



Parlamentul
Republicii Moldova

DGJ-01 nr. 206
14 mai 2024

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul legii privind modificarea Legii nr.25/2016
privind aplicarea masurilor restrictive internaționale
(nr. 107 din 08.04.2024)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și comunică următoarele.

Aspecte de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de *inițiativă legislativă* a unui grup de deputați în Parlament, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. *Obiect de reglementare* a proiectului de lege sunt normele juridice de modificare a Legii nr.25/2016 privind aplicarea masurilor restrictive internaționale (în continuare – Legea nr.25/2016).

Potrivit Notei informative, proiectul legii are drept *scop* concretizarea normelor juridice întru asigurarea aplicării eficiente și exhaustive a măsurilor restrictive internaționale în privința subiecților restricțiilor prevăzuți la art.5 din Legea nr.25/2016 și pentru a nu se admite eludarea acestor sancțiuni.

Potrivit autorilor, implementarea proiectului de lege nu are impact asupra bugetului de stat deoarece nu necesită cheltuieli suplimentare din bugetul de stat. De asemenea, nu este necesară expertiza de compatibilitate, deoarece *actul normativ nu are ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene*.

3. Conform obiectului juridic de reglementare *proiectul de lege se atribuie la categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența Parlamentului*, potrivit art.10 din Legea nr.100/2017 și art.72 din Constituție.

4. *Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament*, menționăm următoarele:

- potrivit art.34 din Legea nr.100/2017, expertiza proiectului de act normativ este efectuată concomitent cu avizarea și consultarea publică. Autorul proiectului asigură efectuarea expertizelor economice, financiare, științifice, anticorupție, juridice, sau a altei expertize prevăzute de legislație, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ;

- potrivit art.6 alin.(3) din Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, orice proiect de act normativ al autorităților publice care privește domeniile în care Banca Națională are atribuții va fi adoptat după recepționarea avizului Băncii Naționale. Avizul va fi transmis în termen de cel mult 30 de zile de la solicitare;

- Nota informativă la proiectul de lege nu conține nici o referință la cadrul juridic internațional ce reglementează domeniul asigurării aplicării măsurilor restrictive internaționale, întru justificarea și argumentarea necesității adoptării normelor juridice în redacția propusă.

5. Legea nr.25/2016 a fost modificată prin Legea nr.339/2023 (în vigoare din 21.12.2023) în scopul transpunerii parțiale 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 încălcărilor grave ale drepturilor omului și a abuzurilor grave împotriva drepturilor omului.

Astfel, deși Nota informativă la proiectul de lege prevede că scopul modificărilor propuse nu ține de transpunerea legislației UE, considerăm necesară respectarea procedurii legislative aplicabile cadrului normativ transpus, conform prevederilor art.31 alin.(1) și art.36 alin.(5) din Legea nr.100/2017 și ale Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene, aprobat prin H.G. nr.1171/2018. În acest sens, normele de reglementare urmează a fi examinate prin prisma actelor normative ale UE, cu întocmirea tabelului de concordanță și indicarea gradului de compatibilitate, astfel ca să fie clar în ce măsură corespunde sau nu fiecare dintre normele propuse cu legislația UE.

În conformitate cu principiul ireversibilității procesului de armonizare legislativă și pentru asigurarea compatibilității legislației naționale cu legislația Uniunii Europene, potrivit pct.46 din Regulamentul sus-menționat, Centrul de armonizare a legislației avizează în mod obligatoriu toate proiectele de acte normative, inclusiv cele de modificare a legislației armonizate, care nu au ca scop armonizarea directă a legislației naționale, dar se circumscriu politicilor Uniunii Europene și domeniilor de cooperare cu Uniunea Europeană, în baza acordurilor bilaterale.

Potrivit art.35 din Legea nr.100/2017 în redacția Legii nr.49/2024 care urmează să intre în vigoare la data de 05.07.2024, expertiza de compatibilitate cu legislația UE este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative cu relevanță UE și pentru proiectele de modificare a actelor normative cu relevanță UE, inclusiv pentru cele ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome. Proiectele actelor normative cu relevanță UE care constituie inițiativă legislativă a Președintelui Republicii Moldova, a deputaților în Parlament și a Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia se transmit Guvernului pentru efectuarea expertizei de compatibilitate cu legislația UE, după înregistrarea lor în Parlament.

În acest sens, este relevant a se ține cont și de Declarația de compatibilitate elaborată de Centrul de armonizare a legislației nr.31/02-126-10418 din 02.10.2023 la proiectul de lege nr.371/2023, prin care s-a constatat că actul normativ transpus parțial face parte din Capitolul 31 „Politica externă, de securitate și apărare” promovat conform măsurilor planificate prin Planul de acțiuni privind ridicarea nivelului de pregătire pentru

aderare la Uniunea Europeană și aliniere la legislația UE pe cele 33 de capitole din *acquis* (PA33).

6. De asemenea, având în vedere specificul obiectului de reglementare juridic ce ține de limitarea sau îngrădirea drepturilor și libertăților cetățenilor, urmare aplicării de măsuri restrictive internaționale prevăzute de legea supusă modificării, este necesar a se ține cont de opinia organismelor internaționale și a experților în domeniu.

Sub aspect conceptual proiectul de lege implică necesitatea unor expertize suplimentare prin prisma neadmiterii unor ingerințe în respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor garantate de Constituție la art.16-21, în condițiile stabilirii unor noi restricții și a procedurii de aplicare. Astfel, ***la examinarea proiectului de lege urmează a se ține cont de prevederile art.54 din Constituție, care garantează că în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului, iar restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.***

Cu referire la eventualele discuții privind examinarea aspectelor de proporționalitate dintre restrângerile impuse prin lege și situația care le-a determinat, în exercitarea de către subiecți a unor drepturi și libertăți, prin prisma garanției oferite de art.54 din Constituție. Acestea se vor examina obligatoriu, în scopul excluderii unor interpretări diferite sub aspect de neconstituționalitate. În acest sens, prin Hotărârea nr.24/2021 Curtea Constituțională a prevăzut că justificarea limitării trebuie să se facă cu respectarea standardului proporționalității, impus de art.54 din Constituție, standard care reclamă, inter alia, ca motivele avansate de către legislator să fie pertinente și suficiente (HCC nr.29 din 12 decembrie 2019, §37-38; HCC nr.3 din 14 ianuarie 2021, §52).

De asemenea, Curtea a reiterat că o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate acționa în mod izolat. Dimpotrivă, ea trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții incidente ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent (HCC nr.24 din 10 august 2021, § 43; DCC nr.165 din 4 noiembrie 2021, § 22).

Astfel, considerând necesară îmbunătățirea cadrului normativ național în vigoare, care este în continuă dezvoltare ținând cont de evoluția cadrului juridic internațional, sub aspect conceptual, reiterăm obiecțiile expuse prin Avizul nr.DGJ-07/571 din 08.11.2023 la proiectul de lege nr.371 din 18.10.2023 (Legea nr.339/2023). Este de menționat ca ***toate tratatele internaționale citate în Avizul sus-menționat stabilesc obligația clară a statului de a investiga penal și de a judeca într-un proces echitabil crimele comise pe teritoriul sau.*** Tratatul interzic direct eludarea procedurilor penale legale sub acoperirea protecției drepturilor omului. Prin urmare, considerăm ca normele și procedurile ce se referă la subiecții restricțiilor ce vizează cetățenii Republicii Moldova urmează a fi examinate prin prisma celor invocate.

Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional

1. ***La art.6 alin.(6), cuvintele "se abțin de la executarea activităților și tranzacțiilor respective" urmează a fi concretizate prin prisma limbajului juridic specific cadrului normativ în vigoare, conform cerințelor art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017, care prevede utilizarea unei terminologii constante și uniforme. Totodată, norma de reglementare urmează a fi examinată prin prisma corespunderii cu prevederile art.33 alin.(2) din Legea nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și***

finanțării terorismului, în vederea neadmiterii unor tălmăciri diferite în procesul de aplicare.

2. *La art.18:*

Sub aspect redacțional, denumirea articolului "Intrarea în vigoare și publicarea *actelor naționale* referitoare la măsurile restrictive internaționale" urmează a fi adusă în corespundere cu conținutul, care se referă la *deciziile* autorităților competente.

La alin.(1) urmează a fi concretizată procedura de aplicare directă pe teritoriul Republicii Moldova a rezoluțiilor Consiliului de Securitate al ONU privind aplicarea sancțiunilor internaționale stabilite conform art.41 din Carta Națiunilor Unite, deoarece cadrul normativ în vigoare nu prevede reglementări exprese în acest sens, iar reglementarea lacunară poate conduce la înțelegerea și aplicarea eronată a măsurii restrictive internaționale pe teritoriul Republicii Moldova, reieșind din specificul cadrului normativ național în domeniu.

Totodată, ținem să observăm că art.72 alin.(3) lit.n) din Constituție prevede în mod expres că infracțiunile, pedepsele și *regimul executării acestora sunt reglementate prin lege organică*. Ori, denumirea generică de *acte naționale* sau de decizii ale autorităților competente/emitente nu substituie noțiunea de document executoriu, în sensul art.11 din Codul de executare nr.443/2004. În acest sens, lipsește o reglementare expresă care să asigure concordanța dintre normele juridice de reglementare stabilite prin Legea nr.25/2016 și Codul de executare.

La alin.(1)-(3), urmează a fi concretizată data intrării în vigoare a ordinului/deciziilor organului/autorităților emitente/competente. Normele juridice respective urmează a fi examinate suplimentar prin prisma aspectelor ce țin de aplicarea prevederilor Legii nr.173/1994 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale, care nu reglementează modul de publicare imediată a deciziilor autorităților competente. Un alt aspect, ține de art.56 alin.(2) din Legea nr.100/2017 care în redacția Legii nr.49/2024, ce urmează să intre în vigoare la data de 01.07.2024, prevede că legile care stabilesc obligații, cerințe sau interdicții pentru desfășurarea activității de întreprinzător intră în vigoare după 6 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

În partea ce ține de autoritățile competențele de a adopta decizii de aliniere la măsurile restrictive internaționale, stabilite la art.10, care pot fi Parlamentul, Guvernul, Președintele Republicii Moldova și Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, se va ține cont de prevederile art.76 din Constituție, interpretate de Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.32/1998, precum și prin hotărârile și deciziile sale ulterioare.

Ținând cont de uzanțele tehnico-juridice și redacționale și din conținutul alin.(6) al art.18 în redacția proiectului de leg, propunem substituirea textului "pe pagina web a autorității și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova" cu textul "în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web a autorităților emitente", la cazul respectiv. Ori, potrivit art.56 alin.(5) din Legea nr.100/2017, actele normative **pot** fi aduse la cunoștință persoanelor **și prin** publicarea acestora pe paginile web oficiale ale autorităților publice sau prin afișarea lor în locuri autorizate. Legiuitorul a prevăzut posibilitatea de a aduce la cunoștință *publicului* a actelor oficiale prin alte modalități stabilite cu scopul suplimentării și sporirii mijloacelor de informare oficiale ale autorităților publice, dar

care nu pot avea prioritate față de obligația constituțională de publicare a actelor oficiale în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

3. **La art.19** norma juridică propusă la alin.(4¹), urmează a fi coordonată cu prevederile art.23 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1024/2000, întru neadmiterea unor contradicții între reglementările concurente.

Potrivit art.3 din Legea nr.1024/2000 problemele privind cetățenia Republicii Moldova se reglementează de Constituția Republicii Moldova, de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, de prezenta lege, precum și de alte acte normative adoptate în corespundere cu acestea. Astfel, Legea nr.1024/2000 este actul normativ special în domeniu, care transpune garanțiile constituționale și servește drept temelie pentru asigurarea unei aplicabilități corecte ale acestora. Iar art.7 lit.c) din această lege stabilește principiul inadmisibilității privării arbitrare a persoanei de cetățenia ei și de dreptul de a-și schimba cetățenia.

Dacă temeiurile și condițiile de retragere a cetățeniei sunt stabilite la art.23 din legea menționată în legătură logică cu temeiurile privind refuzul de acordare sau redobândire a cetățeniei stabilite la art.20, nu este clară și urmează a fi concretizată necesitatea și scopul final al normei propuse la art.19 alin.(4¹) din proiect. În cazul în care se dorește abilitarea unor autorități publice cu drepturi procedurale de inițiere a procedurii de retragere a cetățeniei, considerăm că aceste reglementări urmează a fi examinate în sensul Legii nr.1024/2000 și nu pot fi obiect de reglementare al Legii nr.25/2016.

4. **La art.28** alin.(1) normele de reglementare abilitază entitățile raportoare potrivit legislației în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului cu atribuții de blocare a fondurilor și resurselor economice care se află în proprietate, sunt deținute de sau se află sub controlul direct sau indirect al subiecților măsurilor restrictive internaționale. Atenționăm asupra faptului că în redacția propusă, normele juridice nu sunt suficient de clare și urmează a fi precizate în vederea evitării unor tălmăciri diferite și contradictorii în raport cu cadrul normativ în vigoare ce reglementează activitatea și competențele entităților menționate.

Astfel, norma de trimitere la noțiunea de entități raportoare, care este definită la art.4 din Legea nr.308/2017 urmează a fi concretizată, cu specificarea entităților raportoare la care se face referire, deoarece nu toate entitățile au acces și capacitatea de determinare a obiectului și subiecților normei în sensul asigurării aplicării normei imperative ce obligă la acțiunea de blocare de fonduri și de resurse economice. În acest sens, considerăm că normele de reglementare prevăzute la art.8 din Legea 308/2017, la care se face trimitere la alin.(2) sunt în corespundere cu logica reglementărilor propuse, însă nu asigură aplicabilitatea normei imperative propuse la alin.(1), având caracter lacunar.

5. **La art.29** alin.(3) și alin.(6) urmează a se explica cine face parte din categoria de *persoane fizice care urmează să aplice decizia de blocare a fondurilor sau a resurselor economice dispuse din oficiu*.

De asemenea, urmează a se preciza textul normei juridice în partea ce ține de comunicarea deciziilor prevăzute la alin.(1) și (2) autorităților competente *"pentru notarea, după caz, precum și persoanelor sau entităților vizate de ordin, dacă este posibil"*.

Potrivit H.C.C. nr.10/2017, legislația trebuie să îndeplinească anumite condiții de calitate. Exigența calității legii este conturată prin prisma principiului securității juridice în componenta condițiilor de previzibilitate și claritate a legii. Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În acest sens, Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure. Curtea a statuat că previzibilitatea și claritatea constituie elemente sine qua non ale constituționalității unei norme, în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

Concluzionând cele expuse, relevam că proiectul de lege urmează a fi examinat prin prisma obiecțiilor invocate, iar oportunitatea adoptării acestuia ține de prerogativa exclusivă a Parlamentului.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală

Ex. I. Gălușcă
tel. 820-579