



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/6678 din 18.04.2024

La nr. 107 din 08.04.2024

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea Legii nr. 25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Digitally signed by Pinzari Alexandr
Date: 2024.04.18 15:20:09 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI

Ex.: CURMEI Vadim, Tel.: 022/257308

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1071
"18"	04 2024
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9612 din 18.04.2024

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

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este un grup de Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Proiectul de lege privind modificarea Legii nr. 25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale este elaborat de un grup de deputați din Parlament.

În nota informativă se menționează despre anumite modificări ce sunt propuse la compartimentul „Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ”.

În nota informativă nu se specifică expres scopul proiectului, însă, din analiza proiectului, în opinia noastră, se poate deduce că se dorește o îmbunătățire a cadrului legal ce reglementează domeniul aplicării măsurilor restrictive internaționale.

Astfel, sunt propuse modificări la nome care reglementează subiecții restricțiilor, persoanele asociate subiectului restricțiilor, modalitatea de aplicare a măsurilor restrictive internaționale și natura juridică a actelor de aplicare a acestora, competențele Consiliului interinstituțional de supervizare, intrarea în vigoare și publicarea actelor naționale referitoare la măsurile restrictive internaționale, etc.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul de a asigura aplicarea eficientă a normelor primare stabilite în Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Cu toate acestea, menționăm următoarele.

Una din condițiile importante ale etapei de elaborare este fundamentarea proiectului de act normativ, nota informativă întocmită în acest scop urmând să conțină informații exhaustive și cât mai detaliate despre condițiile ce au determinat elaborarea, inclusiv a finalităților urmărite.

Astfel, analizând nota informativă se constată că la compartimentul „Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite” de fapt sunt incluse unele analize ale principalelor prevederi ale proiectului cu evidențierea elementelor noi.

În acest sens, articolul 30 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative stabilește minimum de compartimente pe care nota informativă a proiectului urmează să le conțină. Printre acestea evidențiem compartimentul privind condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite și compartimentul principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi.

Menționăm aceste aspecte deoarece potrivit art. 71 din legea sus-menționată - la interpretarea actului normativ se ține cont de nota informativă care a însoțit proiectul actului normativ respectiv și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ.

În această ordine de idei, menționăm că unele norme, care în opinia noastră, sunt norme cu impact special la aplicarea Legii privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale nu sunt argumentate în nici un fel în nota informativă, precum și nici nu sunt analizate din punct de vedere al finalităților urmărite.

Astfel, exemplificăm cu normele propuse care:

acordă competențe suplimentare Consiliului interinstituțional de supervizare de modificare a deciziilor de punere în aplicare a măsurilor restrictive internaționale, instituite prin acte ale Uniunii Europene sau ale altor organizații internaționale, precum și prin deciziile unilaterale ale altor state, menționate prin norma alin.(7) al art.11, prin adoptarea deciziilor de modificare emise în baza - actelor adoptate de către Președintele Republicii Moldova, Parlament sau Guvern, în conformitate cu competențele legale pe care le deține și în modul stabilit la art. 12-15;

instituie cerințe pentru examinarea situațiilor de retragere a cetățeniei Republicii Moldova; propun abrogarea prevederii conținute la alin. (9) al art.20 din lege și alte norme.

În acest fel, normele nefiind argumentate în nici un fel, va crește riscul interpretării oportunității și finalității urmărite prin aprobarea acestora de către legiuitor.

La fel, menționăm că nota informativă nu conține nici o referință la cadrul juridic internațional ce reglementează domeniul asigurării aplicării măsurilor restrictive internaționale.

Centrul nu neagă necesitatea îmbunătățirii cadrului legal în domeniu dictată de politicile de aplicare eficientă a măsurilor restrictive internaționale, însă, atrage atenția că nota informativă nu conține în raport cu multe norme nici un comentariu pertinent care să fortifice justificarea normelor din proiect.

Astfel, pentru a evita dezvoltarea unor norme divergente și care pot fi tratate diferit în sensul justificării lor, nota informativă urmează să fie modificată.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

În nota informativă se menționează că: „Implementarea proiectului nu are nici un impact asupra bugetului de stat și nu necesită cheltuieli suplimentare din bugetul de stat”.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor din conținutul acestuia.

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigue privind: reglementarea activității ce ține de modul de intrare în vigoare și publicarea actelor naționale referitoare la măsurile restrictive internaționale, precum și reglementarea obligației Serviciului Fiscal de Stat de analiză periodică a măsurilor dispuse în vederea revocării acestora când constată că menținerea măsurii nu se mai justifică.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Art. I, alin. (8) - art.18 din lege se expune în redacție nouă -

Art.18 va avea următorul cuprins:

„Articolul 18. Intrarea în vigoare și publicarea actelor naționale referitoare la măsurile restrictive internaționale (...)”

Obiecții:

Norma articolului 18 reglementează modul de intrare în vigoare și publicarea actelor naționale referitoare la măsurile restrictive internaționale.

La alin. (1) în opinia noastră nu este clar momentul intrării în vigoare pentru a fi aplicabilă în Republica Moldova măsura restrictivă internațională. Or, norma stabilește că măsura se aduce la cunoștința publicului prin ordin al ministrului afacerilor externe care se publică pe pagina web a autorității și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Redacția în vigoare a normei alin. (1) al art.18 stabilește obligativitatea publicării în termen de 10 zile în Monitorul Oficial al Republicii Moldova de la adoptarea rezoluțiilor care se referă la măsura restrictivă internațională. În redacția din proiect, nu este stabilit un termen de conformare, ceea ce duce la confuzie în publicarea urgentă în Monitorul Oficial a rezoluției internaționale adoptate.

La alin. (2) și (3) se face referință că deciziile organelor competente de aliniere sunt executorii/obligatorii de la data adoptării și se aduc la cunoștința publicului prin publicarea acestora pe pagina web a autorităților emitente, precum și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Considerăm că norma este redată într-un mod confuz, ceea ce permite interpretarea discreționară a intrării în vigoare a deciziei. Or, nepublicarea sau neaducerea la cunoștința societății a unui act adoptat, echivalează cu necunoașterea despre existența acestuia. Astfel, nu este clar cum decizia este executorie/obligatorie de la data adoptării ei, fără a fi adusă la cunoștința publicului. Există riscul confuziei a aplicabilității deciziei.

La alin.(6) se statuează că „publicarea actelor oficiale menționate la alin. (2) - (5) pe pagina web a autorității emitente se face doar după publicarea acestora în Monitorul Oficial al Republicii Moldova”. Norma nu stabilește însă un termen de conformare în care autoritatea să fie obligată să publice pe pagina web oficială actele oficiale publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. În acest sens, autoritatea ar putea interpreta termenul de informare și, în dependență de interes, să acționeze prin tergiversarea publicării acestor acte pe pagina web oficială a acesteia.

Menționăm toate aceste aspecte, deoarece modul de intrare în vigoare a actelor normative elaborate și aprobate de autoritățile naționale este reglementat expres de cadrul legal național. Fiind conștienți de faptul că deciziile adoptate la nivel internațional intră în vigoare conform cadrului legal ce reglementează modul de aprobare a acestor decizii, pentru a nu tergiversa intrarea în vigoare a acestor decizii care reglementează măsuri restrictive internaționale, autorul urmează să analizeze minuțios modul de intrare în vigoare a acestora pentru Republica Moldova. În redacția propusă de autor, există riscul tergiversării aplicării măsurilor restrictive internaționale, dat fiind interpretarea confuză a modului de intrare în vigoare a actelor naționale adoptate de autoritățile publice.

La fel, nestabilirea unor termene clare de acțiune din partea autorităților va permite instituirea acestor termene în dependență de interes și scopul urmărit, ceea ce poate duce, în unele cazuri, la apariția riscurilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului modificarea articolului 18 prin:

stabilirea la alin. (1) a unui termen de conformare în vederea adoptării imediate (spre exemplu - în termen de 1 zi de la data aducerii la cunoștință Ministerului Afacerilor Externe a adoptării rezoluțiilor la nivel internațional) a ordinului ministrului afacerilor externe, precum și publicării fără întârziere (în termen de x zile de la adoptarea rezoluției respective) în Monitorul Oficial al Republicii Moldova a Ordinului ministrului afacerilor externe;

aducerea clarității la alin. (2) și (3) a modului de intrare în vigoare a deciziilor adoptate;

stabilirea la alin. (6) a unui termen de conformare în care autoritățile publice să fie obligate să publice pe paginile sale web oficiale a deciziilor adoptate, după publicarea acestora în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art. I, alin. (12) - art.29 din lege se expune în redacție nouă -

Artricolul 29 Decizia de blocare a fondurilor sau a resurselor economice (...)

(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.

Obiecții:

În opinia noastră, norma nu conferă claritate în ceea ce privește acțiunile ce urmează să fie întreprinse de Serviciul Fiscal de Stat pentru 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”.

Se atestă confuzie în „periodicitatea analizei măsurii dispuse”, or, astfel, există riscul interpretării, în dependență de interes a acestei „periodicități”.

La fel, nu este clar în baza căror criterii și mod se va putea demonstra că „deciziile adoptate nu se mai justifică”.

Ambiguitatea administrativă identificată va permite aplicarea normei într-un mod discreționar cu riscuri inerente comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului reexaminarea normei prin stabilirea drepturilor și a unui termen în care autoritatea să fie obligată de a analiza justificarea în continuare a deciziei adoptate.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene

Riscuri de corupție:

- Generale

nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor	
--	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege privind modificarea Legii nr. 25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale este elaborat de un grup de deputați din Parlament.

În nota informativă se menționează despre anumite modificări ce sunt propuse la compartimentul „Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ”.

În nota informativă nu se specifică expres scopul proiectului, însă, din analiza proiectului, în opinia noastră, se poate deduce că se dorește o îmbunătățire a cadrului legal ce reglementează domeniul aplicării măsurilor restrictive internaționale.

Astfel, sunt propuse modificări la nome care reglementează subiecții restricțiilor, persoanele asociate subiectului restricțiilor, modalitatea de aplicare a măsurilor restrictive internaționale și natura juridică a actelor de aplicare a acestora, competențele Consiliului interinstituțional de supervizare, intrarea în vigoare și publicarea actelor naționale referitoare la măsurile restrictive internaționale, etc.

În continuare vom reitera ideile expuse în compartimentul 1.5.1 - Suficiența argumentării din nota informativă.

Una din condițiile importante ale etapei de elaborare este fundamentarea proiectului de act normativ, nota informativă întocmită în acest scop urmând să conțină informații exhaustive și cât mai detaliate despre condițiile ce au determinat elaborarea, inclusiv a finalităților urmărite.

Astfel, analizând nota informativă se constată că la compartimentul „Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite” de fapt sunt incluse unele analize ale principalelor prevederi ale proiectului cu evidențierea elementelor noi.

În acest sens, articolul 30 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative stabilește minimum de compartimente pe care nota informativă a proiectului urmează să le conțină. Printre acestea evidențiem compartimentul privind condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite și compartimentul principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi.

Menționăm aceste aspecte deoarece potrivit art. 71 din legea sus-menționată - la interpretarea actului normativ se ține cont de nota informativă care a însoțit proiectul actului normativ respectiv și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ.

În această ordine de idei, menționăm că unele norme, care în opinia noastră, sunt norme cu impact special la aplicarea Legii privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale nu sunt argumentate în nici un fel în nota informativă, precum și nici nu sunt analizate din punct de vedere al finalităților urmărite.

Astfel, exemplificăm cu normele propuse care:

acordă competențe suplimentare Consiliului interinstituțional de supervizare de modificare a deciziilor de punere în aplicare a măsurilor restrictive internaționale, instituite prin acte ale Uniunii Europene sau ale altor organizații internaționale, precum și prin deciziile unilaterale ale altor state, menționate prin norma alin.(7) al art.11, prin adoptarea deciziilor de modificare emise în baza - actelor adoptate de către Președintele Republicii Moldova, Parlament sau Guvern, în conformitate cu competențele legale pe care le deține și în modul stabilit la art. 12-15; instituie cerințe pentru examinarea situațiilor de retragere a cetățeniei Republicii Moldova; propun abrogarea prevederii conținute la alin. (9) al art.20 din lege și alte norme.

În acest fel, normele nefiind argumentate în nici un fel, va crește riscul interpretării oportunității și finalității urmărite prin aprobarea acestora de către legiuitor.

La fel, menționăm că nota informativă nu conține nici o referință la cadrul juridic internațional ce reglementează domeniul asigurării aplicării măsurilor restrictive internaționale.

Centrul nu neagă necesitatea îmbunătățirii cadrului legal în domeniu dictată de politicile de aplicare eficientă a măsurilor restrictive internaționale, însă, atrage atenția că nota informativă nu conține în raport cu multe norme nici un comentariu pertinent care să fortifice justificarea normelor din proiect.

Astfel, pentru a evita dezvoltarea unor norme divergente și care pot fi tratate diferit în sensul justificării lor, nota informativă urmează să fie modificată.

Totodată, în proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigue privind: reglementarea activității ce ține de modul de intrare în vigoare și publicarea actelor naționale referitoare la măsurile restrictive internaționale, precum și reglementarea obligației Serviciului Fiscal de Stat de analiză periodică a măsurilor dispuse în vederea revocării acestora când constată că menținerea măsurii nu se mai justifică.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În final, recomandăm autorului reexaminarea proiectului prin prisma prezentului raport de expertiză anticorupție și eliminarea factorilor și a riscurilor de corupție identificați.

18.04.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

Digitally signed by Curmei Vadim
Date: 2024.04.18 15:02:53 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

