RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale (art.5, 6, 7 ș.a.)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este grup de deputați în Parlament , autor nemijlocit - Nu este specificat.

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Conform Notei informative, proiectul este elaborat ”în scopul aplicării eficiente și exhaustive a măsurilor restrictive internaționale în privința subiecților restricțiilor prevăzuți la art.5 din Legea nr.25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale și pentru a nu se admite eludarea acestor sancțiuni”.

Din studierea textului proiectului și a modificărilor anterioare ale legislației, se poate constata că modificările propuse au scopul de a perfecționa și o serie de prevederi normative introduse printr-o lege recentă - Legea nr.339 din 24.11.2023 (intrată în vigoare la 21.12.2023), precum și de a reduce din deficiențele care apar la aplicarea respectivelor modificări. Din acest aspect, noile modificări afectează principiile stabilității și predictibilității normelor juridice (art.3 al Legii nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative).

4. Respectarea transparenței decizionale

Conform Notei Informative la proiect - ”în scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul de lege va fi plasat pe site-ul web al Parlamentului.”.

Proiectul de lege a fost înregistrat/publicat la 08.04.2024, iar votat în prima lectură la 12.04.2024, lipsesc informaţii despre: - informarea publicului referitor la iniţierea elaborării deciziei; - punerea la dispoziţia părţilor interesate a proiectului de decizie şi a materialelor aferente acestuia; - consultarea cetăţenilor,

asociaţiilor constituite în corespundere cu legea, altor părţi interesate; - examinarea recomandărilor cetăţenilor, asociaţiilor constituite în corespundere cu legea, altor părţi interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului nu au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului nu a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Lipsesc informații despre: - Avizarea şi consultarea publică a proiectului; - Principalele prevederi ale proiectului şi evidențierea elementelor noi.

Nota informativă nu corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Nota Informativă la proiect conține o serie de explicații privind modificările propuse, dar lipsesc informații despre aplicarea de facto a legislației în domeniu: - numărul de persoane fizice/juridice vizate; - evoluția cazurilor și impedimentele concrete apărute; - deficiențe semnalate de entitățile (autoritățile) competente, organele de aplicare a legii, instanțele de judecată, organele de executare etc.

De asemenea, Nota Informativă nu argumentează necesitatea și legalitatea aplicării măsurilor restrictive față de cetățenii Republicii Moldova, chiar și în ipoteza că aceștia s-ar afla în afara țării și ar deține concomitent și alte cetățenii.

Argumentarea nu e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Nota informativă și proiectul de lege nu conțin referințe la legislația comunitară sau alte standarde internaționale, autorii menționând că proiectul ”nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.”.

În același timp, art.1 al Legii nr.25/2016, a cărei modificare substanțială se propune prin proiectul de lege expertizat, stabilește că aceasta ”reglementează modul de introducere, aplicare şi ridicare de către Republica Moldova a măsurilor restrictive internaţionale care sunt stabilite:
a) prin rezoluţiile Consiliului de Securitate al Organizaţiei Naţiunilor Unite, adoptate în baza prevederilor art.41 al Cartei Naţiunilor Unite;
b) prin actele Uniunii Europene la care Republica Moldova s-a aliniat;
c) prin actele şi deciziile adoptate de organizaţiile internaţionale sau de alte state, la care Republica Moldova s-a aliniat”.

În consecință, considerăm că expertiza compatibilității cu legislația comunitară și standardele internaționale (în special actele internaționale referitoare la drepturile omului) - este necesară. Concluzia este pertinentă și în virtutea faptului că autoritățile Republicii Moldova au declarat prioritară cooperarea cu Uniunea Europeană și se află în proces de pregătire a negocierilor de aderare.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Conform Notei informative - ” Implementarea proiectului nu are nici un impact asupra bugetului de stat și nu necesită cheltuieli suplimentare din bugetul de stat.”.

În același timp, introducerea unor obligații suplimentare pentru autoritățile publice, instituțiile de drept și entitățile private (raportoare) va determina sporirea volumului de activități/acțiuni, implementarea unor soluții tehnologice, de evidență, precum și va necesita activitate suplimentară a personalului implicat/angajat, ceea ce ar putea determina anumite cheltuieli pe viitor, inclusiv din resurse bugetare.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Proiectul urmărește interesul aplicării eficiente și exhaustive a măsurilor restrictive internaționale și neadmiterea eludării acestor sancțiuni, interesul public și beneficiile generale ale societății și statului având prevalare.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Normele legale existente și a căror modificare se propune sunt îndreptate împotriva unor categorii de persoane fizice și juridice determinate - subiecții restricțiilor internaționale/ale Republicii Moldova. Prejudiciile iminente care pot fi aduse respectivilor subiecți sunt justificate prin necesitatea respectării de către Republica Moldova a dreptului internațional, pentru a asigura prevenirea și combaterea fenomenelor/activităților nocive la adresa statului de drept și intereselor generale ale societății.

În același timp, rămân valabile preocupările referitoare la includerea în categoria subiecților vizați de Legea nr.25 din 04.03.2016 a cetățenilor Republicii Moldova, deoarece sensul primar al Legii adoptate în anul 2016 a fost ralierea la tratate/acte internaționale care vizează alte persoane/entități decât ai propriului stat, iar modificarea efectuată la finele anului 2023 a extins sfera aplicării sancțiunilor și la cetățenii Republicii Moldova, în privința cărora statul are alte pârghii legale de reacționare și atragere la răspundere.

De asemenea, includerea sancțiunii juridice a retragerii cetățeniei poate aduce anumite prejudicii cetățenilor Republicii Moldova (în special celor care au dobândit cetățenia prin naștere).

La aplicare, proiectul va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

I) Propunerea de includere a normelor privind inițierea retragerii cetățeniei Republicii Moldova prezintă mai multe deficiențe și poate afecta mai multe drepturi constituționale, cum ar fi: (universalitatea (art.15), dreptul la cetățenie (art.17), prezumția nevinovăției (art.21), neretroactivitatea legii (art.22), dreptul la viaţa intimă, familială şi privată (art.28), dreptul de vot și de a fi ales (art.38), restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăţi (art.54) etc.

II) Convenția Europeană cu privire la cetățenie stabilește în art.7 pct.1, lit.d), că un stat parte nu poate să prevadă în dreptul său intern pierderea cetățeniei sale de drept sau la initiativa sa, cu exceptia cazurilor de comportament ”care prejudiciază în mod grav interesele esențiale ale statului parte”, iar Raportul explicativ la Convenţia Europeană cu privire la cetățenie (pct.67-68, link: https://rm.coe.int/16800cce80) stabilește că prin "comportament care prejudiciază în mod grav interesele esențiale ale statului-parte" se are în vedere în special trădarea şi alte activităţi duse contra intereselor esenţiale ale statului respectiv (cum ar fi colaborarea cu serviciile secrete străine), însă nu şi infracţiunile penale cu caracter general, oricât de grave ar fi ele. Retragerea cetățeniei reprezintă o sancțiune juridică, iar cetățenii Republicii Moldova pot fi supuși altor pedepse decât retragerea apartenenței la stat (mai ales dacă cetățenia e dobândită prin naștere). Aspecte suplimentare la subiectul retragerii cetățeniei sunt menționate în Analiza detaliată a prevederilor (tabel).

III) Din analiza modificărilor și a Legii propriu-zise a cărei modificare se propune putem constata, că art. 7 al Legii (modalităţile de aplicare a măsurilor restrictive internaţionale şi natura juridică a actelor de aplicare a acestora) este în contradicție cu art.8 (Aplicarea directă a măsurilor restrictive internaţionale), în ceea ce ține de posibilitatea acordată persoanelor interesate de a contesta actele individuale de aplicare a măsurilor restrictive. Dacă art. 7 prevede că subiectul unei măsuri restrictive o poate contesta în contencios administrativ, atunci art. 8 spune clar că „Sancţiunile adoptate prin rezoluţiile Consiliului de Securitate al Organizaţiei Naţiunilor Unite (CSNU) conform art. 41 al Cartei Naţiunilor Unite, precum şi deciziile comitetelor de sancţiuni stabilite prin aceste rezoluţii sunt direct aplicabile, constituind drepturi şi obligaţii pentru autorităţile şi instituţiile publice, persoanele juridice şi fizice sau orice alt subiect de drept intern din Republica Moldova”. Din această dispoziție reiese că rezoluțiile Consiliului de Securitate al Organizațiilor Națiunilor Unite sunt obligatorii pentru instanțele naționale de judecată, aplicarea alin. 4 al art.7 și a modificărilor propuse de proiectul de lege fiind posibilă doar în cazul unui act de aliniere a Republicii Moldova la măsurile instituite prin acte ale Uniunii Europene, acte ale altor organizații internaționale sau prin decizii unilaterale ale altor state sau în cazul în care Republica Moldova adoptă măsuri restrictive internaționale din proprie inițiativă.

Prevederile respective însă contravin jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO). În cazul de Mare Cameră Al-Dulimi c. Elveției, CtEDO a constatat că unei persoane trebuie să-i fie oferită posibilitatea de a-și vedea pretențiile sale întemeiate privind înscrierea pe o listă de sancțiuni examinate în fond de un organ judiciar. De asemenea, într-un alt caz de Mare Cameră Nada c. Elveției, CtEDO a stabilit că, în pofida faptului că autoritățile dispuneau de posibilități limitate privind aplicarea măsurilor impuse de rezoluțiile CSNU, ele au obligația să ia – sau cel puțin să încerce să ia – „toate măsurile anvizajabile pentru a adapta regimul sancțiunilor la situația individuală a reclamantului.”.

În ceea ce privește alinierea Republicii Moldova la măsurile instituite prin acte ale Uniunii Europene, acte ale altor organizații internaționale sau prin decizii unilaterale ale altor state, deosebirea se va opera în funcție de faptul dacă măsura restrictivă decurge dintr-o obligație internațională strictă sau dacă autoritățile naționale au beneficiat de o oarecare libertate de apreciere (cauza Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlandei [MC]).
În cazul în care măsura restrictivă derivă dintr-o obligație internațională, CtEDO va examina dacă statul s-a asigurat, în momentul în care a aderat la o organizație internațională, că aceasta asigură un nivel cel puțin echivalent de protecție a drepturilor și libertăților omului ca cel asigurat de Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO). Dacă e cazul, atunci măsura cu pricina este considerată justificată din punct de vedere al CEDO.
Prin consecință, în toate celelalte cazuri, când statul a beneficiat de o marjă de apreciere sau când măsura restrictivă este aplicată în baza deciziilor unilaterale proprii sau a altor state, Republica Moldova trebuie să vegheze asupra corespunderii măsurii în cauză cu dispozițiile CEDO.

În concluzie, din proiectul propus și din textul actului normativ care urmează a fi modificat nu reiese că la elaborarea modificărilor ulterioare ale Legii s-a ținut cont de toate prevederile și aspectele menționate mai sus. Totuși, ținând cont de poziția CtEDO expusă supra, autoritățile nu vor reuși să abandoneze răspunderea pentru măsurile restrictive aplicate de ele altor entități, fie acestea Organizații Internaționale sau alte state.

Proiectul nu respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Conform Notei Informative, și art. II alin.(2) al proiectului, în urma adoptării proiectului de lege ”Autoritățile și instituțiile publice responsabile, în termen de o lună de la data intrării în vigoare a prezentei legi, vor emite actele necesare în vederea implementării prevederilor prezentei legi și vor aduce actele lor normative în concordanță cu prezenta lege.”.

În același timp, art.II al proiectului de lege expertizat prevede că ”Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.”, ceea ce presupune că normele noi devin imediat aplicabile și opozabile erga omnes.

Pentru evitarea unor asemenea contradicții se recomandă utilizarea prevederilor art.56 alin.(1) al Legii 100/22.12.2017 privind actele normative, despre intrarea în vigoare peste o lună a actelor normative.

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

1	Art.5 alin.(3)	În cazul în care măsurile restrictive internaționale vizează persoane fizice cetățeni ai Republicii Moldova și persoane juridice înregistrate în Republica Moldova, deciziile de aliniere la actele prevăzute la art.1 lit.b) și c) care stabilesc măsurile respective, precum și deciziile de stabilire de către Republica Moldova din proprie inițiativă a unor asemenea măsuri, urmează a fi comunicate , în termen de 3 zile lucrătoare, Procuraturii generale în vederea inițierii, conform legislației Republicii Moldova, a proceselor penale pentru comiterea infracțiunii corespunzătoare faptelor care au dus la stabilirea în privința acestora a măsurilor respective.	Nu este clar cine concret va informa în termen de 3 zile Procuratura Generală despre deciziile respective. Textul ”în vederea inițierii, conform legislației Republicii Moldova, a proceselor penale pentru comiterea infracțiunii corespunzătoare faptelor care au dus la stabilirea în privința acestora a măsurilor respective.” poate fi interpretat abuziv, ca o obligație a Procuraturii să inițieze procese (dosare) penale. Procuratura este o instituție publică autonomă și independentă, iar procurorul îşi desfăşoară activitatea în baza principiilor legalităţii, imparţialităţii, rezonabilităţii, integrităţii şi independenţei procesuale, care îi oferă posibilitatea de a lua în mod independent şi unipersonal decizii în cauzele pe care le gestionează.	Array	Determinarea subiecților ce vor sesiza Procuratura Generală. Excluderea textului ”în vederea inițierii, conform legislației Republicii Moldova, a proceselor penale pentru comiterea infracțiunii corespunzătoare faptelor care au dus la stabilirea în privința acestora a măsurilor respective.”
2	Art.5 alin.(4) lit.b)	b) persoana nu se află pe teritoriul Republicii Moldova la momentul aplicării măsurii restrictive internaționale	Persoana poate să nu se afle în Republica Moldova un termen scurt (vacanță, deplasare etc.), nu neapărat să se eschiveze de la aflarea în țară. În plus, Legea conține la art.5 alin.(4) lit condiția că ”persoana se eschivează de la prezenţa fizică şi participarea în cadrul acţiunilor de urmărire penală sau de la judecată, în cadrul procesului penal iniţiat în conformitate cu prevederile alin.(3).”.	Array	Excluderea condiției neaflării în Republica Moldova, menținînd condiția eschivării de la urmărirea penală/acțiunile judiciare

3	Art.6 alin.(9)	(9) În termenul în care activitatea/tranzacția a fost sistată conform alin. (8), Serviciul Fiscal de Stat întreprinde măsuri în vederea identificării faptului dacă beneficiarul efectiv al tranzacției/activității este un subiect al restricțiilor. În cazul confirmării, Serviciul Fiscal de Stat dispune blocarea activității/tranzacției conform art. 29, iar în cazul în care acest fapt nu se confirmă, Serviciul dispune anularea deciziei de sistare.”.	Lipsește termenul concret în care Serviciul Fiscal de stat trebuie să dispună anularea deciziei de sistare, în scopul evitării eventualelor prejudicii.	Array	Includerea unui termen concret pentru anularea deciziei de sistare
4	Art.7 alin.(5)	„(5) Prin derogare de la articolele 171 alineatul (4), 172 și 214 din Codul administrativ, actele administrative individuale adoptate în contextul punerii în aplicare a măsurilor restrictive internaționale sunt executorii din momentul intrării în vigoare a acestora și nu pot fi suspendate prin decizia autorității publice sau prin act judecătoresc de dispoziție.”.	Conform art.2 alin.(2) al Codului administrativ (Legea 116/19.07.2018) - ”Anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară şi nu contravine principiilor prezentului cod.”. Contradicție cu jurisprudența CtEDO (Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlandei [MC]).	Array	Controlul judiciar trebuie asigurat în orice condiții, inclusiv în proceduri de urgență

5	Art.19	„(4/1) Cu privire la subiecții restricțiilor, cetățeni ai Republicii Moldova, Serviciul de Informații și Securitate analizează oportunitatea retragerii cetățeniei în conformitate cu art. 23 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1024/2000 și, după caz, sesizează Agenția Servicii Publice în vederea inițierii procedurii de retragere a cetățeniei Republicii Moldova;”.	Retragerea cetățeniei este o pedeapsă (administrativă, în esență), nu face parte din măsurile restrictive internaționale (art.4 al Legii 25/04.03.2016) și contravine obiectului de reglementare a Legii. Art.23 din Legea cetățeniei Republicii Moldova (nr. 1024-XIV din 02.06.2000) nu prevede posibilitatea retragerii cetățeniei RM unei persoane care e subiect a măsurilor restrictive. Acest articol prevede posibilitatea retragerii cetățeniei persoanelor care au săvârşit fapte deosebit de grave, prin care se aduc prejudicii esenţiale statului, dar analiza art. 5 din Legea cu privire la măsurile restrictive arată că subiect a acestor măsuri pot fi și persoane care au comis: ”- execuții și asasinate; – răpiri de persoane; – arestări sau detenții arbitrare; - alte încălcări ale drepturilor omului sau abuzuri împotriva acestora, incluzând, dar nelimitându-se la următoarele încălcări sau abuzuri, în măsura în care aceste încălcări sau abuzuri sunt larg răspândite și sistematice și se încadrează în componența unor fapte incriminate potrivit legislației Republicii Moldova, după cum urmează: – traficul de persoane, precum și abuzurile împotriva drepturilor omului comise de persoane care introduc ilegal migranți pe teritoriul unui stat; – violența sexuală și cea bazată pe gen; – încălcări sau abuzuri privind libertatea de întrunire și de asociere pașnică; – încălcări sau abuzuri privind libertatea de opinie și de exprimare; – încălcări sau abuzuri privind libertatea religioasă sau de convingere.” Pe cât de reprobabile nu ar fi aceste acte, nu este clar de ce se dorește introducerea unei pedepse complementare pedepsei de bază, pe care ar trebui să o suporte oricine nu ar fi comis aceste acțiuni. De asemenea, nu este clar dacă urmează a fi modificat Codul penal, pentru a adăuga această pedeapsă complementară și de care criterii se vor conduce judecătorii pentru a o aplica.	Array	Excluderea din proiect a textului alin.4/1 al art.19, propus pentru completarea Legii

6	Art.29 alin.(3)	(3) Deciziile prevăzute la alin.(1) și (2) se comunică în termen de două zile lucrătoare persoanelor fizice și juridice care au făcut raportarea respectivă, conform art.23 și 28, persoanelor fizice și juridice care urmează să aplice decizia de blocare a fondurilor sau a resurselor economice dispuse din oficiu, organelor cu funcții de supraveghere a entităților raportoare prevăzute la art. 15 alin. (1) din Legea nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, autorităților publice competente pentru notarea blocării, după caz, precum și persoanelor sau entităților vizate de ordin, dacă este posibil.	Textul din final ”dacă este posibil” este formulat ambiguu și poate determina aplicare discreționară sau abuzivă. Necomunicarea deciziei lipsește și de dreptul la contestare, limitând accesul la justiție.	Array	A se exclude textul ”dacă este posibil”.

7	Art.29 alin.(5)	(5) Deciziile prevăzute la alin.(1) și (2) pot fi contestate potrivit procedurii de contencios administrativ, după parcurgerea procedurii prealabile. Serviciul Fiscal de Stat are obligația de a analiza periodic măsura dispusă prin deciziile prevăzute la alin. (1) și (2) și de a o revoca din oficiu sau la cerere când constată că menținerea acesteia nu se mai justifică. Decizia de respingere a cererii de revocare poate fi atacată potrivit procedurii de contencios administrativ.	Nu sunt prevăzute termenele în care se revocă decizia	Array	Stabilirea unui termen concret în care se revocă decizia
8	Art.28, 29	În cuprinsul articolelor respective se utilizează sintagma ”controlul direct sau indirect”, cu referire la fondurile și resursele economice ale subiecților măsurilor restrictive.	Calificativul ”control indirect” nu este explicat în cuprinsul Legii, nici al modificărilor propuse, este formulat ambiguu, lasă marjă largă de discreție și poate fi utilizat abuziv	Array	Definirea în cuprinsul Legii a semnificației calificativului ”control indirect”.

IV. CONCLUZII

1. Promovarea unor modificări substanțiale, la mai puțin de patru luni de la modificarea esențială a Legii vizate prin Legea nr.339 din 24.11.2023 (intrată în vigoare la 21.12.2023) denotă deficiențe de elaborare a modificărilor legislative, afectează principiile stabilității și predictibilității normelor juridice (art.3 al Legii nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative).

2. Rămân valabile preocupările referitoare la includerea în categoria subiecților vizați de Legea nr.25 din 04.03.2016 a cetățenilor Republicii Moldova, deoarece sensul primar al Legii a fost ralierea la tratate/acte internaționale care vizează alte persoane/entități decât ai propriului stat, iar modificarea efectuată la finele anului 2023 a extins sfera aplicării sancțiunilor și la cetățeni Republicii Moldova, în privința cărora statul are alte pârghii legale de reacționare și atragere la răspundere.

3. Propunerea de includere a normelor privind inițierea retragerii cetățeniei Republicii Moldova prezintă mai multe deficiențe și poate afecta mai multe drepturi constituționale, urmând a fi corelată și cu jurisprudența CEDO în materie.

4. Textul proiectului (și al Legii de bază) conține anumite mecanisme și formulări care pot prezenta elemente

de coruptibilitate și necesită revizuire, până la adoptarea finală de către Parlament.