



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 423/d. 11.18  
CPS



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

Nr. 06/2-4118 din 06.12. 2018  
La nr. 423 din 22 noiembrie 2018

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.263/2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului.

Anexă: potrivit textului – 4 (patru) file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2694</u>		
"07"	<u>12</u>	20 <u>18</u>
Ora _____		



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO18/5611 din 06.12.2018**

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.263/2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului**

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 un grup de 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 privind 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 a Parlamentului, astfel fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Nota informativă nu stabilește un scop bine definit al elaborării și promovării proiectului propus. Însă, textul notei informative și analiza prevederilor proiectului denotă că se propune modificarea Legii nr.263/2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului, în scopul reglementării unor prevederi noi ce țin de asigurarea realizării drepturilor pacientului, acordarea serviciilor de sănătate de calitate și inofensive, răspunderea civilă medicală etc.

În acest sens, potrivit notei informative, "[...] prin proiectul de lege se propune:

- *expunerea în redacție nouă a alineatului (2) al articolului 1, prin care se redefinesc o parte din noțiuni, fiind ajustate la cadrul normativ european și se stabilesc definiții noi, care sunt utilizate în cadrul legii;*
- *expunerea în redacția nouă a articolului 4, prin care se stabilește domeniul de aplicare a legii;*
- *completarea articolului 8 cu prevederi noi ce țin de obligativitatea acordării serviciilor de sănătate, precum și calitatea serviciilor de sănătate;*
- *expunerea în redacție nouă a articolelor 12 și 13, în sensul ajustării reglementărilor ce țin de secretul medical și consimțământul informat al pacientului la standardele internaționale;*
- *expunerea în redacție nouă a articolului 18, prin stabilirea reglementărilor ce țin de răspunderea civilă medicală, cu delimitarea clară a răspunderii civile între lucrătorul medical, prestatorul de servicii de sănătate, producătorul de produse medicale și furnizorii de servicii nemedicale.*

*Totodată, prin proiectul de lege se propune operarea unor modificări la un șir de articole, în sensul uniformizării noțiunilor definite la alineatul (2) al articolului 1, precum și ajustării unor norme de drept la cadrul normativ european."*

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

Proiectul promovează interesele pacientului, pe de o parte, privind accesul la servicii de sănătate de calitate și inofensive și garantarea dreptului la confidențialitate, precum și interesele statului, pe de altă, privind protejarea sănătății populației prin perfecționarea cadrului normativ, care cuprinde norme ce țin de răspunderea civilă medicală, ceea ce este conform interesului public.

#### 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”.

Argumentele prezentate de către autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului, fiind respectate cerințele art.30 din Legea 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 celor invocate de către autor în nota informativă prezentată, implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național. Potrivit notei informative: *”Implementarea proiectului de lege nu va necesita cheltuieli din contul bugetului public”.*

## 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 *”textului proiectului actului normative 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 corespunde parțial tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice. Astfel, autorul utilizează neuniform termenii cu referire la prestatorul de servicii medicale. În acest sens, prin proiect se propune excluderea cuvintelor "în instituția medicală", iar în art.5 lit.I) din Legea nr.236/2005 legiuitorul indică la instituția medico-sanitară (a se vedea tabelul cu analiza detaliată din compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție).

## **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii privind utilizarea cuvintelor "rudei apropiate". În acest sens, pct.1 prevede excluderea din tot textul legii a cuvintelor "rudei apropiate", iar la pct.2 deja definește noțiunea de "rudă apropiată" și pct.10 completează alin.(7) al art.11 cu textul "inclusiv ruda apropiată" (a se vedea tabelul cu analiza detaliată din compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție).

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

Proiectul conține reglementări ce țin de activitatea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, care, conform proiectului, stabilește criteriile de acceptare a pacientului în vederea acordării serviciilor de sănătate, modul de păstrare, utilizare și anihilare a produselor biologice prelevate din corpul pacientului și lista prestatorilor de servicii de sănătate, precum și de activitatea prestatorilor de servicii medicale. Conform pct.4 din proiect, "*prestator de servicii medicale - prestatorul de servicii medicale, public sau privat, inclusiv cabinetul individual al medicului de familie și centrul medicilor de familie*".

## **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**

**Art.I pct.1, pct.2 (noțiunea de "rudă apropiată"), pct.10 potrivit proiectului de lege**

Art.I - Legea nr.263/2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului, se modifică și se completează, după cum urmează:

1. În textul legii, cuvintele "(a rudei apropiate)", la orice formă gramatică, se exclud.

2. alineatul (2) se expune în următoarea redacție:

"(2) În sensul prezentei legi, de definesc următoarele noțiuni: [...]"

rudă apropiată - părinții, copii, frații, surorile pacientului, inclusiv soțul/soția pacientului.

10. Articolul 11: [...]"

la alineatul (7), după cuvintele "să fie informat" se completează cu cuvintele "despre propria sănătate", iar după cuvintele "altă persoană" se completează cu cuvintele "inclusiv rudă apropiată".

**Obiecții:**

Analizând normele prenotate, se constată că acestea sunt contradictorii. În acest sens, pct.1 prevede excluderea din tot textul legii a cuvintelor "rudei apropiate", iar la pct.2 deja definește noțiunea de "rudă apropiată" și pct.10 completează alineatul (7) al articolului 11 cu textul "inclusiv ruda apropiată". Acest fapt va crea situații confuze în aplicarea corectă a prevederilor legislative, or conform art.62 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, "*Modificarea actului normativ constă în schimbarea oficială a textului actului, inclusiv a dispozițiilor finale sau tranzitorii, realizată prin modificări, excluderi sau completări ale unor părți din text*".

**Recomandări:**

La pct.2, noțiunea de "rudă apropiată" se exclude.

La pct.10, textul "iar după cuvintele "altă persoană" se completează cu cuvintele "inclusiv ruda apropiată" se exclud de la art.11 alin.(7)

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Art.I pct.5 potrivit proiectului de lege**

Art.I - Legea nr.263/2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului, se modifică și se completează, după cum urmează:

5. Articolul 5: [...]"

la litera l), cuvintele "în instituția medicală" se exclud.

**Obiecții:**

Coroborând modificarea propusă prin proiect la art.5 lit.l) cu redacția în vigoare a normei respective, se constată că acestea utilizează termeni diferiți cu referire la prestatorul de servicii medicale. În acest sens, prin proiect se propune excluderea cuvintelor "în instituția medicală", iar în art.5 lit.l) din Legea nr.236/2005 legiuitorul indică la instituția medico-sanitară. Acest fapt va provoca practici vicioase la aplicare de interpretare a sensului normei, și anume tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen din cauza confuziei provocate de numirea în moduri diferite a prestatorului de servicii medicale.

**Recomandări:**

La pct.5, cuvintele de la art.5 lit.l) "în instituția medicală" se substituie cu cuvintele "în instituția medico-sanitară".

<b>Factori de risc:</b>	<b>Riscuri de corupție:</b>
● Utilizarea neuniformă a termenilor	● Generale

- 3 -

#### Art.I pct.8 potrivit proiectului de lege

Art.I - Legea nr.263/2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului, se modifică și se completează, după cum urmează:

#### 8. Articolul 8:

se completează cu alineatele (4/1) - (4/9) cu următorul cuprins: [...]

(4/7) Medicul va informa pacientul, în situația prevăzută la alin.(4/6) pct.3 lit.b), despre dorința sa de a întrerupe relația, înainte cu minimum 5 zile, pentru ca acesta să găsească o alternativă, doar în măsura în care acest fapt nu pune în pericol starea sănătății pacientului.

#### Obiecții:

Norma analizată este formulată de o manieră discreționară, nefiind stabilit clar termenul de informare a pacientului despre întreruperea relației, ceea ce va determina interpretări abuzive din partea medicului de a aprecia și stabili în fiecare caz separat începutul curgerii termenului care îi este convenabil, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile pacientului cărui acest termen îi este aplicabil. În sensul dat, urmare a faptului că situația creată ține de viața și sănătatea pacientului, termenul de informare trebuie să fie unul clar definit, astfel încât să nu prejudicieze interesul pacientului.

#### Recomandări:

Stabilirea unui termen concret de informare de către medic a pacientului despre întreruperea relației (spre exemplu: cuvintele "înainte cu minimum 5 zile" se substituie cu cuvintele "în termen de X zile din momentul în care pacientul a încălcat regulile de comportament stabilite").

#### Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

#### Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

#### Art.I pct.12 potrivit proiectului de lege

Art.I - Legea nr.263/2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului, se modifică și se completează, după cum urmează:

#### 12. Articolul 13 se expune în următoarea redacție:

"Articolul 13. Consimțământul informat al pacientului

(1) Serviciile de sănătate pot fi acordate pacientului doar cu consimțământul informat al acestuia sau al reprezentantului său legal, excepție făcând cazurile prevăzute la art.6 alin.(1).

#### Obiecții:

Art.13 alin.(1) din proiect face trimitere la cazurile în care serviciile de sănătate pot fi acordate pacientului fără consimțirea sau refuzul acestuia la actul medical, prevăzute la art.6 alin.(1) din Legea nr.263/2005, pe când art.6 alin.(1) din lege nu prevede lista exhaustivă a cazurilor de limitare a dreptului pacientului, acestea fiind prezentate la art.6 alin.(2) din lege. Acest fapt poate crea situații confuze la aplicabilitatea normei.

Astfel, pentru a exclude posibilitatea interpretării abuzive a normei, prevederile acesteia trebuie formulate clar și fără echivoc, condiție nerespectată de către autor prin instituirea normelor respective.

**Recomandări:**

La pct.12, cuvintele de la art.13 alin.(1) "art.6 alin.(1)" se substituie cu cuvintele "art.6 alin.(2)".

**Factori de risc:**

- Norme de trimitere defectuoase

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 5 -

**Art.II potrivit proiectului de lege**

Art.II - Prezenta lege intră în vigoare la 6 luni de la data publicării.

**Obiecții:**

Conform art.47 alin.(1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, *"În dispozițiile finale se includ reglementările privind obligația autorităților responsabile de a executa actul normativ, de a întreprinde măsurile și de a realiza procedurile necesare executării. În cazul în care pentru punerea în aplicare a actului normativ este necesară adoptarea sau aprobarea unor norme de aplicare (metodologii, regulamente etc.) ori constituirea unor organe sau instituții, proiectele actelor normative respective se prezintă spre adoptare, aprobare sau emitere nu mai târziu de intrarea în vigoare a actului normativ de bază, dacă în actul normativ de bază nu este prevăzut altfel"*.

Astfel, norma propusă la Art.II din proiect contravine cerințelor impuse la art.47 alin.(1) din legea precitată, nefiind stabilite careva reglementări care stabilesc termenul și obligația Guvernului/ Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale de a aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege și/sau de a prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în conformitate cu prevederile propuse de proiect.

În acest sens, conform notei informative *"Adoptarea proiectului de lege va necesita revizuirea actelor normative din domeniul ocrotirii sănătății, în partea ce ține de confidențialitate și consimțământul informat, în sensul ajustării acestora la normele de drept stabilite prin proiectul de lege"*. Mai mult, conform proiectului, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale stabilește criteriile de acceptare a pacientului în vederea acordării serviciilor de sănătate, modul de păstrare, utilizare și anihilare a produselor biologice prelevate din corpul pacientului și lista prestatorilor de servicii de sănătate.

**Recomandări:**

Completarea Art.II cu norme care să includă reglementări privind obligația autorităților responsabile de a executa actul normativ, de a întreprinde măsurile și de a realiza procedurile necesare executării.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

*Nica*



#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament în scopul reglementării unor prevederi noi ce țin de asigurarea realizării drepturilor pacientului, acordarea serviciilor de sănătate de calitate și inofensive, răspunderea civilă medicală etc.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă și acesta este în conformitate cu interesul public.

În cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum:

- concurența normelor de drept privind utilizarea cuvintelor "rudei apropiate";
- utilizarea neuniformă a termenilor cu referire la prestatorul de servicii medicale;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor - stabilirea neclară a termenului de informare de către medic a pacientului despre întreruperea relației;
- norme de trimitere defectuoase - cazurile în care serviciile de sănătate pot fi acordate pacientului fără consimțirea sau refuzul acestuia la actul medical;
- lacună de drept - lipsa unor norme care să includă reglementări privind obligația autorităților responsabile de a executa actul normativ, de a întreprinde măsurile și de a realiza procedurile necesare executării.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

06.12.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal