



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale

(nr.371 din 18.10.2023)

Direcția generală juridică a examinat **în mod prioritar** proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 privind actele normative și expune următoarele.

I. Evaluarea generală a proiectului de lege:

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvern, fiind aprobat prin Hotărârea nr.785 din 18.10.2023, fapt ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Potrivit notei informative, proiectul de lege are drept scop instituirea unor reglementări calitative și detaliate a aspectelor legate de aplicarea măsurilor restrictive internaționale în sensul valorificării tuturor instrumentelor oferite de Legea nr.25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale, care la moment sunt în mare parte inaplicabile din cauza cadrului normativ deficitar. De asemenea, proiectul de lege este o condiționalitate care rezultă din Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

3. Proiectul de lege prevede transpunerea parțială a Deciziei (PESC) 2020/1999 a Consiliului din 7 decembrie 2020 privind măsuri restrictive împotriva încălcărilor grave ale drepturilor omului și a abuzurilor grave împotriva drepturilor omului și a Regulamentului (UE) 2020/1998 al Consiliului din 7 decembrie 2020 privind măsuri restrictive împotriva

încălțărilor grave ale drepturilor omului și a abuzurilor grave împotriva drepturilor omului,

4. Prin natura reglementărilor promovate, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, astfel, domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art.66 și art.72 din Constituția Republicii Moldova.

5. Cu titlu de informare, atenționăm că la definitivarea examinării proiectului de lege, urmează a se ține cont de Opinia Comisiei de la Veneția.

I. Observații de fond:

1. Referitor la prevederile ce țin de subiecții restricțiilor prevăzute la art.4¹ din proiect, observăm că proiectul propus nu se limitează doar la cetățenii străini și apatrizi nerezidenți, ci și la orice persoană fizică sau juridică din țară și de peste hotare, inclusiv în privința persoanelor aflate în exercițiul unei funcții publice importante la nivel național și membrilor organelor de conducere ale partidelor politice, ofițeri cu grade militare superioare și supreme ș.a. fără să specifice, că se limitează doar la străini. De menționat, că de la adoptarea Actelor Magnitsky în Statele Unite ale Americii și de către autoritățile SUA nu au fost aplicate sancțiuni nici unui cetățean american. Or, aceste sancțiuni sunt aplicate în cazurile când nu pot fi folosite mijloacele justiției penale, din cauza extra teritorialității faptelor. Fundamental este că măsurile restrictive aplicate de Statele Unite ale Americii **nu vizează substituirea justiției sale penale, nu se referă la proprii cetățeni sau la crimele comise pe teritoriul său.** Sancțiunile vizează persoane fizice sau juridice aflate în alte teritorii, unde Statele Unite nu au competențe de urmărire penală. Preluarea acestor sancțiuni de către Republica Moldova, pe teritoriul căreia și de cetățenii căreia au fost comise crime grave, fără respectarea rigorilor procedurii penale, inversează sensul sancțiunilor. Subsecvent, această bază normativă a fost inclusă și în legislația Uniunii Europene, prin Decizia (PESC) 2020/1999 din 7 Decembrie 2020 privind măsuri restrictive împotriva încălțărilor grave ale drepturilor omului și a abuzurilor grave împotriva drepturilor omului și prin Regulamentul (UE) 2020/1998 din 7 decembrie 2020 pentru punerea lor în aplicare. Analogic bazei normative din SUA, Decizia Consiliului Uniunii Europene vizează încălțări grave ale drepturilor omului la nivel mondial, face parte din politica externă și de securitate și se referă în principal la faptele comise în alte jurisdicții. Atât în Statele Unite ale Americii, cât și în Uniunea Europeană, sancțiunile încep cu și au la baza restricțiile de intrare sau tranzitare a acestor jurisdicții, apoi înghețarea

fondurilor și resurselor economice aflate deja pe teritoriul său sub controlul instituțiilor financiare ale SUA sau UE. **Sanțiunile nu înlocuiesc justiția penală atunci când ea este aplicabilă și nu afectează respectarea drepturilor omului în jurisdicția propriilor legi.**

Ca observație de ordin general, semnalăm că proiectul de lege nu respectă exigențele dreptului la un proces echitabil, are elemente dubioase care pot fi contestate la Curtea Constituțională, deoarece este contrară principiilor statului de drept și convențiilor internaționale. În acest sens, Constituția Republicii Moldova transpune actele internaționale și stabilește prioritatea drepturilor și libertăților omului (art.4), separarea puterilor (art.6), prezumția nevinovăției, fără un proces judiciar public (art.21), dreptul la apărare (art.26). Chiar și articolul 54 din Constituție, care admite restrângerea unor drepturi sau al unor libertăți în interesul securității naționale și altor interese publice, nu admite restrângerea dreptului la un proces judiciar public. Actele Magnitsky adoptate de alte jurisdicții declară drept scop de bază protecția drepturilor omului în cazurile comiterii crimelor de străini și în jurisdicții străine. Dar, aplicarea sancțiunilor pe teritoriul statelor unde au fost comise crimele și de cetățenii acelor state, în afara oricăror proceduri judiciare, inclusiv **dreptul la apărare, dreptul la un proces echitabil, recurs legal și altele, constituie în sine o încălcare a drepturilor omului.** Asemenea abuzuri sunt direct interzise de actele internaționale și de Constituția Republicii Moldova.

Ca referire la tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, atenționăm că acestea prevăd garantarea și respectarea protecției drepturilor și libertăților omului cum ar fi:

- art.14 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr.217/1990, prin care este stabilit că orice persoană are dreptul ca litigiul în care se află să fie examinat în mod echitabil și public de către un tribunal competent, independent și imparțial. Orice persoană acuzată de comiterea unei infracțiuni penale este prezumată a fi nevinovată cât timp culpabilitatea sa nu a fost stabilită în mod legal;

- art.3 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, ratificată prin Legea nr.158/2007 stabilește că aceasta se aplică, în conformitate cu dispozițiile sale, prevenirii corupției, anchetelor și urmăririlor privind corupția, precum și blocării, sechestrului, confiscării și restituirii produsului provenind din infracțiunile prevăzute în conformitate cu prezenta convenție. Convenția încurajează aplicarea procedurilor penale și judiciare.

- art.1 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului și a libertăților fundamentale, ratificată prin Hotărârea Parlamentului

nr.1298/1997, stabilește obligația părților contractante să recunoască oricărei persoane aflate sub jurisdicția sa drepturile și libertățile Convenției. În acest sens, art. 6 și art.7 din Convenția menționată, stabilesc dreptul la un proces echitabil și interzice pedeapsa fără lege, iar articolul 17 interzice abuzul de drept, care prevede că „nici o dispoziție din prezenta Convenție nu poate fi interpretată ca implicând pentru un stat, unui grup sau unui individ, un drept oarecare de a desfășura o activitate sau de a îndeplini un act ce urmărește distrugerea drepturilor sau libertăților recunoscute de prezenta Convenție, sau de a aduce limitări acestor drepturi și libertăți, decât cele prevăzute de această Convenție.”

Este de menționat că *toate tratatele internaționale citate stabilesc obligația clară a statului de a investiga penal și de a judeca într-un proces echitabil crimele comise pe teritoriul său.* Tratatul interzic direct eludarea procedurilor penale legale sub acoperirea protecției drepturilor omului.

Mai mult ca atât, înstrăinarea bunurilor aduce atingere dreptului de proprietate, consfințit în art.46 din Constituția Republicii Moldova și art. 1 al Protocolului adițional la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și libertăților fundamentale, în coroborare cu prevederile art. 6 al Convenției „Dreptul la un proces echitabil”, care prevede că, orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil și în termen rezonabil, în același timp, proiectul de lege nu prevede un termen rezonabil de blocare a fondurilor, resurselor economice și bunurilor imobile astfel, într-un final, cheltuielile de administrare a acestora s-ar putea egala cu valoarea bunurilor blocate, în acest fel, persoana va fi lipsită de proprietate.

Prin urmare, considerăm că norma ce se referă la subiecții restricțiilor ce vizează cetățenii Republicii Moldova urmează a fi revăzută prin prisma celor invocate.

II. Observații privind respectarea procedurilor de tehnică legislativă:

1. Cu referire la clauza de adoptare și clauza de armonizare, urmează ca acestea să fie divizate, astfel fiind în concordanță cu art.44 din Legea nr.100/2017.

2. La Art. I, în scop de rigoare redacțională cu referire la cuvintele „Capitolul I PREVEDERI GENERALE”, sugerăm substituirea acestora cu cuvintele „ Capitolul I DISPOZIȚII GENERALE”, astfel fiind în conformitate cu prevederile art.45 din Legea nr.100/2017.

3. La Art.4¹, pentru rigoarea redactării, în ceea ce privește structura articolului, atenționăm că aceasta urmează a fi adus în concordanță cu

prevederea art.51 alin.(7) din Legea nr.100/2017, care prevede că în caz de necesitate, literele pot avea diviziuni care fie sînt însemnate succesiv cu numere ordinare, exprimate prin cifre arabe, urmate de punct, sau exprimate prin cifre romane mici, luate între paranteze, fie sînt precedate de liniuță și încep din rînd nou.

4. La Art.4²:

- **la alin.(1)**, cu referire la cuvîntul „excepție” propunem ca acesta să se substituie cu cuvîntul „derogare”, amintim că potrivit art.5 alin.(1) din Legea nr.100/2017, normele juridice se împart în generale, speciale și derogatorii. Obiecția este valabilă și pentru pct.5 din proiect.

- **la alin.(1), lit. (iv)** – în privința persoanei asociate subiectului restricțiilor cu referire la cuvintele „despre care există informații credibile”, atenționăm că tălmăcirea acesteia va fi lăsată la discreția instituțiilor responsabile, ceea ce ar genera interpretări ambigui și ar comporta riscuri de abuz în procesul implementării legii. În acest sens, potrivit art. 54 alin.(1) lit. a) din Legea nr. 100/2017, conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc. Astfel, adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare se impune prin prisma articolul 23 alin. (2) din Constituție. De asemenea, în Hotărârea nr. 26 din 23 noiembrie 2010, Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente sine qua non ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare nu pot fi omise;

5. La Art.4³:

- **alin.(2)**, în ceea ce privește deciziile de aliniere la măsurile restrictive internaționale precum că au „caracter politic și nu sunt acte administrative” semnalăm că, categoria de acte cu caracter politic este distinctă de categoria actelor normative. În acest sens, art. 1 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 stabilește că *prezenta lege nu se aplică actelor juridice cu caracter individual și celor cu caracter exclusiv politic și nici actelor care nu conțin norme de drept*. Potrivit art. 190 din Codul administrativ „*Nu pot fi contestate cu acțiune în contencios administrativ următoarele acte administrative: a) actele exclusiv politice ale Parlamentului, ale Președintelui Republicii Moldova și ale Guvernului; b) actele administrative cu caracter diplomatic referitoare la politica externă a Republicii Moldova; c) actele de comandament cu caracter militar.*” Luând în considerare faptul că prin deciziile de aplicare a măsurilor restrictive sau deciziile de aliniere la măsurile restrictive internaționale se limitează anumite drepturi a unor persoane fizice sau juridice, propunem a se evalua adițional oportunitatea menținerii caracterului de acte politice.

- cu referire la propoziția „Aceste acte nu pot fi obiectul unei contestări cu acțiune în contencios administrativ în condițiile Codului administrativ”, urmează ca prevederea menționată să fie în concordanță art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care prevede că „*Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa.*”, deoarece în acest caz vor fi restrânse sau limitate drepturile persoanelor la proces echitabil;

6. La Art.7 alin.(2) și alin.(7), în scop de rigoare redacțională, după cuvintele „masurile restrictive” urmează să se introducă cuvântul „internaționale”.

7. La Art.7¹ alin.(5) lit. g), cu referire la atribuțiile Consiliului interinstituțional de supervizare de „realizare a altor atribuții prevăzute de prezenta lege”, urmează a se preciza care sunt acestea, astfel fiind în conformitate cu prevederile art. 54 alin.(1) lit. a) din Legea nr. 100/2017.

9. La Art.18¹ alin.(2), cu referire la persoanele exceptate pentru faptul că nu au divulgat informații contrar intereselor sale, atenționăm că urmează a introduce și „adoptator, copii adoptați”, astfel fiind în conformitate cu prevederile art.134 (Rudenia) din Codul penal al RM și Legea nr.99/2010 privind regimul juridic al adopției.

10. La Art.19⁵ alin.(1) și alin.(3), pentru claritatea normei sugerăm autorului să prevadă un termen, deoarece cuvintele „fără întârziere” și „de îndată” nu clarifică exactitatea termenului de comunicare și de blocare a fondurilor. (Obiecție valabilă și pentru art.19⁹ alin.(1) și alin.(5) din proiect).

11. La Art.19⁶ alin.(2), cu referire la solicitarea de notare a indisponibilizării ce trebuie să conțină „și/sau alte date de identificare a bunului”, atenționăm că pentru claritatea normei acestea urmează a fi enumerate.

12. La Art.19⁸ alin.(3), pentru asigurarea terminologiei unitare, propunem ca cuvintele „control jurisdicțional ” să se substituie cu cuvintele „control judecătoresc”, astfel fiind în conformitate cu prevederile Codului administrativ al RM.

13. La Art.19¹⁰ din proiect:

- **alin.(2)**, întru asigurarea unei reglementări complete și clare în aplicarea normei, urmează ca cuvântul „Serviciu” să se substituie cu cuvintele „Serviciul Fiscal de Stat”.

- **la alin.(9)**, în ceea ce privește textul „contracte de închiriere a folosinței bunurilor cu clauză de transfer al proprietății asupra bunurilor”, și „contracte privind dreptul de uzufruct asupra acestor bunuri”, atenționăm că aceste prevederi sunt preluate din art.25 alin.(10) din Ordonanța de Urgență a României nr.202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale, și prin urmare aceasta urmează a fi ajustată rigorilor stilului normativ din Codul civil al RM.

14. La Art.19¹¹, în denumirea articolului, pentru rigoarea redacției, propunem ca după cuvintele „a măsurilor de blocare” să se introducă cuvintele „, a fondurilor și resurselor economice”.

Concluzionând cele expuse, relevăm că proiectul de lege necesită a fi revizuit prin prisma obiecțiilor invocate, iar oportunitatea adoptării lui ține de prerogativa Parlamentului.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală

Ex. T. Rotaru
Tel: 820-583