



avocatul
poporului
OMBUDSMAN

27 noiembrie 2024

Nr. 04-3/72-2207

Din

**Domnului Igor GROSU,
Președintele Parlamentului Republicii Moldova**

Comisiile parlamentare sesizate în fond:

Comisia protecție socială, sănătate și familie,
Comisia economie, buget și finanțe,
Comisia politică externă și integrare europeană,
Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media,
Comisia juridică, numiri și imunități

Stimate Domnule Președinte al Parlamentului

Avocații Poporului doresc să atragă atenția asupra importanței cruciale a proiectului de lege nr. 280/2024 privind modificarea unor acte normative în domeniul controlului tutunului¹, înregistrat în Parlamentul Republicii Moldova.

Proiectul de lege este important deoarece vizează modificarea și completarea actelor normative în domeniul controlului tutunului, având ca scop principal protejarea sănătății publice prin reducerea expunerii la fumul de tutun și produsele conexe. Potrivit notei de fundamentare, principalele obiective ale proiectului de lege sunt: reducerea expunerii la fumul de tutun și aerosoli de tutun și produse conexe; armonizarea legislației naționale în domeniul controlului tutunului cu cea europeană și cu rigorile Convenției Cadru a Organizației Mondiale a Sănătății privind controlul tutunului; reducerea consumului produselor din tutun și celor conexe, atât la adulți, cât și la tineri în conformitate cu țintele stabilite prin Hotărârea Guvernului nr. 129/2023 cu privire la aprobarea Programului național de prevenire și control al bolilor netransmisibile prioritare în Republica Moldova pentru anii 2023-2027; protejarea sănătății populației de consecințele consumului produselor din tutun, al produselor conexe și de expunere la fumul de tutun; contracararea fenomenelor de publicitate și promovare a produselor din tutun și celor conexe; aplicarea măsurilor comprehensive de reglementare a produselor de tutun care să includă și produsele de tutun încălzit și dispozitivele acestora; consolidarea măsurilor de reglementare a produselor conexe, în special a țigărilor electronice.

¹ <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/7119/language/ro-RO/Default.aspx>



Proiectul de lege intervine cu modificări la Legea nr. 278/2007 privind controlul tutunului, articolul 17 din Legea nr. 264/2005 cu privire la exercitarea profesiei de medic, Codul contravențional al Republicii Moldova, la articolul 25 alineatul (5) din Legea nr. 320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova.

Îngrijorările societății civile

Președintele Campaniei pentru Copii Fără Tutun (The Campaign for Tobacco-Free Kids), Yolonda Richardson, a transmis o scrisoare oficială către președintele Parlamentului Republicii Moldova, prin care solicită aprobarea proiectului de lege nr. 280 pentru consolidarea măsurilor de control al tutunului, fără intervenții care să slăbească măsurile de protecție prevăzute în formula actuală a documentului².

Scrisoarea, datată 10 noiembrie 2024, subliniază importanța amendamentelor legislative propuse pentru sănătatea publică din Republica Moldova. În document, Richardson subliniază faptul că, deși Republica Moldova a adoptat o legislație privind controlul tutunului în 2015, mii de cetățeni continuă să moară prematur din cauza bolilor provocate de fumat și de expunerea la fumul de tutun.

Noile măsuri propuse de Ministerul Sănătății, cu sprijinul Guvernului, urmăresc reducerea semnificativă a acestor efecte nocive și îndeplinirea obligațiilor Republicii Moldova în cadrul Convenției Cadru a Organizației Mondiale a Sănătății pentru Controlul Tutunului și Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.

Ombudsmanii au remarcat că un număr tot mai mare de susținători au cerut Parlamentului să aprobe proiectul de lege nr. 280. De exemplu, Centrul pentru Politici și Analize în Sănătate a adresat un apel Președintelui Parlamentului³, în numele societății academice și profesionale din domeniul medicinei și sănătății publice, solicitând protejarea politicilor de sănătate publică în domeniul controlului tutunului față de influențele comerciale ale industriei tutunului.

Constatările Ombudsmanilor

În raportul pe anul 2023⁴ se atrage atenția că una dintre prioritățile ale OAP din Programul de Dezvoltare Strategică al Oficiului Avocatului Poporului pentru anii 2023-2030 este asigurarea accesului tuturor persoanelor la servicii de sănătate sigure și de calitate.

² <https://sanatateinfo.md/News/Item/12212/va-indemnam-sa-adoptati-legislatia-privind-controlul-tutunului-fara-modificari-care-ar-slabi-protectiile-propuse-scrisoarea-directorului-general-al-campaniei-pentru-copii-fara-tutun-catre-parlament>

³ <https://pas.md/ro/PAS/Studies/Details/435>

⁴ <https://ombudsman.md/post-document/raport-anual-privind-respectarea-drepturilor-si-libertatilor-omului-in-republica-moldova-in-anul-2023/>



Ombudsmanul a remarcat că, pe parcursul anului, autoritățile așa și nu au reușit să restricționeze comercializarea produselor electronice cu conținut de nicotină, observându-se o favorizare a intereselor comercianților de astfel de produse, chiar și la cel mai înalt nivel. Prin urmare, a venit cu recomandarea către Ministerul Sănătății să asigure consolidarea cadrului național în vederea interzicerii comercializării produselor cu conținut de nicotină, indiferent de forma și tipul produsului, în afara spațiilor special autorizate.

Statistici relevante

În Studiul de percepții asupra respectării drepturilor omului în Republica Moldova din anul 2023⁵, se menționează că în conformitate cu, doar 52,1% din populația chestionată consideră că dreptul la sănătate este asigurat cetățenilor de rând, iar 44,8% susțin contrariul.

De asemenea, a nivel global, în anul 2022, cel puțin 38 de milioane de tineri cu vârsta cuprinsă între 13-15 ani consumau o anumită formă de tutun. În Regiunea Europeană a OMS această cifră a ajuns la 4 milioane de consumatori: 11,5% băieți și 10,1% fete cu vârsta cuprinsă între 13-15 ani⁶.

În Republica Moldova, în 2019, 16,3% de adolescenți de vârsta 13-15 ani erau consumatori activi ai produselor de tutun și celor care conțin nicotină: 20,4% băieți și 11,8% fete (*Studiul GYTS, 2019*). Potrivit celor mai recente date din 2022, conform studiului „Comportamentul privind sănătatea ale copiilor de vârstă școlară” (HBSC – Health Behaviour in School-aged Children) în Republica Moldova, 25% de adolescenți cu vârsta de 13-17 ani au folosit țigări electronice: 28,3% băieți și 22% fete.

Standardele internaționale și naționale relevante

Din analiza conținutului proiectului de lege nr. 280/2024 observăm că acesta reprezintă un demers legislativ cu implicații profunde asupra protecției drepturilor fundamentale ale omului, în special ocrotirea sănătății copilului.

Dreptul la ocrotirea sănătății este garantat de art. 36 din Constituție. Conform jurisprudenței Curții Constituționale⁷, dreptul la ocrotirea sănătății este un drept fundamental al omului, asigurarea sănătății oamenilor constituind o prioritate națională și un obiectiv esențial al sistemului de sănătate, al cărui scop este realizarea unui nivel înalt de sănătate și garantarea unei asistențe medicale calificate. De asemenea, ocrotirea sănătății populației Republicii Moldova constituie un domeniu de importanță vitală și de

⁵ <https://ombudsman.md/studiu-perceptii-asupra-drepturilor-omului-in-republica-moldova-in-2023/>

⁶ <https://eu4moldova.eu/ro/protejarea-copiilor-de-interferenta-industriei-tutunului-tema-zilei-mondiale-fara-tutun-2024/>

⁷ DCC nr. 1/2014



interes public deosebit⁸, care obligă statul să ia măsuri pentru asigurarea viabilității, modernizării și dezvoltării lui.

În Hotărârea Curții Constituționale cu privire la *interdicția comercializării produselor din tutun în apropierea instituțiilor de învățământ și a instituțiilor medico-sanitare*⁹, Curtea reține că interdicția comercializării produselor din tutun de către unitățile comerciale provizorii în apropierea instituțiilor de învățământ și instituțiilor medico-sanitare nu este contrară dispozițiilor constituționale referitoare la concurența liberă și nici celor referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Prin urmare, legislatorul a urmărit realizarea a două scopuri: protecția sănătății tinerilor și protecția sănătății colectivității în general. Aceste două scopuri pot fi subsumate scopului protejării drepturilor, a libertăților și a demnității altor persoane, prevăzut de articolul 54 alin. (2) din Constituție. Curtea a notat că interdicția comercializării produselor din tutun în apropierea grupurilor protejate reduce din densitatea unităților comerciale și scade rata tinerilor fumători. Astfel, interdicția respectivă poate fi încadrată în categoria celor mai efective măsuri care contribuie la descurajarea fumatului în rândul tinerilor.

Un exemplu important privind controlul tutunului în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) este cazul *Hachette Filipacchi Presse Automobile și Dupuy c. Franța (2009)*¹⁰, în care Curtea a analizat restricțiile de publicitate pentru produsele din tutun. În acest caz, reclamantii au fost sancționați pentru publicitatea ilegală a produselor din tutun, conform legislației franceze menite să protejeze sănătatea publică. Curtea a decis că aceste restricții nu încălcau dreptul la libertatea de exprimare garantat de articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO). A subliniat că *protecția sănătății* publice este un scop legitim și că măsurile adoptate de stat erau proporționale. De asemenea, decizia a menționat utilizarea Convenției Cadru a Organizației Mondiale a Sănătății pentru Controlul Tutunului ca o referință pentru standardele internaționale privind reglementarea publicității produselor din tutun. Acest caz ilustrează modul în care CEDO acceptă o „marjă largă de apreciere” acordată statelor în reglementarea comercială și în măsurile de sănătate publică, mai ales când scopul este reducerea consumului de tutun, recunoscut ca o amenințare globală la adresa sănătății.

⁸ HCC nr. 28/2004

⁹ HCC nr. 9 din 8 aprilie 2019

¹⁰

[https://hudoc.echr.coe.int/#{fulltext%22:\[Hachette%20Filipacchi%20Presse%20Automobile%22\],%22documentcollectionid%22:\[GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[2001-91612%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{fulltext%22:[Hachette%20Filipacchi%20Presse%20Automobile%22],%22documentcollectionid%22:[GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[2001-91612%22]})



Dreptul copilului la sănătate și dezvoltare este prevăzut la art. 24 din Convenția ONU cu privire la Drepturile Copilului. Accesul la un mediu sănătos este esențial pentru dezvoltarea fizică și mentală a copilului. Expunerea la fumul de tutun pasiv, precum și la produsele conexe, inclusiv țigarele electronice și produsele din tutun încălzit, constituie o încălcare a acestui drept.

Articolul 28 sprijină realizarea dreptului la cel mai înalt standard de sănătate fizică și mentală, garantat de Articolul 12 al Pactului Internațional cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale (PIDESC). Interzicând implicarea industriei tutunului în inițiative legate de sănătate publică, statul previne conflictele de interese care ar putea submina politicile de sănătate și protejează populația de efectele nocive ale tutunului.

De asemenea, Convenția ONU privind Drepturile Copilului prevede la art.17, obligația pozitivă a statelor de a proteja copiii de informații și materiale care le-ar putea afecta sănătatea sau bunăstarea, iar articolul 19 cere statelor să ia măsuri pentru a proteja copiii împotriva oricăror forme de abuz, inclusiv abuzuri indirecte prin promovarea obiceiurilor dăunătoare.

În comentariul general nr. 4 cu privire la *sănătatea și dezvoltarea adolescenților*¹¹, se menționează că Comitetul este îngrijorat de influența exercitată asupra comportamentelor de sănătate ale adolescenților prin comercializarea produselor și stilurilor de viață nesănătoase. În conformitate cu articolul 17 al Convenției, statele părți sunt îndemnate să protejeze adolescenții împotriva informațiilor dăunătoare sănătății și dezvoltării lor, subliniind în același timp dreptul lor la informații și materiale din diverse surse naționale și internaționale. Prin urmare, statele părți sunt îndemnate să reglementeze sau să interzică informațiile și comercializarea substanțelor precum alcoolul și tutunul, în special atunci când vizează copii și adolescenți.

În comentariul general nr. 15 (2013) privind *dreptul copilului de a se bucura de cel mai înalt standard realizabil de sănătate*¹², Copiii au nevoie de informații și educație cu privire la toate aspectele sănătății pentru a le permite să facă alegeri în cunoștință de cauză cu privire la stilul lor de viață și accesul la serviciile de sănătate. Informarea și educația pentru abilitățile de viață ar trebui să abordeze o gamă largă de probleme de sănătate, inclusiv: ... și pericolele consumului de alcool, tutun și substanțe psihoactive. Informația și educația ar trebui să cuprindă informații adecvate despre dreptul copiilor la sănătate, obligațiile guvernelor și despre cum și unde să acceseze informațiile și

¹¹ Comentariul General nr. 4 (2003) Sănătatea și dezvoltarea adolescenților în contextul Convenției cu privire la Drepturile Copilului, pct. 25

¹² Comentariul general nr. 15 (2013) privind dreptul copilului de a se bucura de cel mai înalt standard realizabil de sănătate (art. 24), pct.59



serviciile de sănătate și ar trebui să fie furnizate ca parte centrală a curriculumului școlar, precum și prin intermediul serviciilor de sănătate și în alte setări pentru copiii care nu sunt la școală. Materialele care furnizează informații despre sănătate ar trebui să fie proiectate în colaborare cu copiii și diseminate într-o gamă largă de setări publice.

Convenția Cadru pentru Controlul Tutunului prevede la art. 13 că o interdicție clară asupra reclamei, promovării și sponsorizării ar reduce consumul de produse ce conțin tutun.

De asemenea, este important să menționăm prevederile articolului 14 din această Convenție, care subliniază necesitatea adoptării de măsuri pentru reducerea cererii, vizând în mod specific dependența și renunțarea la tutun. Conform acestui articol, fiecare stat parte este obligat să elaboreze și să promoveze repere integrate, cuprinzătoare și bazate pe dovezi științifice, adaptate contextului și priorităților naționale. Totodată, se prevede implementarea de măsuri eficiente pentru a încuraja renunțarea la fumat și pentru a asigura tratamente adecvate pentru dependența de tutun. Articolul 8 din Convenție prevede ca statele să adopte măsuri de protecție împotriva expunerii la fumul de tutun.

Am observat că proiectul de lege nr. 280/2024 reprezintă un pas esențial pentru alinierea legislației naționale la standardele internaționale, în special la Convenția-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății pentru Controlul Tutunului (FCTC), precum și la directivele Uniunii Europene în domeniu (Directiva 2014/40/UE, Directiva 2011/64/UE, Recomandarea Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind mediile fără fum de tutun (2009/C 296/02).

Directivele respective sunt măsuri interconectate și contribuie la reducerea consumului de tutun, în special în rândul tinerilor; protejarea cetățenilor de fumatul pasiv; Combaterea comerțului ilicit cu tutun; promovarea unui mediu fără tutun pentru o sănătate publică mai bună.

Ombudsmanii mai subliniază importanța educației preventive în protejarea copiilor de influența industriei tutunului. Legea nr. 278/2007 privind controlul tutunului include la art. 32 prevederi pentru creșterea conștientizării și educarea publicului. De asemenea, art. 25 prevede clar măsurile de prevenire a accesului minorilor la produsele din tutun și la produsele conexe. Acesta reglementează măsuri stricte pentru prevenirea accesului minorilor la produsele din tutun și produse conexe, interzicând comercializarea acestora către persoane sub 18 ani și în anumite condiții de vânzare, cum ar fi prin internet, comerț ambulant sau în ambalaje atrăgătoare pentru tineri. Se impun și obligații pentru comercianți, cum ar fi verificarea vârstei cumpărătorilor și afișarea clară a informațiilor privind interdicțiile și amenzile. Se mai prevede



interzicerea expunerii vizibile a produselor și reglementarea locațiilor de vânzare în apropierea instituțiilor educaționale și sanitare.

De asemenea, articolul 28 din legea prenotată reflectă un angajament ferm al statului de a proteja drepturile fundamentale ale omului, în special dreptul la sănătate, drepturile copiilor și dreptul la un mediu sănătos. Deși implică o restricționare a activităților economice ale industriei tutunului, această măsură este legitimă, proporțională și indispensabilă pentru promovarea bunăstării generale.

Totuși, susținem că pentru a alinia legislația la normele europene sunt necesare măsuri solide specifice de educare și informare a copiilor și tinerilor despre riscurile consumului de tutun și produse ce conțin nicotină, măsuri care să protejeze tinerii de efectele nocive ale acestor produse, precum și de strategiile înșelătoare ale industriei tutunului, care compromit sănătatea publică, bunăstarea și protecția mediului.

Aceste măsuri sunt esențiale pentru reducerea consumului de tutun și pentru protejarea sănătății copiilor, care au dreptul la un mediu sigur, liber de influențe dăunătoare, conform Convenției ONU cu privire la Drepturile Copilului și standardelor internaționale și naționale corespunzătoare.

Recomandările Ombudsmanilor

Ombudsmanii consideră că în asigurarea unui echilibru între interesele comercianților și protecția sănătății publice este esențială în contextul reglementării produselor nocive, cum ar fi tutunul și produsele conexe. Protecția sănătății tinde să prevaleze atunci când aceste două interese sunt puse în balanță. Acest lucru reflectă validarea restricțiilor impuse industriei tutunului pentru a proteja sănătatea cetățenilor.

Prin urmare, susținem promovarea proiectului de lege nr. 280/2024 din perspectiva alinierii legislației naționale la standardele internaționale și europene și reafirmarea angajamentului statului față de sănătatea publică și drepturile copilului. Recomandăm de a nu admite orice încercări de influență negativă din partea industriei tutunului sau a grupurilor de lobby care încearcă să submineze aceste reglementări.

Recomandăm o abordare integrată, care să combine reglementările legislative cu educația preventivă, monitorizarea riguroasă și un angajament constant din partea autorităților locale și centrale pentru reducerea consumului de tutun și protejarea drepturilor fundamentale ale copiilor. Aceasta ar putea viza informarea copiilor și tinerilor despre riscurile consumului de tutun și produse conexe, cât și prevenirea influenței înșelătoare a industriei tutunului, care subminează politicile de sănătate publică.



De asemenea, în domeniul combaterii tutunului, răspunderea contravențională are un rol esențial în prevenirea fumatului, protejarea sănătății publice și respectarea legislației privind controlul tutunului. Considerăm că sancționarea contravențională în domeniul combaterii consumului de tutun este crucială pentru protejarea sănătății publice și pentru implementarea unui control mai strict al produselor din tutun și celor conexe.

În lumina circumstanțelor expuse, adoptarea proiectului de lege nr. 280/2024 este un gest esențial de responsabilitate față de generațiile prezente și viitoare, protejând sănătatea publică și drepturile fundamentale ale copilului. Sugerăm Parlamentului Republicii Moldova susținerea proiectului legislativ respectiv, reafirmând angajamentul statului de a asigura dreptul fundamental la sănătate și de a combate influența nocivă a industriei tutunului.

Apreciem atenția acordată acestui subiect vital și angajamentul de a proteja și a promova dreptul fundamental la sănătate sigur și de calitate generațiilor actuale și viitoare.

Cu deosebit respect,

**Ceslav PANICO,
Avocatul Poporului**

**Vasile COROI,
Avocatul Poporului pentru
drepturile copilului**

Ex. Muntean Ig.
060002655