



5 octombrie 2015

Dj-8 nr. 363

## AVIZ

la proiectul legii privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale  
(nr. 311 din 25.08.2015)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797-XIII din 02.04.1996 și a prevederilor Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001 și, reieșind din analiza efectuată relatăm următoarele.

Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova, fiind aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.587 din 24 august 2015, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și prevederilor art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

Potrivit informației expuse în Nota Informativă, proiectul de lege are ca scop reglementarea modului de punere în aplicare, la nivel național, a măsurilor restrictive internaționale adoptate de Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite, de Consiliului Uniunii Europene, de organizațiile internaționale sau de alte state, precum și a celor adoptate de Republica Moldova din propria inițiativă.

Proiectul de lege este elaborat avîndu-se în vedere îndeplinirea obligațiilor care derivă din calitatea Republicii Moldova de stat membru al Organizației Națiunilor Unite, precum și a angajamentelor asumate de Republica Moldova în calitatea sa de stat asociat al Uniunii Europene. În acest sens, art.3 al Acordului de Asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană prevede dezvoltarea dialogului politic în vederea aprofundării asocierii politice și sporirea convergenței și eficacității politicii externe și de securitate comună.

### **Observații generale:**

Reieșind din analiza efectuată, atenționăm că, Nota Informativă ce însoțește proiectul face referire la proiectul hotărîrii de Guvern privind aprobarea proiectului Legii privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale, ci nu la proiectul legii supus examinării.

Tot aici menționăm că, *dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ*, potrivit art.23 alin.(2) lit.f) al Legii nr.780/2001, *urma să cuprindă și lista actelor condiționate ce necesită a fi elaborate sau revizuite în legătură cu adoptarea actului legislativ.*

**Observații de concordanță cu prevederile legislative și obiecții de tehnică legislativă:**

1. La **art.1 lit.a)** din proiectul legii, necesită a fi precizat că este vorba de rezoluții ale Consiliului de Securitate ale Organizației Națiunilor Unite adoptate în baza prevederilor art.41 al Cartei Națiunilor Unite, întrucât, acestea au valoare juridică obligatorie pentru părți.

La **lit.c)**, pentru respectarea rigorilor stilului normativ, propunem reformularea textului, astfel:

„c) prin actele și deciziile care impun măsuri restrictive internaționale, adoptate de organizațiile internaționale sau de alte state, la care Republica Moldova s-a aliniat”.

2. La **art.2**, la definirea noțiunii de „fonduri”, atenționăm că, legislația în vigoare utilizează sintagma de „*obligațiune fără acoperire*” și nu „*obligațiune negarantată*”. La fel, întru evitarea unor interpretări eronate, necesită a fi concretizat termenul „*de scrisoare de credit*”.

La definirea noțiunii de „*blocare a fondurilor*”, ținând cont de sensul expresiei definite, sugerăm să se analizeze dacă nu este mai potrivit ca textul să se refere la „*împiedicarea oricărui transfer*” și nu la „*prevenirea oricărui transfer*”. Această remarcă este valabilă și la definirea termenului de „*blocare a resurselor economice*”.

3. Prevederile **art. 3** din proiectul legii, reiau într-o redacție aproape identică dispozițiile art.2 din proiect la definirea noțiunii de „*măsuri restrictive internaționale*”, instituind astfel, reglementări paralele în ceea ce privește scopul măsurilor restrictive internaționale. Precizăm că, reglementarea propusă nu corespunde exigențelor de tehnică legislativă referitoare la evitarea oricăror paralelisme în conținutul actelor normative. Se impune, astfel, excluderea normei.

4. Titlul **art.5** urmează a fi adus în corespundere cu conținutul acestuia. În acest sens, menționăm că norma de la alin.(3) al articolului în cauză vizează măsurile restrictive internaționale adoptate de către Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite care nu sînt detaliate la nivel internațional prin acte normative direct aplicabile, obținînd forță juridică obligatorie pe teritoriul Republicii Moldova după adoptarea unei hotărîri de către Guvern.

La **art.5 alin.(1)**, pentru rigoarea redactării, propunem introducerea sintagmei „*în Republica Moldova*” după textul „*deciziile comitetului de sancțiuni stabilite prin aceste rezoluții sînt direct aplicabile*”.

**La alin.(3)** urmează a se concretiza ce se are în vedere prin „*sancțiuni care nu sînt detaliate la nivel internațional prin acte normative direct aplicabile*”.

Totodată, autorul folosește termenul de „*sancțiuni internaționale*”. În contextul normelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.19 al Legii nr.780/2001, propunem de a se examina suplimentar substituirea sintagmei „*sancțiuni internaționale*” cu sintagma „*măsuri restrictive internaționale*”. Mai mult decît atît, necesită a fi amendate și o serie de articole din proiectul legii, care prevăd, de asemenea noțiunea de „*sancțiuni internaționale*” (art.5 alin.(1)-(4), art.12 alin.(1), art.15 alin.(7)).

5. La **art.6 alin.(1)**, întru asigurarea unei reglementări complete, avînd în vedere că art.7 din proiectul legii face referire și la măsurile restrictive internaționale instituite prin actele normative ale Uniunii Europene, propunem introducerea textului „*deciziile Consiliului Uniunii Europene,*” după textul „*măsurile restrictive instituite prin*”.

Norma de la **alin.(2)** din proiectul legii pune în sarcina atît a Guvernului cît și a Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene adoptarea declarațiilor care nu instituie măsuri restrictive internaționale, cu condiția că acestea nu reprezintă o amenințare cu forța sau la folosirea ei și nu sînt îndreptate împotriva integrității teritoriale ori independenței politice a vreunui stat, fără ca textul să instituie nici o măsură care să conducă la evitarea suprapunerilor. Admiterea prin proiect a atribuțiilor paralele generează apariția multiplelor confuzii și incertitudini la modul de aplicare a prevederilor respective lipsind actul legislativ de precizia și claritate cerută de stilul normativ. Totodată, insistarea asupra dispersării competențelor de adoptare a respectivelor declarații de către ambele autorități nu este de natură să contribuie la crearea unui mecanism eficient de conlucrare și a unei poziții unice a subiecților *via-a-vis* de adoptarea declarațiilor sau acțiunilor preventive.

În același timp, apreciem excesive competențele atribuite Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene în lipsa unor criterii clare de delimitare a situațiilor cînd Ministerul este împuternicit de a acționa în numele Guvernului. Prin urmare, considerăm rațional excluderea sintagmei „*sau Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene în numele Guvernului*”.

La fel, se va examina și noțiunea „*pot adopta sau pot să se alinieze la declarațiile care nu instituie măsuri restrictive internaționale*” descrisă la **alin. (2)** al articolului, deoarece definirea unor noțiuni se realizează la începutul actului normativ elaborat, pentru a reda clar și cu exactitate înțelesul normei.

Precizăm că, pentru o mai bună sistematizare a prevederilor proiectului, norma de la **alin.(3)** al articolului, care are ca obiect intrarea în vigoare a măsurilor restrictive internaționale, trebuie prevăzută în cuprinsul art.14 din proiect. La fel, avînd în vedere, că dispozițiile **art.7 alin.(9)** se leagă tematic de dispozițiile **art.6 alin.(3)**, observația este valabilă și pentru norma dată.

6. Potrivit normei propuse la **art.7 alin.(2)**, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene va avea competența de a decide aliniere Republicii Moldova la un șir de măsuri restrictive internaționale instituite prin actele normative ale Uniunii Europene sau ale altor organizații internaționale după consultarea prim-ministrului Republicii Moldova, precum a autorităților și instituțiilor publice competente. Printre acestea se enumeră, anularea unor vizite oficiale sau boicotarea unor evenimente internaționale, blocarea fondurilor sau resurselor economice, impunerea restricțiilor de survol, aplicarea restricțiilor de intrare și tranzitare a teritoriului Republicii Moldova de către cetățenii străini și apatrizi.

În acest context, conform prevederilor art. 96 alin. (1) din Constituție, *Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului.* Mai mult, potrivit art. 107 alin. (1) din Constituție dezvoltate de prevederile art.21 alin.(2) al Legii nr.64/1990, *ministerele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului,*

*hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor.* În activitatea sa, în temeiul pct.8 alin.(2) al Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia, *Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene este investit cu dreptul de a adopta acte departamentale.* Reieșind din aceste specificații, adoptarea deciziei de aliniere a Republicii Moldova la măsurile restrictive internaționale evocate de către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene pare a fi prea excesivă. Astfel, propunem autorului atribuirea competenței respective în sarcina Guvernului. Propunerea este relevantă și pentru prevederile normei de la **alin.(5) al articolului.** În cazul acceptării acestei recomandări este necesară revederea normelor de la **art.8 alin.(5), art.9 alin.(4), art.10 alin.(1) și alin.(2) din proiect.**

La **alin.(3)** pentru unitate terminologică, propunem ca expresia „*luarea deciziei*” să fie înlocuită cu sintagma „*adoptarea deciziei*”, iar după textul „*a altor autorități*” se va introduce expresia „*și instituții*”.

La **alin.(4)**, textul „*alinieră Republicii Moldova ..... poate fi făcută doar după adoptarea deciziei respective de către...*” imprimă normei un caracter confuz. Evocăm faptul, că potrivit art.7 alin.(1) din proiect, *adoptarea măsurilor restrictive internaționale instituite prin actele normative ale Uniunii Europene sau ale altor organizații internaționale poate fi efectuată prin adoptarea deciziei de aliniere.* Propunem revederea normei. Obiecția este valabilă și pentru alin.(6) al articolului.

La **alin.(5)** textul din paranteze necesită de exclus, deoarece conform regulilor tehnicii legislative, nu este admisă instituirea normelor cu explicație.

La **alin.(7)**, pentru asigurarea unei reglementări complete, apreciem că textul ar trebui să precizeze în mod expres și posibilitatea convocării ședințelor ad-hoc anterior luării deciziei privind alinieră la deciziile unilaterale ale unor state, cu atât mai mult că norma de la alin.(6) al articolului face referire la deciziile în cauză.

7. Titlul **art.8, art.9 și art.10** necesită a fi revăzut, dat fiind că din actuala redactare, nu se înțelege cu certitudine că, textul articolelor reglementează procedura privind instituirea măsurilor restrictive internaționale de către Republica Moldova la inițiativa acesteia.

Textul normei de la **alin.(4) al art.8** face referire la competența Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene de a notifica aplicarea măsurilor restrictive privind boicotarea de către Republica Moldova a unor evenimente internaționale și anularea unor vizite oficiale în Republica Moldova sau în afara Republicii Moldova fără a specifica autoritatea competentă care adoptă decizia fapt care creează confuzie în text. Prin urmare, recomandăm de a se revizui norma.

Norma de la **alin.(5)**, în redacția propusă nu delimitează clar autoritatea de competență căreia ține înaintea propunerii către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene privind declararea unui membru al personalului diplomatic sau un funcționar consular ca persoană non grata sau indezirabil. Se recomandă specificarea autorității competente de drept care urmează să înainteze propunerea dată.

8. În acord cu exigențele normelor de tehnică legislativă, la **art.9 alin.(2)** se va indica numărul, legislatura și data adoptării Legii cu privire la controlul exportului, reexportului, importului și tranzitului de mărfuri strategice.

9. Prevederile normei de la art.10 alin.(2) necesită a fi coroborate cu dispozițiile Legii nr.200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova potrivit cărora *interdicția de intrare în Republica Moldova este dispusă de autoritatea competentă pentru străini, în privința străinului returnat de pe teritoriul Republicii Moldova și de Poliția de Frontieră din subordinea Ministerului Afacerilor Interne în privința străinului care a ieșit din Republica Moldova după data la care șederea sa a devenit ilegală, fără a face obiectul unei măsuri de returnare de pe teritoriul țării. Măsura interdicției de intrare în Republica Moldova se dispune de autoritățile invocate și împotriva străinilor dacă organizațiile internaționale al căror membru este Republica Moldova sau autoritățile publice care desfășoară activități de combatere a terorismului semnaleză că aceștia finanțează, pregătesc, sprijină în orice mod sau comit acte de terorism; există indicii că fac parte din grupuri criminale organizate cu caracter transnațional sau că sprijină în orice mod activitatea acestor grupuri; există indicii să se presupună că au săvârșit sau că au participat la săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii ori a unor crime de război, ori a unor crime contra umanității, prevăzute în tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.*

10. La **art.11 alin.(1)** din proiect, textul „*autoritățile administrației publice competente*” se vor substitui cu textul „*autoritățile publice competente*”.

La **alin.(3)**, pentru caracterul complet al normei propuse, se va indica legea în condițiile căreia se va contesta deciziile autorităților publice competente privind aplicarea măsurilor restrictive.

11. La **art.12 alin.(1)** din proiect, din aceleași rațiuni, recomandăm să se facă trimitere la „*alin.(3) al art.5*” din proiect, întrucât, doar în cazul măsurilor restrictive adoptate de Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite care nu sînt detaliate la nivel internațional prin acte normative direct aplicabile se adoptă acte normative naționale necesare aplicării acestora.

La **alin.(2)**, pentru o terminologie unitară cuvîntul „*organul*” se va substitui cu cuvîntul „*autoritatea*”. Observația este valabilă și pentru **alin.(3)** al articolului. Totodată, la **alin.(3)** nu este clar dacă textul se referă la măsurile restrictive internaționale stabilite de Republica Moldova la inițiativa acesteia sau și la celelalte măsuri restrictive internaționale. Pentru a evita apariția unor divergențe de interpretare sugerăm revederea textului.

12. La **art.14** din proiect sugerăm revederea termenului de publicare în Monitorul Oficial pentru ca acesta să răspundă exigențelor de celeritate reclamate de punerea în aplicare, precum și de adoptarea deciziilor privind alinierea la măsurile restrictive ale UE și a altor organizații.

La **alin.(2)**, luînd în considerare faptul că, potrivit art.7 alin.(4) din proiect, alinierea Republicii Moldova la măsurile restrictive din categoria celor prevăzute la art.4 lit.c), e), h), i) și j) din proiect, instituite prin acte normative ale Uniunii Europene sau a altor organizații internaționale poate fi făcută doar după adoptarea

deciziei respective de către Președintele Republicii Moldova, Parlament sau Guvern, în modul stabilit de art.8-11 din proiect, considerăm oportună ca actele normative sau deciziile prin care se adoptă, modifică sau sînt ridicate măsurile respective să fie publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova în condițiile Legii privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale. Obiecția este valabilă și pentru alin.(3) al articolului.

Prevederea propusă la **alin.(4)** conține norme de trimitere care fac referire la prevederile altui act. Considerăm necesară, concretizarea actului normativ la care se face referire. Totodată, pentru utilizarea unei terminologii constante, propunem substituirea cuvîntului „*abolesc*” cu expresia „*sînt ridicate*”.

Norma stabilită la **alin.(5)**, potrivit căreia, *deciziile privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale de la art.4 lit.c) și j) din prezenta lege nu se publică în Monitorul Oficial*, constatăm ca fiind neconstituțională și nu corespunde principiului asigurării transparenței activității instituțiilor publice și a accesului la informație.

În acest sens, potrivit art.7 alin.(2) din proiect, *deciziile privind alinierea la măsurilor restrictive internaționale de la art.4 lit.c) și j) se adoptă de către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene*. Legile, promulgate de Președintele Republicii Moldova, hotărîrile Parlamentului, decretele Președintelui Republicii Moldova, hotărîrile și dispozițiile Guvernului, actele normative ale organelor centrale de specialitate ale administrației publice, în temeiul Legii nr. 173 din 06.07.94 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Potrivit art.76 din Constituția Republicii Moldova, *legea intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei*. Nepublicarea legii atrage *inexistența acesteia*. În acest context, în Hotărîrea nr.32 din 29.10.1998, Curtea Constituțională a statuat că data intrării în vigoare a legii, prevăzută în textul ei, nu poate preceda data publicării acesteia. Avînd în vedere că nepublicarea legii atrage după sine inexistența acesteia, data intrării în vigoare, prevăzută în textul unei legi, nu poate fi decît posterioară publicării sale în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova". Or, nu poate fi în vigoare legea care a priori intră în contradicție cu principiul constituțional privind publicarea legii.

În situația creată, pentru a înlătura neconstituționalitatea normei invocate, propunem excluderea acesteia, decizia de aplicare a măsurilor restrictive internaționale urmînd să intre în vigoare din momentul publicării în Monitorul Oficial. Prin urmare, se vor revedea și dispozițiile **art.6 alin.(3)**, respectiv **art.20 alin.(2)** din proiect.

13. În titlul **art.15**, după cuvîntul „*interacțiunea*” se va introduce sintagma „*autorităților și*”.

Art.15 alin.(3), în redacția propusă nu delimitează clar și limitativ autoritatea de competența căreia ține examinarea sesizărilor privind cazurile de încălcare a măsurilor restrictive internaționale.

14. La **art.16 alin.(1)** din proiect, nu este clar de competență cărei autorități este stabilirea excepției de la aplicarea măsurilor restrictive adoptate de Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite în temeiul art.41 al Cartei Națiunilor


Unite. Aspect pe care îl considerăm necesar a fi concretizat. În acest context, amintim că, potrivit art.5 alin.(3) din proiect, măsurile restrictive internaționale adoptate de către Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite care nu sînt detaliate la nivel internațional prin acte normative direct aplicabile, obțin forță juridică obligatorie pe teritoriul Republicii Moldova după adoptarea unei hotărîri de către Guvern.

La fel, din considerente de redactare după textul „în cazul în care rezoluțiile” se va introduce sintagma „prevăzute la”.

La **alin.(5)** sintagma pentru „satisfacerea unor necesități de bază” în contextul stabilirii excepțiilor la aplicarea măsurilor restrictive internaționale imprimă normei un caracter confuz.

15. Pentru a corespunde în totalitate rigorilor stabilite la art.30 al Legii nr.780/2001, **art.20 alin.(1) subpunctul 2** se va expune în următoarea redacție:  
„ - va prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezenta lege”.

Oportunitatea adoptării proiectului de lege ține exclusiv de competența Parlamentului.



**Șef Direcție  
Ion CREANGĂ**

ex. O.Bostan  
tel. 268-261