

21 decembrie 2020



Parlamentul  
Republicii Moldova

## Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

### CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28, Chișinău MD 2004, Republica Moldova

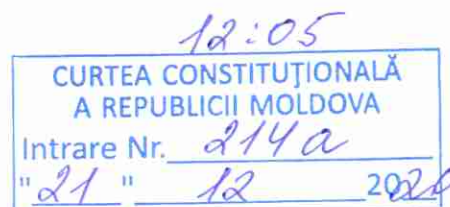
#### SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 135 alin. (1), lit. a) din Constituția Republicii Moldova, articolul 25 lit. g) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolele 38 alin.(1) lit. g) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995

Semnatarul sesizării

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova:

Livu Vouc



## I – AUTORUL SESIZĂRII

1. Numele/Denumirea: **Liviu**
2. Prenumele: **Vovc**
3. Funcția: **Deputat în Parlamentul Republicii Moldova**
4. Adresa: **Chișinău**, Bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 105,

## II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prin prezenta sesizare, în temeiul prevederilor art. 135 alin. (1) lit. "a" din Constituție, art. 4 lit. "a" din Codul Jurisdicției Constituționale se solicită exercitarea controlului de constituționalitate în privința:

- **Legii pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (*Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică; Legea nr. 552/2001 privind evaluarea și acreditarea în sănătate; Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior*), adoptată în prima și a doua lectură pe data de 3 decembrie 2020 și respectiv 16 decembrie 2020.

## III – EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

### Circumstanțele de fapt

1. La 16.12.2020, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat **Legii pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (*Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică; Legea nr. 552/2001 privind evaluarea și acreditarea în sănătate; Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior*), adoptată în prima și a doua lectură pe data de 3 decembrie 2020 și respectiv 16 decembrie 2020.

2. Prin **Legea pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020), votat în prima și a doua lectură pe data de 3 și respectiv 16 decembrie 2020, se modifică Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 59–61, art. 200) după cum urmează:

1. **Articolul 14<sup>2</sup>:**

la alineatul (1), litera b) va avea următorul cuprins:

- „b) copia de pe actul de proprietate sau de pe **contractul de locațiune a imobilului ori a unității mobile în care se va desfășura activitatea licențiată;**”

la alineatul (5), litera b) va avea următorul cuprins:

- „b) **desfășurarea activității pe o altă adresă sau într-o altă unitate mobilă decât cea indicată în licență;**”

la alineatul (6), litera b) va avea următorul cuprins:

- „b) lipsa dreptului de proprietate sau expirarea contractului de locațiune a imobilului ori a unității mobile în care se desfășoară activitatea licențiată;”.

2. Articolul 18 se completează cu alineatele (1<sup>2</sup>) și (1<sup>3</sup>) cu următorul cuprins:

- „(1<sup>2</sup>) În zonele rurale asistența farmaceutică a populației se asigură, în condițiile prezentei legi, prin intermediul farmaciilor cu circuit deschis, precum și al filialelor acestora, care pot fi și puncte de lucru mobile.
- (1<sup>3</sup>) Asistența farmaceutică a persoanelor cu dizabilitate severă se asigură și prin livrarea medicamentelor la domiciliu în baza rețetei, inclusiv în baza rețetei pentru medicamente compensate. Costurile pentru livrare vor fi achitate din fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, conform mecanismului stabilit de Compania Națională de Asigurări în Medicină..”

3. **La articolul 19:**

alineatul (4) va avea următorul cuprins:

- „(4) Farmaciile cu circuit deschis amplasate într-o unitate mobilă nu vor putea comercializa medicamente cu conținut de substanțe stupefiante, psihotrope și precursori.”

**alineatul (5) se abrogă.**

4. **La articolul 19<sup>1</sup>** alineatul (2), litera a) va avea următorul cuprins:

- „a) **farmacie** cu circuit deschis (de acces public, comunitară), care este amplasată într-un imobil sau într-o **unitate mobilă** și este destinată publicului larg ce beneficiază de asistență farmaceutică în conformitate cu reglementările legale, indiferent de domiciliul pacientului, inclusiv în cazuri de urgențe medicale;”.

5. **Articolul 22** se completează cu alineatul (2<sup>2</sup>) cu următorul cuprins:

- „(2<sup>2</sup>) În filialele farmaciilor comunitare din localitățile rurale, care pot fi și puncte de lucru mobile, activitatea farmaceutică se poate exercita, ca excepție, **de către lucrătorii medicali cu studii medii sau superioare.**”

6. Prin aceeași lege se **modifică** *Legea nr. 552/2001 privind evaluarea și acreditarea în sănătate* (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr. 155–157, art. 1234) și anume la **articolul 11<sup>2</sup> alineatul (2) litera c)** se completează cu textul „**datele de identificare a unității mobile**”.

7. Art. III al **Legii pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020), votat în prima și a doua lectură pe data de 3 și respectiv 16 decembrie 2020, modifică **Legea nr. 231/2010 cu**

**privire la comerțul interior** (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 265–276, art. 571), completând la **articolul 3** noțiunea de „unități mobile” cu textul „, **destinate desfășurării activităților comerciale, inclusiv cu medicamente, cu alte produse farmaceutice și parafarmaceutice**”.

3. Astfel, prin **Legea pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020), votat în prima și a doua lectură pe data de 3 și respectiv 16 decembrie 2020, **controlul de constituționalitate a căreia se solicită, s-a realizat modificarea Legii nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică; a Legii nr. 552/2001 privind evaluarea și acreditarea în sănătate; și a Legii nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior**, modificări ce presupun:
  - ✓ **Înființarea farmaciilor mobile** (tonete, tarabe, tejghele, cărucioare, aparate-automat pentru vânzări, autoremorci, rulote);
  - ✓ **Livrarea medicamentelor la domiciliu** cu suportarea costurilor de livrare din **surse bugetare**;
  - ✓ **Excluderea criteriilor demografice și geografice** la deschiderea unităților farmaceutice noi.
4. La 09 iulie 2020, proiectul de *Lege nr. 312/09.07.2020 privind modificarea unor acte normative* a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament (V. Ivanov, R. Apostolova, I. Himici, B. Bumacov, V. Fotescu, D. Ulanov, P. Jardan).
5. Prin Hotărârea nr. 643 din 26 august 2020 Guvernul Republicii Moldova a avizat negativ acest proiect de lege, care în viziunea Guvernului aduce atingeri principiului securității farmaceutice, principiul egalității în drepturi și al echității și va duce la lezarea concurenței loiale și a egalității oportunității între agenții economici. Concomitent, Legea contestată presupune și operarea unor cheltuieli impunătoare de la bugetul de stat.
6. Prin **raportul de expertiză anticorupție** nr. ELO20 din 22.07.2020 la proiectul de Lege nr. 312 din 09.07.2020, Centrul Național Anticorupție a recomandat ca această inițiativă legislativă să fie adaptată principiului securității farmaceutice, utilizării raționale a medicamentelor și concurenței loiale. Centrul Național Anticorupție a atras atenția asupra faptului că, prin această Lege se aduce atingere prevederilor art. 9) alin. 3) și 126 alin. 2) lit. b) din Constituție, iar textul legii este ambiguu, confuz și contradictoriu, provocând riscul aplicării discreționare a acestuia.
7. Prin avizul nr. 402 din 03.08.2020, Direcția Generală Juridică a Parlamentului a subliniat faptul că proiectul de *Lege nr. 312 din 09.07.2020 privind modificarea unor acte normative* este incident prevederilor art. 66 și 72 din Constituție, fiind imperative prevederile art. 131 alin. 4) din Constituție și anume avizul favorabil al Guvernului pentru adoptarea proiectului de lege. De asemenea, Direcția Generală

Juridică a cerut grupului de inițiativă să prezinte *analiza impactului de reglementare conform art. 3) alin. 2) din Legea nr. 100/2017 și art. 13 din Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător*. Concomitent, se impunea necesitatea prezentării avizului Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale; Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale; Consiliului Concurenței și a Consiliului Național de Evaluare și Acreditare în Sănătate.

8. La 12 octombrie 2020, prin avizul nr. CJ-263 Comisia Juridică, Numiri și Imunități a Parlamentului Rep. Moldova a avizat negativ proiectul de lege nr. 312, menționând expres că acest proiect este avizat negativ și de către Guvernul Rep. Moldova.
9. La 10.12.2020 deputatul Sergiu Sârbu a depus un amendament la proiectul de *Lege nr. 312 din 09.07.2020* prin care a propus completarea articolului 18 din Legea nr. 1456/1993 privind activitatea farmaceutică prin adăugarea alineatelor 5, 6), dar și completarea art. 22 alin. 2<sup>2</sup> din aceeași Lege, reglementând posibilitatea livrării medicamentelor la domiciliu. În nota informativă, deputatul indică expres asupra faptului că *pentru o parte din complexul de servicii care sunt destinate asistenței cu medicamente compensate, costurile pentru livrare pot fi achitate din fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală în baza mecanismului stabilit de CNAM*. Observăm și faptul că, excluderea criteriilor geografice și demografice de amplasare a farmaciilor (*alin. 4 și 5 din Legea 1456/1993*), este motivată de către deputatul Sergiu Sârbu prin necesitatea *ajustării legislației naționale la aquis-ul european...*
10. Acest amendament a fost transmis Guvernului spre avizare în conformitate cu prevederile art. 131 alin. 4) din Constituție, însă legislativul a adoptat proiectul de *Lege nr. 312 din 09.07.2020* cu amendamentele înaintate de deputatul Sergiu Sârbu în lectură finală, la 16.12.2020, **având un aviz negativ al Guvernului** în privința proiectului de *Lege nr. 312/09.07.2020* și **în absența unui aviz**, în general, asupra **amendamentelor** amintite mai sus.
11. La 15.12.2020 deputatul Liviu Vovc a depus 4 amendamente la proiectul de *Lege nr. 312 din 09.07.2020*, acestea fiind expediată Guvernului spre avizare. În ciuda acestui fapt, în ședința din 17.12.2020 proiectul de lege a fost supus votului în plenul Parlamentului, iar amendamentele respinse, fără a se aștepta avizul Guvernului.
12. În Raportul pentru prima lectură a Comisiei Protecție Socială, Sănătate și Familie a Parlamentului *asupra proiectului de Lege privind modificarea și completarea unor acte normative nr. 312 din 09.07.2020*, aceasta indică direct asupra faptului că, *Guvernul nu a susținut propunerile proiectului de lege invocând nerespectarea principiului securității farmaceutice, iar Curtea de Justiție a Uniunii Europene a recunoscut natura specifică a medicamentelor, ale căror efect terapeutic se disting semnificativ de alte bunuri de larg consum*. Ulterior, în

Raportul Comsiei pentru lectura a doua din 15.12.2020 se menționează expres că **amendamentele deputaților Liviu Vovc și Sergiu Sârbu au fost expediate Guvernului pentru a fi avizate.**

13. În consecință, prin adoptarea **Legii pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020) Guvernul Republicii Moldova urmează să asigure finanțarea livrării medicamentelor la domiciliu din fondurile de asigurări obligatorii și alte cheltuieli de implementare a legii, fără a aviza pozitiv aceste modificări ale legislației conform prevederilor art. 131 alin. 4) din Constituție.
14. La acest capitol menționăm că proiectul de *lege nr. 312/09.07.2020 pentru modificarea unor acte normative*, votat în prima și a doua lectură pe data de 3 și respectiv 16 decembrie 2020, (având numărul de Lege 236/2020) a fost înregistrat pe 09 iulie 2020.
15. În rezultatul acestui exercițiu, cu un aviz negativ al Guvernului asupra proiectului inițial de Lege, **fără a aștepta avizul Guvernului** asupra amendamentelor deputaților Liviu Vovc și Sergiu Sârbu și **fără a solicita avizele CNAM, Consiliului Concurenței, Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, a Ministerului Sănătății, Familiei și Protecției Sociale și a Consiliului Național de Evaluare și Acreditare în Sănătate**, majoritatea parlamentară a decis în mod abuziv să **încalce prevederile punctului 58 din Regulamentul Parlamentului adoptat prin Legea nr. 797/1996; prevederile art. 8, 72, 126, 131 alin. 4) din Constituția Rep. Moldova** și procedura de adoptare a actelor normative stabilite și reliefate prin Hotărârile Curții Constituționale nr. 29/2001 și nr. 28 din 19.11.2020 – atunci când a adoptat în **Legea pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020).
16. Menționăm aici că proiectul în cauză a fost votat în două lecturi fără avizul favorabil al Guvernului asupra proiectului inițial, și fără a se aștepta avizul Guvernului asupra amendamentelor depuse de către deputații Liviu Vovc și Sergiu Sârbu conform procedurilor stabilite prin Regulamentul Parlamentului.

#### **Admisibilitatea sesizării**

17. Prezenta sesizare este depusă în conformitate cu art. 135, alin. (1), lit. a) din Constituția Republicii Moldova, art. 25 lit. g) din Legea nr. 317-XII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și art. 38 alin. (1), lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale.
18. Luând în calcul faptul că Legea contestată nu a fost promulgată și publicată în Monitorul Oficial, menționăm că potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr. 9/2014, „*orice subiect cu drept de sesizare poate contesta la Curtea Constituțională o lege nepublicată în Monitorul Oficial*”.

19. Menționăm că Legea contestată, votată în două lecturi cu grave încălcări ale Regulamentului Parlamentului și a prevederilor Constituționale, ridică un subiect sensibil atât pentru societate, cât și poate afecta grav principiul securității farmaceutice, principiul egalității în drepturi și al echității și va pune presiune asupra bugetului de stat pentru anii următori, va duce la lezarea principiului constituțional al concurenței loiale și al egalității oportunității între agenții economici. Concomitent, persistă riscul afectării grave a dreptului la sănătate, asigurat prin prevederile art. 36 din Constituția Rep. Moldova.
20. Invocarea de către deputatul Sergiu Sîrbu a acoperirii cheltuielilor din contul CNAM va duce la micșorarea unui anumit număr de alte servicii medicale asigurate de stat, astfel micșorându-se accesul pacienților la asistență medicală, fapt ce va duce la lezarea dreptului constituțional la sanitate.
21. Prin cele expuse mai sus, Legea contestată este admisibilă sub aspectul controlului de constituționalitate.

### **Acuzații de neconstituționalitate**

22. În circumstanțele speței, expuse *supra* acuzațiile de neconstituționalitate a intervenției legislative a Parlamentului în adoptarea **Legii pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020), urmează a fi examinată sub aspectul ilegalității tehnicii legislative prin intermediul căreia s-a realizat intervenția într-un proces ce se referă și la dreptul la sănătate, principiul concurenței loiale și al securității farmaceutice, cât și constituționalitatea reglementărilor legislative privind modul de adoptare a actului normativ.
23. Or, acuzațiile de neconstituționalitate se referă atât la constituționalitatea procedurii intervenției Parlamentului în chestiuni de dreptul constituțional al puterii executive de a aviza orice cheltuială bugetară propusă de autorul inițiativei legislative, cât și la atingerile ce sunt aduse principiilor stabilite prin art. 8, 36, 126 și 131 alin. 4) din Constituție, prin votarea în două lecturi a **Legii pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020)

#### **A. Încălcarea art. 8 coroborat cu art. 36 din Constituția R. Moldova**

24. În susținerea acuzațiilor de neconstituționalitate a modului în care s-a recurs la nerespectarea dreptului internațional, precizăm că potrivit art. 8 din Constituție, „Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principii și norme unanim recunoscute ale dreptului internațional”.

25. În calitate de principiu constituțional este încorporat unul dintre principiile fundamentale ale dreptului internațional, potrivit căruia **statele trebuie să îndeplinească cu bună-credință obligațiile asumate conform dreptului internațional**, cunoscut ca principiul *Pacta sunt servanda*.
26. Actul Final de la Helsinki precizează că statele „în exercitarea drepturilor suverane, inclusiv a dreptului de a-și stabili legile și reglementările, se vor conforma obligațiilor juridice care le revin în virtutea dreptului internațional”.
27. Precizăm că potrivit art. 8, alin (1) din Constituție, Republica Moldova este obligată să respecte Carta ONU și tratatele internaționale la care este parte, cât și să coopereze cu alte state în baza principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional.
28. Practica internațională cunoaște mai multe denumiri ale tratatelor care nu reflectă deosebiri în ceea ce privește natura lor juridică ( acorduri, amendamente, înțelegeri, declarații, convenții etc).
29. **Articolul 36 din Constituția R. Moldova** garantează ocrotirea dreptului la sănătate. În același articol, la alineatul 3) se stipulează expres faptul că: *structura sistemului național de ocrotire a sănătății și mijloacele de protecție a sănătății fizice și mentale a persoanei se stabilesc potrivit legii organice*.
30. În jurisprudența sa, **Curtea Constituțională** a reținut în privința dreptului la ocrotirea sănătății, următoarele deziderate, reliefate în **Hotărârea nr. 28 din 14.12.2004**:
- *Ocrotirea sănătății populației constituie un domeniu de importanță vitală și de interes public deosebit, care obligă statul să ia măsuri pentru asigurarea viabilității, modernizării și dezvoltării lui;*
  - *Răspunderea pentru garantarea dreptului cetățenilor la ocrotirea sănătății, în ultimă instanță, revine statului.*
  - *Acest drept este asigurat... prin garantarea unei asistențe medicale calificate, acordate în corespundere cu exigențele medicinei moderne, precum și prin apărarea juridică împotriva prejudiciilor cauzate sănătății.*
31. În temeiul art. 1 al Legii nr. 1456/1993 privind activitatea farmaceutică: **activitatea farmaceutică este domeniu .... al ocrotirii sănătății** și nu al comerțului. De asemenea, art. 19<sup>1</sup> al Legii nr. 1456/1993 privind activitatea farmaceutică privește **farmacia** ca: **parte componentă a sistemului de sănătate** cu drept și obligațiune de acordare a asistenței cu medicamente... și de prestare a altor servicii farmaceutice orientate spre beneficiul populației, ci nu de exercitare a comerțului liber. Astfel, se subînțelege faptul că, în domeniul farmaceutic, orice modificare legislativă urmează a fi orientată spre pacient/cetățean, spre ocrotirea sănătății și îmbunătățirea calității vieții, în spiritul art. 36 din Constituție și a dezideratelor fixate prin **Hotărârea Curții Constituționale nr. 28 din 14.12.2004** și a tratatelor internaționale în domeniu.



32. Fiind membră a Organizației Mondiale a Sănătății, Rep. Moldova nu poate face abstracție de cadrul regulatoriu stabilit de OMS pentru toate farmaciile existente în statele membre. Astfel, conform *Cadrului Regulatoriu al activității farmaciilor din regiunea Europeană a OMS* se stabilesc următoarele exigențe:
- În rândul statelor europene membre ale OMS, licența pentru activitatea farmaceutică în vederea deschiderii unei noi farmacii/filiale, poate fi eliberată ținându-se cont de unele **criterii demografice**<sup>1</sup> exprese. Printre aceste criterii, cele mai des întâlnite sunt cele care se raportează la numărul de populație într-o localitate anume sau un raion, ori unitate administrativ teritorială. Criteriile demografice se bazează, de regulă, pe datele Recensământului Populației. Cu mici excepții, unele state europene permit deschiderea unor filiale farmaceutice în locurile în care tranzitează continuu un număr sporit de persoane, cum ar fi aeroporturile internaționale cu flux de cel puțin 3 milioane pasageri pe an.
  - O serie de state europene, membre a OMS, utilizează și **criteriul geografic**<sup>2</sup> ca o condiție de eliberare a licenței privind activitatea farmaceutică pentru deschiderea unei farmacii/filiale noi. Astfel, acest criterii restrictiv permite evitarea concentrării filialelor farmaceutice într-un singur loc. Unul din criteriile larg utilizate în spațiul european îl reprezintă distanța fizică între filialele farmaceutice, care variază de la 100 la 500 de metri între acestea. În unele state europene, această distanță variază în dependență de suprafața orașelor respective. Spre exemplu în Belgia, distanța între farmacii este de 1,3, sau 5 km, în dependență de numărul populației. În 2017 asemenea criterii restrictive au fost introduse și în Polonia. În Finlanda, spre exemplu, orașele sunt împărțite pe sectoare farmaceutice, iar în fiecare sector se permite deschiderea unei singure filiale farmaceutice.
33. În general, OMS recomandă menținerea acestor criterii în vederea prevenirii apariției monopolului pe piața farmaceutică. Excluderea criteriilor geografic și demografic din procesul de deschidere a unor noi filiale farmaceutice, va avea drept consecință **încălcarea** flagrantă a **dreptului constituțional la sănătate**, prin diminuarea calității medicamentelor comercializate (*din cauza concurenței neloiale care va fi generată*), comercializarea medicamentelor de personal nespecializat (*lipsa specialiștilor necesari în vederea deschiderii unor filiale farmaceutice noi, inclusiv în cazul celor mobile*) și concentrarea farmaciilor în locuri cu potențial ridicat de comercializare, fenomen care va provoca dispariția farmaciilor de la sate.
34. **Constituția Organizației Mondiale a Sănătății**, consfințește dreptul fundamental la sănătate, al cărei preambul îl proclamă: *o stare perfectă de sănătate pe care poate să o atingă un om constituie un drept fundamental al oricărei ființe umane, indiferent de rasă, religie, vederi politice, situație economică sau socială.*

---

<sup>1</sup> Tabelul comparativ elaborat de Organizația Mondială a Sănătății, se anexează.

<sup>2</sup> Tabelul comparativ elaborat de Organizația Mondială a Sănătății, se anexează.

35. Prin **Hotărârea Parlamentului nr. 597 din 03.10.1995**, Republica Moldova a aderat la Organizația Mondială a Sănătății, această Hotărâre intrând în vigoare la data adoptării.
36. **Politica de Stat în domeniul medicamentului** este aprobată prin **Hotărârea Parlamentului nr. 1352 din 03.10.2002**, și stabilește la punctul 3.6. următoarele: *în scopul optimizării asistenței farmaceutice acordate populației, farmaciile de stat vor fi amplasate proporțional pe întreg teritoriul țării, pornindu-se de la normativele bazate pe densitatea populației, precum și de la necesitățile comunităților în asistență farmaceutică eficientă. Principiul general de amplasare a farmaciilor publice este integritatea asistenței medicale și farmaceutice. Acest act normativ stabilește că politica de stat în domeniul medicamentului este o componentă importantă a politicii naționale de sănătate. Dezvoltarea coordonată a sectorului farmaceutic, mai ales în legătură cu importanța socială pe care o are, este una din problemele prioritare ale ocrotirii sănătății. Acest deziderat și principiu normativ, este o prelungire a dreptului la sănătate, garantat de articolul 36 din Constituție. Or, legea contestată (proiectul nr. 312/2020) va duce la o dezvoltare haotică și sălbatică a sectorului farmaceutic, cu repercusiuni grave asupra sănătății populației.*
37. În conformitate cu avizul Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale nr. Rg02-000276 din 03.02.2020, această instituție de profil a respins o inițiativă legislativă similară cu privire la excluderea barierelor geografice și demografice stabilire prin Legea nr. 1456/1993 pentru deschiderea unei noi filiale farmaceutice, invocând faptul că, activitatea farmaceutică este un domeniu al ocrotirii sănătății și nu al comerțului (medicamentul nu poate fi promovat), iar abrogarea acestor bariere va agrava situația din sistemul farmaceutic.
38. Potrivit Registrului de licențiere a activității farmaceutice, b în R. Moldova au fost înregistrate **1379 farmacii** și filiale, dintre care 933 sunt amplasate la orașe iar 446 în sate. Pe parcursul anului 2020 au mai fost deschise peste 20 de filiale farmaceutice. În toate localitățile urbane amplasarea farmaciilor s-a realizat cu depășirea normativului demografic. În scopul asigurării asistenței farmaceutice în localitățile rurale, prin Ordinul Ministerului Sănătății nr. 60 din 21.02.2008, în cadrul Instituțiilor Medicale de Sănătate Publică, Centre de Sănătate raionale au fost înființate – *secții de asistență cu medicamente și dispozitive medicale (farmacii), subdiviziuni structurale în cadrul CS, destinate să asigure bolnavii de ambulator cu medicamente parțial compensate și compensate, cât și livrarea cu plată a medicamentelor și dispozitivelor medicale către pacienții de ambulator.* Aceste secții au fost obligate să deschidă filiale de categoria II, în oficiile medicilor de familie din localitățile rurale, unde nu există farmacie.
39. În prezent, în Centrele de Sănătate raionale activează peste 34 farmacii, care la rândul lor formează o rețea de filiale în localitățile rurale, care conform datelor statistice, ating cifra de 586 unități (12 licențiate).
40. Ținând cont de faptul că, activitatea farmaceutică este un domeniu al ocrotirii sănătății și nu al comerțului (medicamentul nu poate fi promovat), prin abrogarea alin. 4 și 5) al Art. 19) din Legea nr. 1456/1993 situația din sistemul farmaceutic se va atenta la principiul securității farmaceutice (*prin neasigurarea unifromă a*

populației cu medicamente), în rezultat fiind afectat dreptul constituțional al cetățenilor la sănătate.<sup>3</sup>

41. **Asistența cu medicamente** a populației și asigurarea accesibilității fizice poate fi asigurată **prin amplasarea rațională a farmaciilor în teritoriu**, în special în localitățile rurale. Introducerea **critoriilor demografice și geografice** au avut drept scop asigurarea uniformă a populației cu medicamente, cât și armonizarea legislației Republicii Moldova la acquis-ul comunitar, fiind puse la bază studii și experiența altor țări: Austria, Danemarca, Italia, Franța, Grecia, Portugalia, România etc.
42. Conform punctul 5 din Carta Farmaceutică Europeană<sup>4</sup> adoptată în 1989, document de politici Europene în domeniul farmaciei, **protejarea sănătății publice impune repartizarea farmaciilor cu circuit deschis în baza criteriilor geografice și demografice.**
43. Carta Farmaciei Europene (CFU) a fost publicată în a. 1989 de către Grupul Farmaceutic al UE (PGEU) și reprezintă un document model atât pentru țările membre ale UE cât și pentru țările candidate la aderare. În 1999 Grupul Farmaceutic al Uniunii Europene la Adunarea Generală a decis că postulatele expuse în CFE rămân în vigoare și în continuare, aceste principii fiind sintetizate și concretizate în felul următor:
  - distribuția medicamentelor se va realiza numai în farmacii sub supravegherea și responsabilitatea unui farmacist;
  - pentru a garanta un serviciu farmaceutic necesar societății, organizarea activității trebuie să aibă o distribuție rațională și echilibrată în baza criteriilor demografic și geografic.
44. Astfel, **indicatorii de bază ce caracterizează nivelul de asistență farmaceutică a populației sunt numărul de locuitori ce revine la o unitate farmaceutică și distanța dintre farmacii.** Astăzi, la o unitate farmaceutică revin aproximativ 1900 de locuitori. Luând în considerare trendul negativ, pe parcursul ultimilor ani, de reducere semnificativă a numărului populației, modificările adoptate prin **Legea pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020 (proiectul nr. 312/09.07.2020)** reprezintă un factor de risc pentru **funcționalitatea unității farmaceutice în vederea prestării serviciilor de calitate populației, riscuri care vor afecta grav dreptul cetățenilor la sănătate, asigurat prin art. 36 din Constituție.**
45. Impactul rentabilității farmaciilor este determinat într-o măsură de amplasarea acesteia, întrucât la comercializarea medicamentelor, farmaciile aplică adaosul comercial în concordanță cu prețul inclus în Catalogul Național de Prețuri de producători la Medicamente, iar în conformitate cu datele Catalogului de prețuri și prevederile art. 20 din Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică, adaosul comercial poate fi aplicat de la 11% până la 20%.
46. Luând în considerare rolul farmaciei și importanța activității ei orientate spre sănătatea cetățeanului, **Legea pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020 (proiectul nr. 312/09.07.2020)**, necesita analize detaliate prin consultarea și participarea comunității medicale, farmaceutice, a agenților economici, pacienților și a tuturor părților interesate în promovarea actului juridic bine echilibrat cu așteptările populației și politica statului în domeniul asigurării cu medicamente. Or, deocamdată, **Legea contestată aduce atingeri dreptului la sănătate asigurat de art. 36 din Constituție, inclusiv prin consumul irational de**

<sup>3</sup> Anexăm scrisoarea AMDM nr. Rg02-000276 din 03.02.2020 adresată deputatului Liviu Vovc.

<sup>4</sup> <https://library.usmf.md/sites/default/files/2018-10/14.pdf>

medicamente, amplasarea filialelor farmaceutice în mod haotic și doar în localitățile cu o capacitate ridicată de cumpărare, fapt ce va duce la dispariția filialelor farmaceutice în localitățile rurale.

47. Prin adoptarea **Legii pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020) nu s-a ținut cont de faptul că astăzi în Republica Moldova, la cele aproximativ 1400 de farmacii existente și funcționale în vederea deservirii populației cu medicamente, avem doar 1400 farmaciști și circa 1100 laboranți-farmaciiști (cu studii medii). Este evident că excluderea barierelor geografice și demografice impuse de lege la deschiderea noilor filiale, **dar și apariția farmaciilor mobile, vor duce la agravarea situației pe piața farmaceutică și la comercializarea acestora de către personal nespecializat** (medici, studenți etc.), fapt ce va avea consecințe grave asupra sănătății populației prin eliberarea neconformă și în necunoștință de cauză a preparatelor medicamentoase (fenomen deja existent pe piața farmaceutică națională). În aceste circumstanțe, observăm că Legea contestată (proiectul nr. 312/2020) nu este adoptată în spiritul art. 8 și 36 din Constituția R. Moldova.
48. În temeiul prevederilor **Legii pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020) în farmaciile mobile vor activa lucrători medicali nefarmaciiști (*medici, de exemplu*), care în același timp ar putea activa în instituții medicale, fiind implicați în tratamentul pacienților; astfel, prescrierea rețetelor și recomandărilor de tratament, cât și comercializarea medicamentelor se vor efectua de una și aceeași persoană, inducându-se astfel mai presus decât interesul pacientului cel al profitului, recomandării frecvente a medicamentelor mai scumpe, imparțialității lucrătorului medical etc.
49. În nota sa informativă adresată Parlamentului R. Moldova la 12.02.2020, Universitatea de Stat de Medicină și Farmaceutică „Nicolae Testemițani” din R. Moldova, confirmă faptul că pe piața farmaceutică se atestă o lipsă acută de cadre farmaceutice, în condițiile în care, conform art. 22 al Legii nr. 1456/1993 privind activitatea farmaceutică activitatea farmaceutică se exercită de către specialiști cu studii farmaceutice superioare sau medii și calificarea corespunzătoare a cerințelor stabilite de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale... Actualmente sunt multiple cazuri de încadrare a nespecialiștilor în funcții farmaceutice, fapt ce confirmă existența deficitului de cadre farmaceutice.
50. **Normativul demografic de 3000-4000 locuitori la o farmacie** în mediul urban, a fost demonstrat în rezultatul unor cercetări profunde realizate la Catedra de farmacie socială Vasile Procopișin a USMF. Acest număr de locuitori la o farmacie asigură activitatea ei rentabilă în limitele rentabilității de 2-4%. Normativul demografic reprezintă o valoare medie pe localitatea urbană și nu pe regiuni. Legislația existentă permite farmaciilor comunitare deschiderea filialelor în localitățile rurale, în vederea asigurării populației din mediul rural cu medicamente.
51. În condițiile insuficienței cadrelor profesionale de farmaciști, **deschiderea necontrolată a farmaciilor** exclude din activitatea lor principiul dublului control în eliberarea și asistența cu medicamente, **factor decisiv în prevenirea erorilor de medicație și ca rezultat, se va ajunge la scăderea esențială a calității asistenței populației cu medicamente**, ceea ce reprezintă o **ingerință a directorului asupra dreptului la sănătate a cetățenilor, garantat prin art. 36 din Constituție.**
52. În R. Moldova, existau în anul 2010 circa 480 de farmacii individuale (cu proprietar farmacist), iar la finele anului 2019 numărul acestora a scăzut până la 365 de unități, dintre care 142 în mediul urban și 223 în mediul rural. Analizând argumentele de mai sus și conținutul **Legii pentru modificarea unor acte**

**normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020), observăm cu certitudine că odată cu excluderea barierelor demografice/geografice (abrogarea alin. 4,5) art. 19( din Legea nr. 1456/1993) și concurența neloială care va fi generată prin introducerea farmaciilor mobile în mod haotic, vor dispărea definitiv farmaciile individuale, acestea nefiind capabile să suporte riscul unei concurențe neloiale. Dacă unei farmacie individuale îi vor reveni mai puțin de 3000 de locuitori, aceasta va falimenta rapid.

53. Creșterea numărului de farmacii prin excluderea barierelor geografice/demografice, dar și prin introducerea farmaciilor mobile, va duce inevitabil la scăderea calității serviciilor farmaceutice prestate populației, deoarece acest aspect este dependent de calificarea personalului farmaceutic, asigurarea sortimentală și colaborarea medic-farmacist pentru binele populației. Raportat la numărul de farmacii (inclusive mobile), calitatea serviciilor farmaceutice poate deveni negativă din cauza deficitului de personal deja existent, care va fi înlocuit cu personal nespecializat. Aceste efecte ale **Legii pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020), va leza fundamental principiul securității farmaceutice, ceea ce reprezintă un atac direct asupra dreptului la sănătate garantat prin art. 36 din Constituție.
54. Legea contestată va avea un impact negativ asupra sănătății populației și asupra sistemului farmaceutic în general, contrar prevederilor art. 36 din Constituție, ținând cont de următoarele chestiuni
- Medicamentul nu este un simplu produs, iar pentru asigurarea/garantarea efectului terapeutic, acesta necesită un regim special de depozitare și transportare, corespunzător proprietăților sale fizico-chimice, ce nu pot fi asigurate în „unitatea mobilă”, implicit drept consecință, nefiind garantată livrarea unui medicament calitativ și inofensiv consumatorului final.
  - Orice medicament poate deveni toxic în condiții de păstrare inadecvată, la supradozare, utilizare incorectă, fără indicația medicului sau consultația specialistului;
  - Utilizarea necontrolată a medicamentului este o problemă gravă a sistemului de sănătate mondial;
  - Fiind substanțe chimice, medicamentele pot genera reacții adverse, mai ales când sunt utilizate fără prescripția medicului sau consultația farmacistului;
  - În societatea noastră se atestă fenomenul consumului abuziv de medicamente prin încurajarea automedicației necontrolate (cu efecte adverse grave), iar accesul necondiționat la medicamente, inclusiv on-line, va facilita acest lucru, scopul final al furnizorilor fiind comercializarea masivă a medicamentelor.
  - Comercializarea medicamentelor la domiciliu de către persoane fără studii farmaceutice se va solda cu urmări grave asupra sănătății oamenilor; imposibilitatea utilizării raționale a medicamentelor și monitorizării ulterioare a administrării de către pacienți.
  - Există riscul comercializării necontrolate a medicamentelor contrafăcute și neautorizate în R. Moldova prin eschivarea farmaciilor mobile de la controlul farmaceutic de stat (*prin posibilitatea schimbării locului în orice timp*).
55. Regulile de bună practică farmaceutică, întocmite de Grupul farmaceutic al Comisiei Europene/1996, elaborate, la rândul lor, prin adaptarea Ghidului Federației Internaționale Farmaceutice<sup>5</sup> pentru țările din Europa, și a Ghidului Organizației Mondiale a Sănătății/1996, nu admit existența **farmaciilor mobile**.

<sup>5</sup> [https://www.fip.org/www/streamfile.php?filename=fip/HaMIS/fip\\_ipsf\\_pce\\_2nd\\_2012.pdf](https://www.fip.org/www/streamfile.php?filename=fip/HaMIS/fip_ipsf_pce_2nd_2012.pdf)

De asemenea, *Cadrul legal și de reglementare a farmaciilor cu amănuntul din regiunea europeană a OMS* evidențiază faptul că farmaciile mobile reprezintă o excepție, și pot fi întâlnite doar în Uzbekistan și Tadjikistan, acest drept (de a deține farmacii mobile) fiind acordat doar companiilor private care și-au asumat pe cheltuiala lor să creeze clinici mobile pentru populația din mediul rural în vederea acordării asistenței medicale de urgență.

56. Subliniem faptul că, noțiunea de *unitate mobilă* presupune desfășurarea comerțului farmaceutic în cadrul **standurilor mobile, a tonetelor, tarabelor, tajghelelor, cărucioarelor, aparatelor-automate pentru vânzări, autoremorci, rulote mobile** – conform art. 3 din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior.
57. Iată de ce, opțiunea mobilă de comercializare a medicamentelor poate exclude posibilitatea controlului calității serviciilor farmaceutice, fapt ce poate genera următoarele riscuri: comercializarea medicamentelor contrafăcute, eliberarea medicamentelor fără rețetă/excluderea medicului, eliberarea medicamentelor de către nespecialiști, încălcarea condițiilor de păstrare a medicamentelor și calitatea lor nesigură, toți acești factori vădin caracterul neconstituțional al legii contestate, prin atingerile ce sunt aduse dreptului la sănătate și nu numai.
58. **Curtea de Justiție a Uniunii Europene** a recunoscut natura specifică a medicamentelor, ale căror efecte terapeutice se disting de restul bunurilor în mod semnificativ. Curtea de Justiție a menționat că **sănătatea și viața persoanelor ocupă primul loc printre valorile și interesele protejate** și că, statelor membre le revine sarcina de a decide cu privire la nivelul de protecție a sănătății publice pe care doresc să îl ofere și la mijloacele care trebuie puse în aplicare pentru a atinge acest nivel.
59. Reiterăm că, în temeiul normelor GPP, Condițiile de iluminare, temperatură și de umiditate de care dispune farmacia trebuie să răspundă cerințelor de conservare impuse pentru medicamente sau celelalte produse eliberate din farmacie, substanțe farmaceutice sau ambalaje farmaceutice; să existe ventilație corespunzătoare, aceste condiții vor fi monitorizate periodic. În fond, atare cerințe nu au cum să fie întrunite în carul unei *farmacii mobile*, ceea ce va duce la afectarea gravă a dreptului constituțional la sănătate, garantat prin art. 36 din Constituție.

## **B. Încălcarea principiului concurenței loiale (art. 9 alin. 3) și 126 alin. 2) lit. b) din Constituție).**

60. Odată cu crearea serviciului de comercializare mobilă a medicamentelor și a produselor farmaceutice, reglementările specifice în Legea nr. 236/2020 privind modificarea și completarea unor acte normative, crează incertitudini sub aspect concurențial.
61. Existența farmaciilor mobile și modul lor de operare (prin deplasare necondiționată pe teritoriul R. Moldova) va aduce atingere principiilor egalității în drepturi și echității, fiind sursa unei concurențe neloiale între operatorii economici. Potrivit art. 126 alin. 2) lit. b) din Constituție, *statul trebuie să asigure libertatea activității de întreprinzător și protecția concurenței loiale*.<sup>6</sup>
62. În HCC nr. 6/2014, Curtea a statuat că: *o premisă fundamentală în vederea realizării transpunerii în practică a principiului liberei concurențe este asigurarea,*

<sup>6</sup> Expertiza prezentată de Centrul Național Anticorupție, se anexează.

prin cadrul legal instituit de către stat, e egalității oportunității între agenții economici. Acesta presupune, nefavorizarea unor agenți economici prin acordarea unor avantaje financiare sau de alt tip în comparație cu concurenții lor din sfera de activitate respectivă.

63. **Legea pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020) este în disconcordanță cu prevederile art. 9 alin. 3) și 126 alin. 2) lit. b) din Constituție în ceea ce privește stimularea concurenței neloiale. În temeiul art. 3 alin. 2) din Legea nr. 1456/1993 privind activitatea farmaceutică, *statul garantează... condiții egale de funcționare a întreprinderilor farmaceutice, indiferent de forma de proprietate a acestora.*
64. Excluderea farmaciilor amplasate în unități mobile de la principiul repartizării uniforme a activității farmaceutice și a principiilor de organizare a asistenței farmaceutice a populației, constituie o formă de stimulare a concurenței neloiale prin favorizarea unităților farmaceutice mobile în detrimentul farmaciilor amplasate în imobile.
65. De altfel, unitățile mobile de comerț, *ab initio* au un avantaj economic față de unitățile comerciale amplasate în imobile, datorită mobilității acestora și existența posibilității de schimbare a amplasării unității de comerț, fără cheltuieli considerabile, comparativ cu reamplasarea (*nepermisă de lege, de altfel*) unităților de comerț în imobile. În consecință, se poate ajunge la situația în care, lângă o farmacie amplasată într-un imobil să fie permisă activitatea unei farmacii mobile, fapt care va genera dezvoltarea activității farmaceutice în unități mobile în zone unde comerțul cu medicamente este profitabil și nu este permisă amplasarea de farmacii în imobil, iar în municipii și orașe în care se vor amplasa unitățile mobile, acestea nu vor permite dezvoltarea în perspectivă, a farmaciilor amplasate în imobile.
66. Concurența neloială care va fi generată de Legea contestată, va duce inevitabil și la publicitatea agresivă a medicamentelor și ignorarea utilizării rationale a medicamentului. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 9 alin. 3) și 126 alin. 2) lit. b) din Constituție, statul este obligat să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător, **protecția concurenței loiale**, crearea unui cadru normativ favorabil valorificării tuturor factorilor de producție, deoarece piața, libera inițiativă economică și concurența loială sunt factorii de bază ai economiei unui stat.

67. Echilibrul constituțional poate fi stabilit printr-o Hotărâre a Curții Constituționale de recunoaștere a neconstituționalității Legii contestate.

### C. Încălcarea principiului legalității

68. În accepțiunea Curții Constituționale, principiul legalității are drept consecință obligativitatea respectării legilor, inclusiv de către forul legislativ suprem al statului, această exigență fiind impusă nu doar indivizilor sau persoanelor juridice private, ci și autorităților și instituțiilor publice. În măsura în care legalitatea vizează actele agenților publici, este important ca aceștia să acționeze în limita atribuțiilor care le-au fost acordate. (HCC 22/2015)
69. Urmând logica exigențelor de constituționalitate impuse în raport cu exercitarea prerogativelor constituționale ale Parlamentului, în speță cu ocazia modificării unor acte normative, Parlamentul a avut obligația constituțională desprinsă din

interpretarea art. 1 alin. (3) din Constituție, dată de Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă, de a se conforma propriilor reglementări legislative privind activitatea de legiferare.

70. Potrivit prevederilor art. 1 alin. (1) din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, prezenta lege definește regulile de exercitare de către Parlament a atribuțiilor constituționale exclusive de legiferare.
71. Or, *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, definește noțiune de legalitate constituțională în sensul art. 1 alin. (3) din Constituție a procesului de legiferare, obiect al prezentului control de constituționalitate solicitat Înaltei Curți, în privința conformității "**tehnicii legislative**" de care a făcut uz Parlamentul, mai exact majoritatea parlamentară cu scopul de a încălca prevederile art. 8, 36, 126 și 131 alin. 4) din Constituție, obligației constituționale a Parlamentului de a se conforma normelor constituționale privind respectarea principiului legalității în calitate sa de valoare fundamentală a unui stat democratic.
72. Potrivit prevederilor art. 8 din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, "**legea**" este un act normativ adoptat de Parlament în temeiul normelor constituționale, conform procedurii stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Regulamentul Parlamentului, aprobat prin *Legea nr. 797/1996*, precum și de prezenta lege.
73. Prin **Legea pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020 (proiectul nr. 312/09.07.2020), votat în prima și a doua lectură pe data de 3 și respectiv 16 decembrie 2020**, s-au modificat *Legea nr. 1456/1993 cu privire la activitatea farmaceutică; Legea nr. 552/2001 privind evaluarea și acreditarea în sănătate și Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior*.
74. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, orice act normativ trebuie să respecte principiile și normele constituționale, precum și exigențele de tehnică legislativă, menite să asigure claritatea, previzibilitatea, predictibilitatea și accesibilitatea actului (**HCC 13/2015**), Legea în cauză nefiind o excepție în acest sens.
75. Prin reglementările de tehnică legislativă, legiuitorul impune o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvată ale fiecărui act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă **principiul securității raporturilor juridice**, având **claritatea și previzibilitatea** necesară (**HCC 19/2012 §99**).
76. Precizăm că forul legislativ se conduce în activitatea sa de Regulamentul propriu, stabilit în conformitate cu art. 64, alin. (1) din Constituție.
77. Potrivit **Hotărârii CC nr. 28/2020**, prin care a fost interpretat art. 64, alin. (1) și art. 72, alin. (3) lit. c) din Constituție, este **interzis Parlamentului** să



stabilească un regulament temporar pentru examinarea proiectelor de legi și a amendamentelor, fără modificarea Regulamentului Parlamentului, adoptat prin lege organică. De asemenea, îi este interzis Parlamentului să voteze acte normative care necesită cheltuieli de la bugetul de stat, fără avizul Guvernului sau în prezența unui aviz negativ a puterii executive.

### **Încălcarea art. 64 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova**

78. Curtea Constituțională reține că principiul autonomiei parlamentare are în vedere marja discreționară stabilită de art. 64, alin. (1) din Constituție, care-i permite Parlamentului să-și stabilească de sine stătător organele interne, să-și organizeze activitățile.
79. În același context, Curtea notează că deși Parlamentul, în baza autonomiei regulamentare, are prerogativa de a-și stabili prin Regulament structura și modul de organizare și funcționare, Regulamentul nu poate să contravină spiritului Constituției și ordinii publice instituite pentru procedura de adoptare a legii (HCC nr. 20/2014).
80. Astfel, Curtea reține că, autonomia regulamentară nu poate fi exercitată în mod discreționar și abuziv, cu încălcarea atribuțiilor constituționale ale Parlamentului sau a normelor imperative privind procedura parlamentară (HCC nr. 27/2015).
81. La stabilirea regulilor cu privire la procedurile parlamentare de examinare a proiectelor de legi și a amendamentelor, majoritatea parlamentară trebuie să respecte un echilibru între autonomia parlamentară, pe de o parte, și principiul democrației reprezentative, pe de altă parte. Acest fapt presupune că majoritatea parlamentară trebuie să asigure un tratament corect și adecvat al minorităților parlamentare, fără să facă abuz de poziția dominantă (HCC nr. 28/2020)
82. Prin urmare, Curtea reține că Legea Fundamentală nu-i permite Parlamentului să stabilească un regulament temporar pentru examinarea proiectelor de legi și a amendamentelor, fără modificarea Regulamentului Parlamentului, adoptat prin lege organică. De asemenea, prin HCC nr. 23 din 10.10.2019 Curtea a reținut faptul că *adoptarea unei legi cu impact bugetar în lipsa avizului Guvernului duce la încălcarea procedurii prevăzute de art. 131 alin. 4) din Constituție*. Acceptul Guvernului trebuie să preceadă adoptarea proiectului de legi cu impact bugetar în lectură finală (**p. 39 din HCC nr. 28/2020**). Concomitent, Constituția obligă Parlamentul să solicite avizul Guvernului privind amendamentele depuse în procedura prevăzută de art. 131 alin. 4) din Constituție, dacă acestea corespund condițiilor de admisibilitate stabilite de Regulamentul Parlamentului.

### **Încălcarea Regulamentului Parlamentului**

83. Proiectul legii contestat a fost înregistrat la 09 iulie 2020 la Secretariatul Parlamentului. Prin Hotărârea nr. 643 din 26 august 2020 Guvernul Republicii Moldova a avizat negativ acest proiect de lege, care în viziunea Guvernului aduce

atingeri principiului securității farmaceutice, principiul egalității în drepturi și al echității și va duce la lezarea concurenței loiale și a egalității oportunității între agenții economici. Concomitent, Legea contestată presupune și operarea unor cheltuieli impunătoare de la bugetul de stat.

84. În conformitate cu art. 59 din Regulamentul Parlamentului, „*deputații, comisiile permanente și fracțiunile parlamentare au dreptul să prezinte în scris propuneri conceptuale și amendamente motivate la proiectul de act legislativ*”. La 10.12.2020 deputatul Sergiu Sârbu a depus un amendament la proiectul de *Lege nr. 312 din 09.07.2020* prin care a propus completarea articolului 18 din *Legea nr. 1456/1993* privind activitatea farmaceutică prin adăugarea alineatelor 5, 6), dar și completarea art. 22 alin. 2<sup>2</sup> din aceeași *Lege*, reglementând posibilitatea livrării medicamentelor la domiciliu. În nota informativă, deputatul indică expres asupra faptului că pentru o parte din complexul de servicii care sunt destinate asistenței cu medicamente compensate, costurile pentru livrare pot fi achitate din fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală în baza mecanismului stabilit de CNAM. Observăm și faptul că, excluderea criteriilor geografice și demografice de amplasare a farmaciilor (alin. 4 și 5 din *Legea 1456/1993*), este motivată de către deputatul Sergiu Sârbu prin necesitatea ajustării legislației naționale la aquis-ul european...
85. Acest amendament a fost transmis Guvernului spre avizare în conformitate cu prevederile art. 131 alin. 4) din Constituție, însă legislativul a adoptat proiectul de *Lege nr.312 din 09.07.2020* cu amendamentele înaintate de deputatul Sergiu Sârbu în lectură finală, la 16.12.2020, fără a avea avizul pozitiv al Guvernului în privința proiectului de *Lege* și fără a avea vreun aviz, în general, asupra amendamentelor amintite mai sus.
86. La 14.12.2020 deputatul Liviu Vovc a depus 4 amendamente la proiectul de *Lege nr. 312 din 09.07.2020* privind modificarea unor acte normative, acestea fiind expediate Guvernului spre avizare. În ciuda acestui fapt, în ședința din 17.12.2020 proiectul de lege a fost supus votului în plenul Parlamentului în lectura a doua, iar amendamentele respinse, fără a se aștepta avizul Guvernului.
87. Conform art. 58 alin. 2) din Regulamentul Parlamentului: „**Avizul Guvernului este obligatoriu, conform prevederilor art. 131 din Constituție, la proiectele de acte legislative și la propunerile legislative sau la amendamentele care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare**”.
88. Amintim că *Nota Informativă* a proiectului **Legii pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (*proiectul nr. 312/09.07.2020*) este întocmită cu încălcarea prevederilor art. 30 din *Legea nr. 100/2017*, deoarece nu conține fundamentarea economico-financiară și modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare.

89. Suplimentar, menționez că Raportul Comisiei de profil asupra Legii contestate, conține o eroare gravă cu privire la faptul că *ar fi fost votat în lectura a doua amendamentul deputatului Liviu Vovc, cu privire la completarea art. 19 din Legea nr. 1456/1993 cu alineatul 8)* prin care să se interzică farmaciilor mobile comercializarea substanțelor psihotrope, a stupefiantelor și precursorilor acestora, dar și preparatele Rx (care se comercializează doar în bața rețetei medicale). În ședința Comisiei, acest amendament a fost respins, fiind înserat un amendament *verbal* a deputatului Ruxanda Glavan cu următorul conținut: *farmaciile cu circuit deschis amplasate într-o unitate mobilă nu vor putea comercializa medicamente cu conținut de substanțe psihotrope, stupefiante și precursori* (fără a se aminti de medicamentele RX).
90. Conform punctului 59 din Regulamentul Parlamentului, amendamentele se depun în formă scrisă și se înregistrează la Comisia sesizată. Amendamentul deputatului Liviu Vovc, care se indică în Raportul Comisiei ca fiind acceptat de către Parlament în lectura a doua, avea un alt conținut decât cel înserat în textul final al Legii nr. 236/2020 (*interzicea comercializarea în farmaciile mobile inclusiv a preparatelor Rx*).
91. Astfel, *completarea art. 19 din Legea nr. 1456/1993 cu înserarea alineatului 8)* printr-un amendament a cărui proveniență este confuză, s-a produs într-o manieră neconstituțională și anume cu încălcarea art. 131 alin. 4) din Constituție și a art. 58-59 din Regulamentul Parlamentului.

#### **B. Încălcarea art. 6 coroborat cu art. 131 alin. (4) din Constituție**

92. Potrivit principiului constituțional de separare și colaborare a puterilor în stat, puterile legislativă, executivă și judecătorească nu pot concura între ele, având sarcina de a-și exercita separat atribuțiile în limitele rigorilor impuse de Constituție, printr-o colaborare reciprocă pentru exercitarea puterii de stat.
93. Instituirea principiului separației puterilor statului are drept scop crearea unui sistem de guvernare ce ar permite stoparea abuzului din partea unei puteri.
94. Echilibrul celor trei componente ale puterii de stat rezultă din interdicția constituțională impusă acestora de a nu concura între ele. Or, interdicția în cauză rezultă din cerința de colaborare, prevăzută de art. 6 din Constituție.
95. Menținerea echilibrului puterilor în stat constituie o cerință inerentă pentru evitarea subordonării unei componente a puterii de către alta (**HCC 24/2013, §37-41**).
96. Această concluzie a Curții vine să completeze raționamentele expuse în Hotărârea nr.23 din 9 noiembrie 2011 privind interpretarea articolului 116 alin.(4) din Constituție: principiul echilibrului instituțional, cunoscut astăzi sub denumirea

“checks and balances” (în traducere aproximativă din limba engleză însemnând “sistemul de frâne și contrabalante”), stă la baza democrației și presupune echilibrul puterilor și controlul lor reciproc, astfel încât puterile statale să aibă aproximativ aceeași pondere, adică să fie echilibrate, pentru a se putea limita reciproc, evitând astfel ca puterea statală să fie folosită în mod abuziv.

97. Acest sistem de frâne și contrabalante reprezintă condiția *sine qua non* a democrației moderne, împiedicând omnipotența legislativului, pe cea a executivului sau a judiciarului” (idem).
98. Legiuitorul constituant a stabilit mai multe prevederi constituționale care implică o colaborare directă între puteri, iar exemplul al transpunerii în practică a principiului separării și colaborării puterii în stat, exprimat prin intercalarea competențelor puterii legislative și a celei executive, îl reprezintă și dispozițiile art. 131, alin. (4) din Constituție.
99. Potrivit, art. 131 alin. (4) din Constituție: „*orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de către Guvern*”.
100. Prin norma constituțională citată supra, legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii **acceptului obligatoriu** din partea **Guvernului** în privința oricăror **propuneri legislative** sau amendamente care implică **majorarea** sau **reducerea veniturilor și/sau a cheltuielilor bugetare**.
101. La acest capitol, menționăm că prin adoptarea în două lecturi a **Legii pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020), se impun prevederea unor cheltuieli impunătoare din bugetul public național, în absența unui aviz favorabil al Guvernului asupra Legii și în absența oricărui aviz al Guvernului asupra amendamentelor depuse de deputații Sergiu Sârbu și Liviu Vovc. (spre exemplu, *costurile pentru livrarea medicamentelor la domiciliu vor fi achitate din fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală în baza mecanismului stabilit de CNAM*).
102. Condiția imperativă privind controlul a priori al autorității executive asupra procesului bugetar este determinată de dreptul și obligațiunea Guvernului de a asigura realizarea politicii interne și externe a statului, expusă în programul său de activitate, acceptat de Parlament (**HCC nr. 29/2001**).
103. În virtutea art. 96 din Constituția Republicii Moldova, Guvernul asigură realizarea politicii externe și interne a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. Pentru realizarea acestor prerogative constituționale, este limitată exercitarea inițiativei legislative unilaterale.
104. În speță, constatăm că majoritatea parlamentară prin adoptarea **Legii pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (proiectul nr. 312/09.07.2020), votat în prima și a doua lectură pe data de 3 și 16 decembrie 2020, a încălcat art. 6 și 131 alin (4) din Constituția Republicii Moldova.

### C. Necesitatea suspendării acțiunii legii contestate până la soluționarea în fond a cauzei în conformitate cu art. 25<sup>1</sup> din Legea cu privire la Curtea Constituțională

105. În motivarea respectivei cerințe, precizăm că, pe lângă argumentele invocate mai sus, intrarea în vigoare a acestei legi și aplicarea ei vor stimula procedee de concurență neloială între agenții economici din domeniul farmaceutic; comercializarea medicamentelor neautorizate în R. Moldova prin intermediul farmaciilor amplasate în unitățile mobile; comercializarea medicamentelor RX<sup>7</sup> în lipsa rețetei medicale; comercializarea medicamentelor falsificate, cu termen expirata, contrafăcute și toxice (*prin păstrare inadecvată*); consumul irațional și excesiv de medicamente de către cetățeni.
106. Legea contestată va determina falimentarea/dispariția farmaciilor individuale (deținute de farmaciști) din sectorul public și cel privat, care vor fi în imposibilitate să facă față testului de concurență neloială. De asemenea, va permite comercializarea și livrarea medicamentelor la domiciliu de către *personal instruit* însă fără studii farmaceutice, ceea ce se va solda cu urmări grave asupra sănătății oamenilor și cu imposibilitatea asigurării utilizării raționale a medicamentelor.
107. Odată cu aplicarea Legii constatate (nr. 236/2020) se va pune **presiune pe bugetul public național**, prin obligarea CNAM la acoperirea cheltuielilor de implimentare a **Legii pentru modificarea unor acte normative nr. 236 din 16.12.2020** (*proiectul nr. 312/09.07.2020*) și inclusiv prin compensarea cheltuielilor legate de livrarea medicamentelor la domiciliu din fondurile CNAM, în pofida avizului negativ oferit de Guvern asupra proiectului de Lege.
108. Republica Moldova nu-și poate permite ca prin încălcarea Constituției, dreptului internațional și intern, de dragul menținerii puterii de către un partid politic, în urma unor alianțe politice temporare, ghidate de unele interese economice putrede, să provoace consecințe grave și iremediabile asupra sănătății populației și asupra mediului de afaceri din sectorul farmaceutic.
109. Cu atât mai mult că, actul contestat afectează principii precum democrația, separația și colaborarea puterilor, dreptul constituțional la sănătate, libertatea comerțului și concurența loială.

### V- ANEXE

1. Scrisoarea AMDM nr.RGo2-000276 din 03.02.2020 – 4 file;
2. Scrisoarea Asociației Farmaciștilor nr. 24 din 18.12.2019 – 4 file;
3. Scrisoarea Asociației Farmaciștilor nr. 26 din 11.02.2020 – 1 filă;

---

<sup>7</sup> Preparate care pot fi vândute doar în baza rețetei medicale eliberate de medicul specialist.

4. Scrisoarea USMF "N. Testemițanu" nr. 03-430 din 12.02.2020 – 5 file;
5. Cadrul regulatoriu al activității farmaciilor nespitalicești din regiunea europeană a OMS – 50 file;
6. Tabelul țărilor europene care impun restricții demografice – 1 filă;
7. Tabelul țărilor europene care impun restricții geografice – 1 filă;
8. Hotărârea Parlamentului R. Moldova nr. 597 din 03.10.1995 privind aderarea la OMS – 1 filă;
9. Extras din Carta Farmaceutică Europeană publicat în Managementul și Legislația Farmaceutică – 3 file;
10. Regulile de Bună Practică Farmaceutică (GPP) adoptată de Organizația Mondială a Sănătății – 9 file;
11. Carta Federației Internaționale Farmaceutice – 9 file;
12. Avizul Direcției Generale Juridice a Parlamentului nr. 402 din 03.08.2020 – 2 file;
13. Avizul Negativ al Guvernului aprobat prin Hotărârea 643 din 26.08.2020 – 3 file;
14. Avizul Comisiei juridice, numiri și imunități nr. 263 din 12.10.2020 – 1 filă;
15. Raportul de expertiză anticorupție nr. ELO20/6688 din 22.07.2020 – 5 file;
16. Raportul Comisiei protecție socială, sănătate și familie nr. 210 din 02.12.2020 – 1 filă;
17. Amendamentul deputatului Sîrbu Serghei din 10.12.2020 – 1 filă;
18. Amendamentele deputatului Liviu Vovc din 14.12.2020 – 5 file;
19. Raportul Comisiei protecție socială, sănătate și familie nr. 228 din 15.12.2020 – 3 filă;
20. Adresarea Asociației Farmaciștilor din 18.12.2020 – 2 file;
21. Reacția mediului academic al USMF "N.Testemițanu" față de legea contestată – 4 file;

## VI – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

1. Admiterea prezentei sesizări spre examinare și examinarea sesizării în regim de urgență.
2. Declararea sesizării drept admisibilă.
3. Suspendarea, până la soluționarea în fond a cauzei, a acțiunii Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative (proiectul nr. 312), votat în prima și a doua lectură pe data de 3 și respectiv 16 decembrie 2020
4. Exercițarea controlului constituționalității: **Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative (proiectul nr. 312), votat în prima și a doua lectură pe data de 3 și respectiv 16 decembrie 2020.**

## VII – DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

Declar pe onoare că informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

Semnătura:



Liviu Vovc

Locul: Chișinău, Bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 105,  
Moldova.

Parlamentul Republicii

Data: 21 decembrie, 2020