



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. 062-40 din 04.01.2022

La nr. 16/6424 din 29.12.2021

## Ministerul Sănătății

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea alineatului (1) al articolului VI/1 din Legea 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 – 4 (patru) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. ELO22/7660 din 04.01.2022

### **la proiectul de lege pentru modificarea alineatului (1) al articolului VI/1 din Legea nr.69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative**

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 supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Sănătății, precum și pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) la data de 21.12.2021, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta/expedia

recomandări asupra acestuia.

De asemenea, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea 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 paginile web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

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

Potrivit notei informative, proiectul este elaborat în scopul „[...] asigurării măsurii de sprijin și în continuare, prin acordarea indemnizației unice în mărime de 16 mii lei, lucrătorilor medicali expuși riscului de infectare cu noul coronavirus și sunt implicați direct în diagnosticarea, tratamentul și supravegherea cazurilor și focarelor de COVID-19, sunt vaccinați împotriva COVID-19 și s-au infectat cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de funcție.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea articolului VI/1 din Legea nr.69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative, prin completarea cu alin.(1/2) care prevede menținerea achitării și pentru anul 2022 a indemnizației unice în mărime de 16 mii lei pentru angajații Agenției Naționale pentru Sănătate Publică implicați în diagnosticul și supravegherea epidemiologică a cazurilor și a focarelor de COVID-19, personalul medical angajat și implicat nemijlocit în activitățile medicale de combatere a infecției COVID-19 în instituțiile/subdiviziunile medicale din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, al Ministerului Apărării, al Administrației Naționale a Penitenciarelor, al Serviciului de Informații și Securitate, din cadrul instituțiilor medico-sanitare publice de asistență medicală spitalicească, de asistență medicală urgentă prespitalicească, de asistență medicală specializată de ambulator, de asistență medicală primară, care sunt vaccinați împotriva COVID-19 și pe parcursul anului 2022 s-au infectat cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de funcție.

În acest sens, autorul a precizat că, „Conform prevederilor în vigoare ale alineatului (1) al articolului VI/1 din Legea nr.69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative”, perioada de stabilire a indemnizației unice este anul 2021.

Respectiv, pentru a exclude admiterea unei inechități față de personalul medical care va fi supus riscului de infectare și în continuare, începând cu 01 ianuarie 2022, prin proiectul dat se propune menținerea achitării acestei indemnizații.”

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 unui grup de persoane (angajații Agenției Naționale pentru Sănătate Publică implicați în diagnosticul și supravegherea epidemiologică a cazurilor și a focarelor de COVID-19, personalul medical angajat și implicat nemijlocit în activitățile medicale de combatere a infecției COVID-19 în instituțiile/subdiviziunile medicale din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, al Ministerului Apărării, al Administrației Naționale a Penitenciarelor, al Serviciului de Informații și

Securitate, din cadrul instituțiilor medico-sanitare publice de asistență medicală spitalicească, de asistență medicală urgentă prespitalicească; de asistență medicală specializată de ambulator, de asistență medicală primară, care sunt vaccinați împotriva COVID-19 și pe parcursul anului 2022 s-au infectat cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de funcție) de a beneficia de o indemnizație unică în mărime de 16 mii lei, ceea ce este conform interesului public.

Cu toate acestea, acordarea unor stimulente financiare doar personalului din sistemul medical vaccinat împotriva COVID-19 și infectat cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de funcție, proiectul riscă să prejudicieze interesele personalului medical nevaccinat împotriva COVID-19 și infectat cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de funcție. Acest fapt poate aduce atingere dreptului la ocrotirea sănătății, un drept garantat prin art.36 din Constituția Republicii Moldova. În acest sens, Centrul Național Anticorupție reiterează poziția expusă în raportul 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.VI/1, VI/2).

## **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 invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele 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 au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările art.36 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, art.7 alin.(1) lit.c) din Legea nr.263/2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului, Hotărârea Curții Constituționale nr.26/2018, fapt ce va aduce atingere dreptului la ocrotirea sănătății a personalului din sistemul medical nevaccinat împotriva COVID-19 și infectat cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de funcție (tabelul cu analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentat în compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție).

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

Proiectul nu conține reglementări privind activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

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

Deși prevederile proiectului nu aduc atingere per ansamblu drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului, totuși, aplicarea proiectului rică să prejudicieze în parte dreptul la ocrotirea sănătății a persoanelor din sistemul medical care nu pot fi vaccinate pe motivul existenței unor contraindicații medicale justificate și documentate, drept garantat de art.36 din Constituția Republicii Moldova. Or, protejarea și realizarea dreptului la ocrotirea sănătății trebuie să constituie un scop primordial al societății și statului.

În acest sens, Centrul Național Anticorupție reiterează poziția expusă în raportul 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.VI/1, VI/2).

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

## Obiecție generală asupra proiectului

### Obiecții:

Din textul normei analizate, rezultă că vor beneficia de o indemnizație unică în mărime de 16 mii lei doar angajații din instituțiile medicale și personalul din cadrul instituțiilor medico-sanitare publice, care sunt vaccinați împotriva COVID-19 și pe parcursul anului 2022 s-au infectat cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de funcție. Acest fapt poate duce la încălcarea dreptului la ocrotirea sănătății consfințit la art.36 din Constituția Republicii Moldova a angajaților din sistemul medical cu contraindicații medicale de a fi vaccinați împotriva COVID-19.

În acest sens, Centrul Național Anticorupție reiterează poziția expusă în raportul 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.VI/1, VI/2), însă cu unele completări.

Conform art.36 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, „Dreptul la ocrotirea sănătății este garantat.”, iar conform art.7 alin.(1) lit.c) din Legea nr.263/27.10.2005 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului, „(1) Pacientul are următoarele responsabilități: c) să întreprindă, în lipsa contraindicațiilor medicale, măsuri profilactice obligatorii, inclusiv prin imunizări, a căror neîndeplinire amenință propria sănătate și creează pericol social.”

În acest sens, potrivit Comentariului la Constituția Republicii Moldova, „Republica Moldova este parte la o serie de acte și organizații internaționale, a căror preocupare este sănătatea și multiplele ei aspecte, iar o parte din aceste acte sunt de forță juridică supremă, obligând statul să le respecte și să le implementeze plenar. Pentru implementarea principiilor consacrate de actele internaționale și pentru realizarea obligațiilor inerente, Constituția Republicii Moldova stipulează, în art.36 alin.(1), că dreptul la ocrotirea sănătății este garantat.

Din normele internaționale rezultă câteva caracteristici ale dreptului la ocrotirea sănătății: este un drept individual și un drept colectiv; statul, autoritățile statale, persoanele private și oricare cetățean au obligații negative (de abstențiune) și obligații pozitive (de acțiune); dreptul la ocrotirea sănătății se află în interconexiune cu alte drepturi fundamentale.”

Se menționează art.11 din Carta socială europeană adoptată la Strasbourg la 03.05.1996, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr.484/2001 pentru ratificarea parțială a Cartei sociale europene revizuite, „În vederea exercitării efective a dreptului la protecția sănătății, părțile se angajează să ia fie, direct, fie în cooperare cu organizațiile publice și private măsuri corespunzătoare, care vizează, în special: [...] 3. să prevină, în măsura în care este posibil, bolile epidemice, endemice și alte boli, precum și accidente.”

Consecvent se relevă și constatările Curții Constituționale, care la pct.65 din Hotărârea nr.26/2018 pentru controlul constituționalității articolului 52 alin.(6) din Legea nr.10 din 3 februarie 2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice și a pct.21 subpct.1) lit.e) din Programul național de imunizări pentru anii 2016-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1113 din 6 octombrie 2016 a reținut că, „[...] statul Republica Moldova are un interes constrângător de a proteja copiii de bolile transmisibile, care constituie un pericol la adresa sănătății și a vieții lor. Statul Republica Moldova are, de asemenea, un interes constrângător de a proteja sănătatea publică, implicit sănătatea celor care nu pot fi vaccinați din motive justificate. Revendicările părinților care vor ca copiii lor nevaccinați și care pot fi vaccinați să poată participa la viața socială a comunității, prin admiterea în colectivitățile și în instituțiile educaționale și de recreere, au o pondere importantă, însă care nu depășește ponderea protecției sănătății publice.”

Respectiv, legislația națională nu prevede vaccinarea anti-Covid-19 obligatorie, aceasta fiind considerată ca

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, și permite ca excepție de la imunizarea obligatorie doar în cazul contraindicațiilor medicale.

Adițional, se rețin și constatările Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Vavricka și alții versus Republica Cehă din 08.04.2021, care prevede o dispensă de la vaccinare în cazul unei contraindicații medicale: „96. [...] legiuitorul a precizat că fiecare dintre aceste obligații de vaccinare se impune 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, 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, Baytöre 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.”

Ca urmare, pericolul coruptibil de instituire a unor astfel de norme, care oferă stimulente financiare doar angajaților din sistemul medical vaccinat împotriva COVID-19 constă în crearea premiselor pentru apariția abuzurilor și actelor de corupere activă/pasivă, manifestate prin fraudarea/falsificarea certificatelor de vaccinare împotriva COVID-19 de către persoanele interesate în vederea obținerii indemnizației în caz de infectare cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de funcție.

#### Recomandări:

Revizuirea normelor propuse prin proiect prin prisma Constituției Republicii Moldova și a actelor internaționale în domeniul ocrotirii sănătății, astfel încât să fie garantat dreptul la ocrotirea sănătății inclusiv a personalului din sistemul medical nevaccinat împotriva COVID-19 și infectat cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de funcție (spre exemplu, o soluție ar fi instituirea unor norme care prevăd că angajații din sistemul medical care activează în instituțiile menționate atât în proiect, cât și în Legea nr.69/2020, și care nu pot fi vaccinați din motive justificative, nu vor fi implicați în diagnosticarea, tratamentul și supravegherea cazurilor și focarelor de COVID-19).

#### Factori de risc:

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

#### Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - fals în acte publice

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Sănătății în scopul asigurării măsurii de sprijin și în continuare, prin acordarea indemnizației unice în mărime de 16 mii lei, lucrătorilor medicali expuși riscului de infectare cu noul coronavirus și sunt implicați direct în diagnosticarea, tratamentul și supravegherea cazurilor și focarelor de COVID-19, sunt vaccinați împotriva COVID-19 și s-au infectat cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de funcție.

Proiectul respectă rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul a asigurat informarea publicului despre inițierea elaborării proiectului de decizie, precum și consultarea publică a acestuia.

Deși proiectul promovează interesul public de acordare unor stimulente financiare angajaților din sistemul medical vaccinat împotriva COVID-19 și pe parcursul anului 2022 s-au infectat cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de funcție, astfel fiind promovată imunizarea colectivă, instituirea unor norme aplicabile doar unui grup de persoane riscă să prejudicieze interesele unui alt grup de persoane - personalul medical nevaccinat împotriva COVID-19 cu contraindicații medicale și infectat cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de funcție. Acest fapt poate aduce atingere dreptului la ocrotirea sănătății, un drept garantat prin art.36 din Constituția Republicii Moldova, precum și crează premise pentru apariția abuzurilor și actelor de corupere activă/pasivă, manifestate prin fraudarea/falsificarea certificatelor de vaccinare împotriva COVID-19 de către persoanele interesate în vederea obținerii indemnizației în caz de infectare cu COVID-19 în timpul exercitării atribuțiilor de funcție.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

04.01.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal