



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



*La pr. 18/30.01.18
CPS, CEB*

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

Nr. 06/2-1068 din 15.02 2018
La nr.18 din 30.01.2018

**Biroului Permanent
al Parlamentului Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă informăm că în conformitate cu art.28 alin.(6) din Legea integrității nr.82 din 25.05.2017, termenul limită de efectuare a expertizei anticorupție poate fi extins până la 30 de zile lucrătoare în cazul proiectelor legislative și normative voluminoase sau complexe, cu informarea autorului.

Luând în considerare complexitatea proiectului transmis spre expertizare și în temeiul celor menționate supra, expertiza anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la medicamente nr.1409/17.12.97 și Legea privind protecția consumatorilor nr.105/13.03.2003), va fi efectuată în termen de până la 16 martie 2018.

Director

Bogdan ZUMBREANU

Ex.: D. Galamaga
Tel.: 022/ 257-421

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>292</u>	<u>16</u>
Ora <u>16</u>	<u>2018</u>



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



Pr. 1430.0118 CPS
CEB

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

Nr. 06/2.1740 din 16.03 2018
La nr. 18 din 30.01.2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la medicamente nr.1409/17.12.97 și Legea privind protecția consumatorilor nr.105/13.03.2003).

Anexă:

Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4856 din 16.03.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la medicamente nr.1409/1997, Legea nr.105/2003 privind protecția consumatorilor)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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."

Cu referire la proiect, autorul a respectat parțial etapele asigurării transparenței decizionale. Astfel, proiectul a fost remis Centrului Național Anticorupție la data de 01.02.2018, însă a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la data de 30.01.2018, nefiind asigurat termenul legal de 10 zile lucrătoare pentru ca părțile interesate să-și expună opiniile, comentariile și recomandările pe marginea acestuia.

De asemenea, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată omiterea unei etape esențiale ale procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor, statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării, precum și faptul că nu a respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, se constată respectarea parțială a rigorilor de transparență decizională.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Atât în proiect cât și în nota informativă autorul nu stipulează expres scopul proiectului.

Analizând normele elaborate, se stabilește că prevederile proiectului au drept scop modificarea art.4 alin.(4) și (5) din Legea nr.1409/17.12.1997 cu privire la medicamente în ceea ce privește informațiile de pe ambalajele medicamentelor produse de către producătorii autohtoni să fie expuse în limba de stat și în limba rusă ca limbă de comunicare interetnică, iar în cazul medicamentelor de import - în limba de stat și în una din limbile de circulație internațională, precum și instrucțiunile de utilizare a medicamentelor să fie expuse în limba de stat și limba rusă.

Totodată, se propune și modificarea art.25 alin.(2) și (6) din Legea nr.105/13.03.2003 privind protecția consumatorilor privitor la interzicerea importului și punerea la dispoziție pe piață a produselor, prestarea serviciilor în lipsa informației complete, veridice și corecte, precum și toate informațiile, inclusiv cele verbale, referitoare la produsele, serviciile oferite consumatorilor, documentele de însoțire, precum și contractele încheiate, să fie expuse în limba moldovenească și limba rusă.

Prin urmare, modificările în conținutul normelor prenotate sunt operate în vederea stipulării exprese a obligației agenților economici de a expune/difuză/indica/prescrie/presta consumatorilor informații - doar în limba de stat/moldovenească și limba rusă, fiind catalogată limba rusă la același nivel ca limba de stat.

Raportul de expertiză anticorupție este perfectat prin prisma hotărârilor și avizului Curții Constituționale, menționate mai jos. În acest sens, Curtea Constituțională, care este unica autoritate jurisdicțională în Republica Moldova, s-a expus sub diferite aspecte referitor la limba de stat, precum și utilizarea altor limbi pe teritoriul Republicii Moldova.

Prin urmare, Curtea Constituțională a exercitat controlul constituționalității asupra unor prevederi referitor la utilizarea sintagmei „...și limba rusă”, declarându-o neconstituțională, potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.28 din 30.05.2002 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.100-XV din 26.04.2001 privind actele de stare civilă și din Legea nr.382-XV din 19.07.2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor.

Totodată, Curtea a interpretat articolul 13 alin.(1) din Constituție privind utilizarea sintagmei „limba moldovenească, funcționând pe baza grafiei latine” în Hotărârea Curții Constituționale nr.36 din 05.12.2013 privind interpretarea articolului 13 alin.(1) din Constituție în corelație cu Preambulul Constituției și Declarația de Independență a Republicii Moldova (Sesizările nr.8b/2013 și 41b/2013), precum și Avizul Curții Constituționale nr.3 din 31.10.2017 la proiectul de lege pentru modificarea articolului 13 din Constituția Republicii Moldova (limba română) (sesizarea nr.134c/2017).

În urma expertizei efectuate se constată că proiectul atinge probleme sensibile de ordin politic referitor la denumirea limbii de stat și circulația limbilor pe teritoriul Republicii Moldova, care scindează populația țării, iar propunerile proiectului vin în contradicție cu hotărârile Curții Constituționale.

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

Potrivit notei informative, prevederile proiectului promovează interesele minorităților naționale de a le garanta și proteja drepturile în condiții egale în fața legii și fără orice discriminare, inclusiv „*pentru a asigura aplicarea prevederilor Legii nr.3465-XI din 01.09.1989 cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești.*”.

Totodată, autorul în nota informativă relevă că: „*Articolul 3 din Legea nr.3465-XI din 01.09.1989 „Cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești” prevede că limba rusă se folosește pe teritoriul republicii alături de limba moldovenească în calitate de limbă de comunicare între națiuni.*”

Examinând cadrul legislativ și constituțional național, se constată că prevederile proiectului promovează interesele cetățenilor Republicii Moldova de naționalitate sau origine etnică rusă:

- în primul rând, de a acorda limbii ruse un statut egal cu cel al limbii oficiale a statului;
- în al doilea rând, de a pune în condiții inegale minoritățile naționale care folosesc limbile găgăuză, ucraineană, bulgară, ivrit, idiș, țigănească, precum și limbile altor grupuri etnice care locuiesc pe teritoriul republicii.

Luând în considerare aspectele de discriminare emenate de prevederile proiectului, Centrul Național Anticorupție a sesizat (la data de 15.02.2018 nr.06/2-1061) Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității pentru a se expune pe marginea proiectului. La data de 01 martie Centrul a recepționat demersul Consiliului nr.04/286 din 26.02.2018 prin care a comunicat următoarele:

„[...] În viziunea Consiliului, inițiativa legislativă nu lezează drepturile minorităților naționale care locuiesc pe teritoriul țării, ori accesul la informația de pe ambalajele medicamentelor va fi exercitat în condiții similare pentru toate persoanele. Limba rusă este o limbă de comunicare interetnică pe teritoriul țării, iar prezentarea informației de pe ambalajele medicamentelor, inclusiv în această limbă, va asigura o mai bună documentare a persoanelor referitor la medicamentele pe care intenționează să le procure.

Mai mult decât atât, conform art.29 din Legea nr.3465 din 1 septembrie 1989 cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS moldovenești, denumirile mărfurilor și ale produselor alimentare, etichetele mărfurilor, mărcile comerciale, instrucțiunile referitoare la mărfurile fabricate în republică, precum și orice alte informații vizuale prezentate populației din republică se întocmesc în limba de stat și în limba rusă. [...]"

La data de 12.03.2018 în ședința de Guvern, ministrul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale a prezentat avizul Guvernului asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Guvernul relatează următoarele.

„[...] Referitor la mențiunea „limba rusă ca limbă de comunicare interetnică”, considerăm conceptual eronat a se determina statutul limbii ruse în textul legilor supuse amendamentelor. Acestea au alt obiect de reglementare, cu precădere protecția consumatorilor și produsele medicamentoase.

Art.13 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova stipulează că statul recunoaște și protejează dreptul la păstrarea și la funcționarea limbii ruse și a altor limbi vorbite pe teritoriul țării. Astfel, Legea Supremă oferă un tratament egal tuturor limbilor vorbite pe teritoriul statului.

Prin urmare, soluția propusă de proiect nu corelează cu prevederile constituționale privind funcționarea limbii de stat și a celorlalte limbi vorbite pe teritoriul statului.

Menționăm că art.11 alin.(1) din Legea nr.382-XV din 19 iulie 2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor prevede că informația cu caracter public care se referă nemijlocit la ocrotirea sănătății, la asigurarea ordinii publice și a securității cetățenilor, precum și informația vizuală în instituțiile Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Justiției, procuraturii, în instituțiile medicale din municipii și orașe, în mijloace de transport, în gările auto, feroviare și fluviale etc. se perfectează în limba de stat, dar, după caz, la decizia autorităților administrației publice locale, și în altă limbă, în conformitate cu legislația în vigoare.

Redacția art.11 alin.(1) din Legea prenotată este în spiritul Hotărârii Curții Constituționale nr.28 din 30 mai 2002 privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.100-XV din 26.04.2001 privind actele de stare civilă și din Legea nr.382-XV din 19.07.2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor. Curtea constituțională a estimat că perfectarea în limba rusă a informației cu caracter public privind domeniile indicate în art.11 alin.(1) din legea menționată, precum și informația vizuală în instituțiile enumerate în articol depășește limitele constituționale și legale privind utilizarea limbii ruse în sferele vieții sociale, generând astfel disensiuni între minoritățile naționale care locuiesc pe teritoriul țării.

Favorizarea limbii ruse, garantarea utilizării acesteia pe întreg teritoriul statului la același nivel cu limba de stat, în detrimentul limbilor vorbite de alte grupuri etnice, nu concordă cu dispoziția art.13

din Constituție. [...]"

Astfel, se consemnează că interesele promovate în proiect contravin normelor constituționale.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *"nota informativă care include:*

- 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."*

Deși în nota informativă autorul relevă condițiile ce au impus elaborarea proiectului și prezintă argumente în vederea promovării proiectului, acestea sunt interpretate în vederea justificării soluțiilor proiectului, dar vin în contradicție cu prevederile Hotărârilor Curții Constituționale nr.28 din 30.05.2002 și nr.36 din 05.12.2013, precum și cu Avizul Curții Constituționale nr.3 din 31.10.2017.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură"*.

Implementarea prevederilor proiectului necesită alocarea mijloacelor financiare, iar nota informativă nu conține argumente în acest sens.

Astfel, considerăm necesară concretizarea aspectelor ce vizează fundamentarea economico-financiară a proiectului în nota informativă.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, *"(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ."* Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006 și a Hotărârii Guvernului nr.1230/2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare.

Se remarcă necesitatea efectuării analizei impactului de reglementare asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, a necesității intervenției Parlamentului prin reglementare și, prin urmare, a adoptării actului legislativ, precum și evaluarea impactului acestuia asupra activității de întreprinzător, analiza modului de asigurare a respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, corespunderea actului cu scopurile politicii de reglementare și principiile de reglementare a activității de întreprinzător.

Nota informativă urmează a fi completată cu actul de analiză a impactului de reglementare și cu avizul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *"textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Proiectul conține norme contradictorii cu prevederile Hotărârilor Curții Constituționale nr.28 din 30.05.2002 și nr.36 din 05.12.2013, precum și cu Avizul Curții Constituționale nr.3 din 31.10.2017.

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

Prevederile proiectului în mod direct nu reglementează activitatea entităților publice.

În mod tangențial, proiectul reglementează activitatea entităților/agenților publici responsabili de controlul și supravegherea respectării legalității prevederilor Legii nr.1409/17.12.97 cu privire la medicamente și Legii nr.105/13.03.2003 privind protecția consumatorilor.

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

Prevederile promovate în proiect contravin regimului constituțional și pot atinge drepturile fundamentale ale cetățenilor Republicii Moldova și anume principiul constituțional al egalității și al garantării drepturilor minorităților, stipulat la art.10 și 16 din Constituție.

În acest context, evidențiem că proiectul atribuie limbii ruse o arie de aplicare mai largă decât cea stabilită prin cadrul constituțional și legal în vigoare, în relațiile sociale în comparație cu alte limbi vorbite de către alte minorități naționale (limbile găgăuză, ucraineană, bulgară, ivrit, idiș, țigănească, precum și limbile altor grupuri etnice care locuiesc pe teritoriul republicii), fapt ce va genera disensiuni între minoritățile naționale care locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova și pot crea premise pentru aplicarea abuzivă a prevederilor proiectului pe viitor.

Și nu în ultimul rând, prevederile proiectului vin să diminueze garanțiile necesare pentru folosirea în toate sferele vieții (politice, economice, sociale și culturale) a limbii de stat „limba moldovenească” consfințită la art.13 în Legea Supremă a statului sau a „limbii române” potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.36 din 05.12.2013 privind interpretarea articolului 13 alin.(1) din Constituție în corelație cu Preambulul Constituției și Declarația de Independență a Republicii Moldova.

Totodată, evidențiem recunoașterea și protejarea prin art.13 alin.(2) din Constituție a dreptului la dezvoltarea și funcționarea limbii ruse și a altor limbi vorbite pe teritoriul țării, însă Constituția nu atribuie acestor limbi statutul de limbi oficiale.

III. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupție are drept scop operarea modificărilor la art.4 alin.(4) și (5) din Legea cu privire la medicamente nr.1409/17.12.1997 și la art.25 alin.(2) și (6) din Legea privind protecția consumatorilor nr.105/13.03.2003 în vederea stipulării exprese a obligației agenților economici de a expune/difuză/indica/prescrie/presta consumatorilor informații, doar în limba de stat/moldovenească și limba rusă, fiind catalogată limba rusă la același nivel ca limba de stat.

Aceste prevederi vin în contradicție cu prevederile constituționale, aduc atingere drepturilor fundamentale ale cetățenilor Republicii Moldova și anume principiilor egalității, recunoașterii și garantării drepturilor tuturor cetățenilor (minorităților) la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase, stipulate la art.10 și 16 din Constituția Republicii Moldova.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență decizională. Argumentele invocate în nota informativă nu justifică soluțiile proiectului. În nota informativă lipsește argumentarea economico-financiară și analiza impactului de reglementare a prevederilor proiectului.

Prevederile proiectului vin în contradicție cu:

- Hotărârea Curții Constituționale nr.28 din 30.05.2002 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.100-XV din 26.04.2001 „Privind actele de stare civilă și din Legea nr.382-XV din 19.07.2001 „Cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor”;
- Hotărârea Curții Constituționale nr.36 din 05.12.2013 privind interpretarea articolului 13 alin.(1) din Constituție în corelație cu Preambulul Constituției și Declarația de Independență a Republicii Moldova (Sesizările nr.8b/2013 și 41b/2013);
- Avizul Curții Constituționale nr.3 din 31.10.2017 la proiectul de lege pentru modificarea articolului 13 din Constituția Republicii Moldova (limba română) (sesizarea nr.134c/2017).

Astfel, proiectul nu poate fi promovat în condițiile în care contravine normelor constituționale. Luînd în considerare deciziile instanței de contencios constituțional, a Legii nr.317-XIII din 13.12.1994 cu

privire la Curtea Constituțională, precum și a Hotărârii nr.33 din 10.10.2013 privind interpretarea articolul 140 din Constituție, se constată că actele Curții sunt acte oficiale și executorii pe întreg teritoriu țării, pentru toate autoritățile publice și pentru toate persoanele juridice și fizice.

Totodată, respectarea hotărârilor Curții este o condiție necesară și esențială pentru buna funcționare a autorităților publice ale statului și pentru afirmarea statului de drept.

16.03.2018



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Dorina GALAMAGA, Inspector superior