



5 aprilie 2016

Dj8 nr. 140

A V I Z

la proiectul de lege

pentru modificarea și completarea Legii nr.382-XIV din 6 mai 1999 cu privire la circulația substanțelor narcotice și psihotrope și a precursorilor (nr.103 din 14.03.2016)

Direcția generală juridică, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, a examinat proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.382-XIV din 6 mai 1999 cu privire la circulația substanțelor narcotice și psihotrope și a precursorilor (nr.103 din 14.03.2016), și expune următoarele considerente.

I. Observații generale

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvernul RM, fiind în corespundere cu art.73 și art.74 alin.(3) din Constituția RM, dar și a art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Proiectul de lege dat, a fost elaborat în scopul sporirii controlului circulației substanțelor stupefiante, a precursorilor, a analogilor, precum și a etnobotanicelor, și alinierii legislației naționale la directivele europene, fiind prezentat conform prevederilor Hotărârii Guvernului RM *"cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară"* nr.1345 din 24.11.2006, dar și a pct.47 Hotărârii Guvernului RM *"cu privire la aprobarea Planului național de armonizare a legislației pentru anul 2015"* nr.16 din 26.02.2015".

3. Proiectul de lege examinat promovează un interes public general presupunând cheltuieli financiare în sumă de 5,5 mln.lei din contul mijloacelor prevăzute sectorului sănătății, pentru crearea laboratorului specializat în cadrul Ministerului Sănătății, menit pentru stabilirea naturii substanțelor. Totodată, menționăm că instituția de stat specializată în domeniul chimic la moment dotată cu diverse laboratoare specializate este Institutul de chimie al Academiei de Științe a Moldovei¹, acest fapt neregăsindu-se în nota informativă conexă proiectului de lege examinat. Este de remarcat, că asupra modificărilor și completărilor din proiectul de lege dat, nu s-a expus nici Institutul de chimie, dar nici Academia de

¹ Institutul de chimie al Academiei de Științe a Moldovei. <http://chem.asm.md/node/235>

Științe a Moldovei, fapt dedus din lista instituțiilor indicată în nota informativă, care au prezentat avizele sale. Totodată, atenționăm că în Republica Moldova există mai multe laboratoare specializate destinate stabilirii naturii substanțelor drogurilor, fapt care contestă afirmația din nota informativă precum că astfel de laboratoare nu există în republică.

4. Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.382-XIV din 6 mai 1999 cu privire la circulația substanțelor narcotice și psihotrope și a precursorilor (nr.103 din 14.03.2016) supus avizului, urmează a fi ulterior comasat într-un singur proiect de lege cu proiectul de lege nr.479 din 24.11.2015 care este supus actualmente examinării în Parlamentul RM. Comasarea respectivă, este necesară pentru o examinare conformă a acestora, cu prevederile art.56 alin.(5) din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 02.04.1996, care prevede, că *"dacă sunt înregistrate mai multe proiecte de acte legislative ce vizează modificarea și/sau completarea mai multor articole din același act legislativ, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect"*.

5. Este important de atenționat faptul necesității de armonizare conceptuale a legislației comunitare în proiectul de lege, dat fiind faptul preluării din Regulamentul (CE) nr. 273/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 *"privind precursorii drogurilor"* a unor blocuri normative și copy paste-ul lor în textul proiectului. Această preluare parțială a unor norme de drept care vizează noțiuni, clasificarea și circulația precursorilor, expuse în mod automat în textul proiectului de lege și vizând tot textul legii și respectiv toate substanțele narcotice, modifică conceptual însăși legea, având un efect nedeterminat și un impact neconform intențiilor dar și neidentificat. Iar în partea ce ține de *procedura de înaintare a proiectului* spre examinare în ședința plenară, atenționăm că, lipsește informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu legislația comunitară, conform art.4 și art.22 din Legea privind actele legislative, nefiind prezentat tabelul de concordanță a proiectului de lege cu legislația comunitară, și nu sânt respectate prevederile pct.18 din Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1345 din 24.11.2006, care prevede că, *"În cazul în care proiectul de act normativ preia doar parțial un act comunitar, inițiatorul va preciza expres care articole/secțiuni etc. din actul comunitar respectiv sânt preluate efectiv, precum și orice alte informații relevante, menite să asigure o imagine clară asupra procesului de transpunere a actului respectiv al Uniunii Europene."*

II. Obiecții și propuneri de conținut tehnico-legislativ

6. Referitor la propunerea din Art.I, pct.1 al proiectului de lege², de a expune denumirea legii în altă redacție și anume: *"Legea nr.382 din 6 mai 1999 cu privire la circulația stupefiantelor, substanțelor psihotrope și a precursorilor"*.

Considerăm această propunere neargumentată, fiindcă este substituită fără temei noțiunea de *"substanță narcotică"*, dar nici nu se ține cont de existența noțiunii generalizate de *"drog"* - noțiune larg utilizată în actele normative internaționale dar și naționale, inclusiv în Declarația Politică cu privire la Principiile Directorii de reducere a Cererii de Droguri, adoptată la Sesiunea Specială cu privire la Droguri a Adunării Generale a ONU din 1988, precum și în Hotărârea nr.1208 *"cu privire la aprobarea Strategiei naționale antidrog pe anii 2011-2018"* aprobată de Guvernul RM la 27.12.2010.

Considerațiunea expusă mai sus este bazată și pe faptul, că însăși autorul în compartimentul 2. *"Principalele prevederi și elemente noi ale proiectului"* a Notei informative la proiectul de lege, operează cu argumente în favoarea faptului că noțiunea de drog este mai corectă pentru a fi utilizată, indicându-se totodată că *"termenul de "droguri" este un termen de referință..."*, dar acest aspect nu se regăsește respectiv în conținutul proiectului de lege.

Aspectele menționate determină propunerea de unificare a noțiunilor utilizate în legislația națională ce ține de substanțe narcotice, analogilor, etnobotanice, precursori și circulația lor. Cu atât mai mult, că în aceeași Notă informativă se indică expres, că *"noțiunea "substanță narcotică" are o incidență mult mai mare în sistemul normativ al Republicii Moldova, decât cel de "stupefiante" "*.

De aceea, în temeiul celor sus remarcate, recomandăm autorului să revadă propunerile formulate la pct.1 al Art.I din proiectul de lege.

7. Proiectul de lege, în Art.I pct.2 propune de introdus o serie de noțiuni noi, precum analogi al stupefiantelor și substanțelor psihotrope, etnobotanice, substanță clasificată, substanță neclasificată etc. Totodată, Nota informativă de la proiect nu argumentează necesitatea unei noi clasificări și introducerii unor noi noțiuni, în special a noțiunilor de *"substanțe clasificate"* și *"substanțe neclasificate"*, or existența practicii internaționale în domeniu nu este pe deplin valorificată, astfel de noțiuni nefiind de bază pentru toate substanțele narcotice, dar regăsindu-se numai în Regulamentul (CE) nr. 273/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 *"privind precursorii drogurilor"*, vizând doar clasificarea precursorilor. Aceste propuneri pierd din temeinicie, mai ales în condițiile, în care însăși autorul recunoaște în Nota informativă de la proiect, că aceste noțiuni noi nu posedă un regim juridic determinat, pe care nici propunerile legislative ale autorului nu-l determină.

² Este de menționat că argumentarea noțiunilor (care se propun a fi supuse modificării) expusă în Nota informativă, este ambiguă și contradictorie, menționându-se operarea în legislația internațională cu noțiunea de *"drog"* dar concomitent excluzându-se noțiunea de substanțe narcotice și propunându-se în lege noțiunea de stupefiant. Propunându-se o altă denumire de lege unde se regăsesc doar stupefiante, substanțe psihotrope și precursori, în modificarea de drept propusă se includ noțiuni de analog al stupefiantelor și substanțe psihotrope, etnobotanice, substanță clasificată și substanță neclasificată. Motivând necesitatea modificărilor și completărilor prin alinierea legislației naționale la directivele europene, Nota informativă indică expres că în modificările propuse se regăsește parțial doar Regulamentul (CE) nr.273/2004 al Parlamentului European și al Consiliului privind precursorii drogurilor. Astfel, proiectul de lege nu are în vedere actele internaționale ale ONU (anii 1961, 1972, 1988) și respectiv nu se ține cont de actele respective contemporane ale UE (anii 2004 - prezent).

Așa dar, autorul necesita a ține cont de legislația internațională la subiectul dat, care este formată din Convenția unică ONU *privind substanțele stupefiante* adoptată la New York la 30 martie 1961 și amendată prin Protocolul de modificare a Convenției, adoptat la Geneva la 25 martie 1972, Convenția ONU din 1971 *privind substanțele psihotrope*, Declarația *cu privire la contracararea traficului ilicit de droguri și abuzului de substanțe narcotice*, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 14.12.1984, Convenția ONU *contra traficului de stupefiante și substanțe psihotrope* din 1988, Declarația Politică *cu privire la Principiile Directorii de reducere a Cererii de Droguri* adoptată la Sesiunea Specială cu privire la Droguri a Adunării Generale a ONU din 1988, Acordul *privind cooperarea statelor-membre ale C.S.I. în lupta cu traficul ilicit de substanțe narcotice, psihotrope și precursori ale acestora* din 30.11.2000, Declarația politică a ONU *privind HIV/SIDA*, Decizia Consiliului conducătorilor de state din C.S.I. din 07.10.2002 *cu privire la Concepția colaborării statelor-membre ale Comunității Statelor Independente la contracararea circuitului ilegal de substanțe narcotice, psihotrope și precursori*, precum și Hotărârea Guvernului RM nr.1208 din 27.12.2010 *"cu privire la aprobarea Strategiei naționale antidrog pe anii 2011-2018"* - instrumente internaționale și naționale majore în reglementarea națională a circulației drogurilor.

Iar în conformitate cu prevederile Acordului de Asociere Republica Moldova– Uniunea Europeană³ (titlul II, art.4 lit.c), art.30, art.37, 40 și altele similare, anexa II, III, IV și altele similare), la elaborarea proiectului de lege respectiv, autorul urma să se conducă și de faptul că Republica Moldova are angajamentul de a-și apropia progresiv legislația în sectoarele relevante de cea a UE punând-o în conformitate cu legislația comunitară a Uniunii Europene, care în materia dată este compusă de un set întreg de acte normative, inclusiv *"Strategia UE în materie de droguri"* (2013-2020) aprobată de Consiliul UE în a.2012 nr.C402/01 și publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene la 29.12.2012⁴, Regulamentul (CE) nr.273/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 *privind precursorii drogurilor*, Acțiunea comună 97/396/JAI din 16 iunie 1997⁵, Decizia-cadru 2004/757/JAI a Consiliului UE din 25 octombrie 2004 *"de stabilire a dispozițiilor minime privind elementele constitutive ale infracțiunilor și sancțiunile aplicabile în domeniul traficului ilicit de droguri"*⁶, Decizia 2005/387/JAI a Consiliului UE *"privind schimbul de informații, evaluarea riscurilor și controlul noilor substanțe psihoactive"*⁷, ș.a.

De asemenea, considerăm că la definirea noilor noțiuni legislative, necesită a avea în vedere și faptul că Organizația Mondială a Sănătății (O.M.S.) a precizat în anul 1967 că trebuie considerată drog „*orice substanță (având sau nu aplicații*

³ Acordul de asociere RM-UE. <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>

⁴ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229\(01\)&from=RO](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229(01)&from=RO)

⁵ JO L 167, 25.6.1997, p. 1.

⁶ JO L 335, 11.11.2004, p. 8.

⁷ Regulamentul (CE) nr. 1277/2005 al Comisiei din 27 iulie 2005 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 273/2004 al Parlamentului European și al Consiliului privind precursorii drogurilor și a Regulamentului (CE) nr. 111/2005 al Consiliului de stabilire a normelor de monitorizare a comerțului între Comunitate și țările terțe cu precursori ai drogurilor [Jurnalul Oficial L 202, 3.8.2005]. Regulamentul (CE) nr.111/2005 al Consiliului din 22 decembrie 2004 de stabilire a normelor de monitorizare a comerțului cu precursori de droguri între Comunitate și țările terțe, altele similare

medicale legitime) care face obiectul unui consum abuziv în alte scopuri decât cele medicale”⁸.

Astfel, totalitatea categoriilor substanțelor narcotice sau cu influență psihotropă asupra omului și care fac obiectul legislației internaționale și naționale, sînt recunoscute, considerate și denumite generalizator - ”droguri”.

Este important de menționat că prin adoptarea Convenției din 1988 contra traficului ilicit de stupefiante și substanțe psihotrope, ONU a reorganizat în mod decisiv politica în materie, tocmai pentru a putea face față cu succes noilor și tot mai multiplelor aspecte legate de traficul și consumul de droguri. Pornind de la aceasta, produsele chimice utilizate la obținerea ilegală a drogurilor sunt selectate/grupate în funcție de proprietățile care le au în calitate de precursor, coreactiv, agent oxidant, solvent, acid, etc., primind respectivele denumiri. În acest context remarcăm, că referitor la noțiunea de ”*drog*”, în literatura de specialitate există mai multe abordări profilându-se anumită evoluție. Dacă la început drogul a fost considerat a fi materie primă de origine vegetală, animală sau minerală cu ajutorul căreia se prepară anumite medicamente, ulterior, s-a considerat că drogurile sînt oricare produse naturale și/sau sintetice, capabile să modifice comportamentul consumatorului și capabile să genereze o dependență.

Actualmente, analiza legislației naționale în domeniu scoate în evidență faptul că în diverse acte normative nu există o definiție unică și expresă pentru conceptul de droguri, fiind utilizate diverse denumiri precum ”*droguri*”, ”*substanțe narcotice*”, ”*stupefiante*”, ”*substanțe psihotrope*”, ”*analogi*”, etc. Astfel, în legi, regulamente, dispoziții și ordine, sunt utilizate diferite noțiuni juridice care vizează drogurile și circulația lor, formându-se respectiv diferite regimuri juridice. Probabil anume din acest considerent, autorul proiectului vine cu propunerea de substituie a noțiunilor existente, totodată fiind propuse și alte noi noțiuni – etnobotanice, analog ale stupefiantelor și substanțelor psihotrope, substanțelor clasificate, etc.

În acest context, atragem atenția, că în prezent atât legislația internațională, cât și cea europeană, utilizează în calitate de noțiune unică termenul de «*drog*» care în conformitate cu Decizia-cadru 2004/757/JAI a Consiliului UE, înseamnă:

”(a) oricare dintre substanțele care fac obiectul Convenției unice a Organizației Națiunilor Unite din 1961 privind substanțele stupefiante (astfel cum a fost modificată prin Protocolul din 1972) și al Convenției Organizației Națiunilor Unite din 1971 privind substanțele psihotrope;

(b) oricare dintre substanțele enumerate în actele normative ale UE;

(c) orice substanță psihoactivă nouă care prezintă riscuri grave asupra sănătății, societății și siguranței, supusă unor restricții permanente privind accesul pe piață în temeiul legislației UE;”.

De aceea, urmare celor sus expuse, recomandăm autorului să revadă propunerile legislative formulate la pct.2 al Art.I proiectului de lege, în vederea armonizării legislației naționale respective la cea internațională, și în special la cea comunitară, din domeniul dat.

⁸ Bolcu Constantin. Principalele riscuri ale consumului de droguri. <http://www.revista-informare.ro/showart.php?id=199&rev=7>

8. Modificările și completările propuse de autor la Legea cu privire la circulația substanțelor narcotice și psihotrope și a precursorilor nr.382 din 06.05.99, nu țin cont de faptul că domeniul respectiv este guvernat de mai multe acte legislative în vigoare, fiind necesar ca modificările propuse să coreleze/să se regăsească și în alte legi și acte normative care reglementează domeniul circulației drogurilor în Republica Moldova.

Astfel, constatăm că la capitolul dat, Republica Moldova dispune de un cadru legal vast în domeniul circulației substanțelor narcotice și psihotrope, inclusiv Legea nr.382-XIV din 6 mai 1999 *„Cu privire la circulația substanțelor narcotice și psihotrope și a precursorilor”*, Legea nr.713 din 6 decembrie 2001 *”privind controlul și prevenirea consumului abuziv de alcool, consumului ilicit de droguri și de alte substanțe psihotrope”*, Strategia Națională Antidrog pe anii 2011-2018 aprobată prin Hotărârea Guvernului RM nr.1208 din 27.12.2010, Hotărârea Guvernului RM nr.79 din 23.01.2006 *”privind aprobarea Listei substanțelor narcotice, psihotrope și a plantelor care conțin astfel de substanțe depistate în trafic ilicit, precum și cantitățile acestora”*, precum și prevederile respective ale Codului contravențional și ale Codului penal al RM.

În contextul sus menționat, autorul proiectului de lege înaintat urma să prezinte Parlamentului un proiect de lege complex care ar include modificări și completări la tot setul de acte normative care reglementează circulația drogurilor și derivatelor acestora în Republica Moldova, urmând ca proiect de lege prelucrat să se numească conform prevederilor art.36 alin.(2) al Legii nr.780/2007 *”proiect de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative”*.

9. La pct.5 al Art.I se propune un nou cuprins al art.39 al Legea nr.382-XIV din 6 mai 1999 *„Cu privire la circulația substanțelor narcotice și psihotrope și a precursorilor”*, propunându-se un alt conținut al articolului compus din 7 alineate, or articolul 39 în prezent conține un singur alineat.

Totodată, articolul expus de fapt într-o nouă redacție, nu respectă tehnica legislativă de expunere a propunerii legislative, or în cazul în care se dorește reglementarea circulației precursorilor, este necesar de stabilit regimul juridic de circulație a precursorilor, iar clasificarea unor precursori în categorii și subcategorii neidentificate legal, introduce elemente de incoerență și neclaritate juridică, generând raporturi și regimuri juridice neconforme și posibil ilegale.

Așa dar, aspectele menționate mai sus, indică neconformitatea propunerii expuse în pct.5 al Art.I, inclusiv a prevederilor art.32 al Legii privind actele legislative nr.780/2001.

Urmare acestui fapt, recomandăm autorului expunerea art.39 al Legii nr.382/1999 în următoarea redacție: *”Precursorii se categorizează potrivit Regulamentului (CE) nr. 273/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 februarie 2004 privind precursorii drogurilor/ OJ L 47, 18 februarie 2004, iar regimul juridic al circulației legale a acestora se stabilește de Guvern.”*

10. Este de remarcat, că Nota informativă la proiectul de lege nu argumentează propunerea de completare a Legii nr.382/1999 cu un nou articol 40¹ cu 12 alineate, articol care ține de capitolul IX "Acordarea, suspendarea sau retragerea autorizației/licenței", și care conține prevederi privind circulația substanțelor clasificate, dar și celor din categoriile și subcategoriile substanțelor cu un regim juridic incert și nedeterminat. Mai mult ca atât, propunerile de completare a Legii cu art. 40¹, stabilesc circulația/vânzarea legală a unor substanțe clasificate, din categoriile și subcategorii nedeterminate în proiect și în cadrul normativ existent, a unor aspecte de flux documentar și raportare, dar textul lor nu include și nu se referă la acordarea, suspendarea sau retragerea autorizației/licenței.

Deaceia, propunem autorului, ca în Art.10 al proiectului de lege să se indice următorul text: *"Tabelul nr. IV „Precursori” din Anexă, va avea următorul cuprins: Substanțe incluse și categorizate conform tabelelor și listelor substanțelor narcotice, psihotrope și precursorilor acestora, supuse controlului, aprobate de Guvern”*.

11. De asemenea, este de remarcat că proiectul de lege nu corespunde cerințelor prevăzute în art.27 alin.(1) și art.30 lit.c) și d) ale Legii 780/2001.

În concluzie, ținând cont de cele sus expuse, considerăm următoarele:

- a) recomandăm autorului perfectarea proiectului dat, cu eliminarea tuturor obiecțiilor susmenționate, completarea proiectului cu analizele și informațiile de rigoare, precum și comasarea ulterioară a lui cu proiectul de lege menționat în pct.4 al prezentului aviz;
- b) autorii urmează a fi invitați la ședința Comisiei parlamentare de profil pentru definitivarea proiectului de lege înainte de a fi supus examinării în ședința plenară a Parlamentului Republicii Moldova.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție