la acte ilegale pentru a-și comanda confecționarea unui certificat de vaccinare fals, recurgând în acest sens la acte de corupție în interiorul instituției medicale, fiind admise astfel coruperi pasive, coruperi active, influențe necorespunzătoare și a alte manifestări de corupție.

Recomandări:

Revizuirea normei propuse prin prisma dispozițiilor cadrului normativ pertinent din domeniul ocrotirii

sănătății, cât și a reglementărilor internaționale în vederea asigurării protecției sănătății persoanelor cărora le este contraindicată vaccinarea, și adiacent, a sănătății publice, în principal cu respectarea principiului proporționalității.

Factori de risc:

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Priuectul a fost elaborat de către Ministerul Sănătății și are drept scop de a aproba amendamente la Legea nr.69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative, în vederea suplimentării cu angajații Serviciului de Informații și Securitate implicați în diagnosticul și supravegherea epidemiologică a cazurilor și focarelor de COVID-19, pentru a beneficia de indemnizația unică de 16 mii lei, cât și a stabilirii acestuia sub condiția, de a fi vaccinați împotriva COVID-19. De asemenea, se propune acordarea indemnizației unice în mărime de 100 mii lei, doar pentru personalul din cadrul entităților publice enunțate, implicat nemijlocit în desfășurarea activităților medicale de combatere a infecției COVID-19 și vaccinat împotriva COVID-19, care a decedat în lupta cu COVID-19.

Deși amendamentele propuse se pretind a fi îndreptate spre susținerea financiară a angajaților/personalului medical implicați în lupta COVID-19 și de a crește rata de vaccinare în rândul angajaților/personalului medical, totuși acestea introduc o tentă discriminatorie în raport cu dreptul de a putea beneficia de indemnizația unică respectivă, precum și creează o ambianță favorabilă dezvoltării manifestărilor de corupție rezultate din opoziția obligativității vaccinării și contraindicațiile medicale existente. În acest sens, chiar și în deciziile CtEDO în care se relevă obligativitatea vaccinării, se exceptează persoanele care au contraindicații medicale, fiind deopotrivă egalate interesul public de vaccinare și interesul privat de a nu se supune unui risc iminent pentru sănătate.

Prin urmare, întru a preveni apariția manifestărilor de corupție iminente la aplicarea prevederilor propuse, cât și a unor ingerințe în exercitarea dreptului la ocrotirea sănătății a persoanelor incidente reglementărilor propuse, se impune o redactarea acestora prin prisma recomandărilor elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

29.10.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector principal

