

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii spitalelor

(înregistrat în Parlament cu numărul 113 din 01 Aprilie 2015)

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 vulnerabilității proiectului Legii spitalelor prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului 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 actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). 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.

Articolul 1 al proiectului prevede că "legea are ca obiect de reglementare modul de activitate a spitalelor, indiferent de forma juridică, stabilind cerințe generale de organizare și de funcționare a lor [...], iar scopul este dezvoltarea și modernizarea spitalelor întru eficientizarea și sporirea calității asistenței medicale spitalicești".

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.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. În conformitate cu 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) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul 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. 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.

Nota informativă descrie succint prevederile proiectului, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului și elementele de noutate legislativă. Totuși, în opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui, referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, precum și actul de analiză a impactului de reglementare.

Totodată, în opinia noastră, sunt ignorate unele prevederi ale Instrucțiunii privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, aprobată prin Hotărârea 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 hârtie, se transmit Direcției generale informațional-analitice, care asigură scanarea și plasarea tuturor documentelor și informațiilor parvenite (avize, expertize, rapoarte, co-rapoarte, 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. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la ocrotirea sănătății (art.36 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. În opinia noastră, proiectul de Lege întrunește cerințele impuse de Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XIV din 13 noiembrie 2008, Parlamentul respectând astfel, parțial, principiul transparenței procesului legislativ și principiile 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 avut posibilitatea de a se informa despre noile propuneri legislative în acest domeniu și să-și expună opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

Totodată, luând în considerare faptul că, proiectul legii nu conține prevederi exprese sau tacite, care ar obliga organele publice să ofere informații accesibile și ușor disponibile, relevante și actualizate și nu stabilește mecanisme legale de comunicare cu populația, în viziunea noastră, prin punerea în aplicare a proiectului legii, eventual adoptat, nu se va asigura respectarea principiului transparenței.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Potrivit art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 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 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 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. Acest lucru ar fi asigurat dreptul 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/obiectii.

Totuși, din momentul plasării proiectului de lege pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a-și înainta propriile propuneri, recomandări și obiectii.

Totodată, proiectul legii nu conține prevederi exprese sau tacite, care ar stabili un mecanism în măsură să permită exprimarea opiniei, luarea în considerație a opiniei exprimate și nu instituie structuri semi-permanente, în cadrul cărora reprezentanții publici (sau reprezentanții părților interesate) ar putea fi consultați, în diferite etape ale procesului decizional.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este asigurată. În acest sens, prin implementarea proiectului, în cazul adoptării acestuia, respectarea principiului responsabilizării nu va fi asigurată, deoarece acesta nu conține prevederi exprese sau tacite, care să permită monitorizarea instituției publice respective, a politicilor elaborate de aceasta și nici nu instituie un mecanism pentru luarea în considerație a rezultatelor monitorizării. În același timp, proiectul nu conține prevederi, care să oblige autoritatea publică să facă publice rezultatele controalelor.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ nu este conform legislației corelative. 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.

Proiectul de lege 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 directorul general al unui spital va putea deține maximum două mandate consecutive a cîte cinci ani (a se vedea art. 22 alin. (5) din proiectul legii).

Normele care țin de evidențele statistice în cadrul spitalelor (art. 30 din proiect) nu sînt racordate la prevederile Legii privind protecția datelor cu caracter personal, fapt care trebuie reflectat în mod obligatoriu în textul proiectului.

Crearea "uniunilor de spitale" statuată la art. 31 din proiectul legii este reglementată de o manieră lacunară fiind făcută o referință abstractă la "modul stabilit de legislație".

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.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. 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, ținându-se cont de "recomandările de bună practică", acestea fiind ajustate la condițiile locale ale sistemului nostru de sănătate", în acest fel încălcându-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 Hotărârii 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 desăvârșire de pe pagina oficială a Parlamentului.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Referitor la domeniul reglementat de prezentul proiect de lege, jurisprudența Curții Constituționale nu cunoaște exemple de norme legale care să fi fost declarate neconstituționale.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Nu au fost identificate careva cauze ce au făcut obiectul sesizării la CtEDO, referitor la drepturile și raporturile reglementate de prezentul proiect de lege.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, reținem 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 prezentând 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, 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, fapt care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

Prin implementarea proiectului de Lege supus expertizei, în cazul adoptării acestuia, respectarea principiului responsabilizării nu va fi asigurată, iar respectarea principiului transparenței și a principiului participării va fi asigurată insuficient.

Prevederile proiectului sunt compatibile normelor constituționale și legislației naționale corelative, jurisprudenței CtEDO, respectând drepturile/libertățile omului și fiind gender neutru.

Urmare a analizei detaliate a textului proiectului, reținem necesitatea redactării textului proiectului de lege cu respectarea principiilor generale de tehnică juridică. Este necesar ca proiectul să fie regândit substanțial și să fie adaptat la cadrul normativ și instituțional al Republicii Moldova, să conțină mecanisme concrete și să fie integrat organic în legislația națională, astfel încât să poată fi efectiv aplicat.