



Parlamentul
Republicii Moldova

DGJ-08 nr. 215

13 mai 2020

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ la proiectul legii privind reîntoarcerea benevolă a conaționalilor în țară

(nr. 148 din 02.04.2020)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, în conformitate cu prevederile art. 54 din Regulamentul Parlamentului și prevederilor Legii nr. 100/2017 privind actele normative și expune următoarele:

I. Observații generale

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, în corespundere cu prevederile art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

Inițiativa legislativă are drept scop reglementarea unor măsuri strategice pentru reîntoarcerea conaționalilor în țară, crearea premiselor sigure de stabilire a domiciliului permanent și oferirea facilităților sociale și fiscale pentru aceștia în Republica Moldova.

Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art. 66 din Constituție.

2. Referitor la procedura de înaintare spre examinare în Parlament, atenționăm că:

- în temeiul prevederilor art. 109 din Constituția Republicii Moldova, art. 3, art. 4 pct. 6 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, art. 6 alin. (5) din Legea nr. 436/2006 și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 435/2006, se impune necesitatea consultării asociațiilor reprezentative ale autorităților administrației publice locale, precum și a autorităților

administrației publice locale vizate pe marginea subiectului invocat prin proiectul supus avizării;

- potrivit art. 30 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 100/2017, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură nota informativă trebuie să conțină informații privind fundamentarea economico-financiară. Cerințele în cauză se regăsesc și în conținutul art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului (remarcăm lipsa acestor informații în conținutul notei informative la proiectul dat);

- conform art. 35 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament;

- potrivit art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului, la proiectul de act legislativ se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate, precum și rezultatele consultărilor publice.

3. Conform art. 58 din Regulamentul Parlamentului proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare. Adoptarea prezentului proiect de lege este condiționată de existența avizului pozitiv al Guvernului, acest fapt reieșind din conținutul normei art. 131 alin. (4) al Constituției, care prevede că orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

II. Referindu-ne la conținutul nemijlocit al modificărilor propuse menționăm:

1. Propunem ca denumirea **art. 1** din proiect să includă toate aspectele reflectate în conținutul acestuia și prin urmare, propunem expunerea titlului proiectului în următoarea redacție: *„Scopul, domeniul de reglementare și sfera de aplicare”*.

2. Considerăm că la **art. 2** din proiect perioada neîntreruptă de aflare în străinătate a unui conațional prevăzută în valoare de trei ani nu este justificată și creează un obstacol pentru cetățenii țării care s-au aflat în străinătate un an sau doi ani și ar dori să se întoarcă.

2.1. În vederea evitării unor neclarități recomandăm revizuirea și uniformizarea perioadei/duratei menționate în conținutul definițiilor *„conațional”* și *„perioada neîntreruptă”*.

2.2. La noțiunea de *„Program național strategic”* cuvântul *”(Program)”* se va substitui cu cuvintele *”(în continuare – Program)”* întru respectarea prevederilor art. 54 lit. c) din Legea nr. 100/2017.

2.3. Pentru un grad sporit de claritate, propunem de a substitui cuvintele „*instrument strategic*” cu textul „*set de reglementări și activități*”.

3. La **art. 3** din proiect prevederile expuse la **lit. a) - d)** nu constituie principii fundamentale ci doar unele acțiuni/condiții necesare pentru reîntoarcerea conaționalilor. În aceste condiții, propunem de a substitui cuvintele „*principii fundamentale*” cu cuvintele „*acțiuni necesare*” și, respectiv, modificarea denumirii articolului dat.

3.1. La fel, considerăm necesar de a redacta norma de la **lit. d)**, deoarece, nu este clar ce se are în vedere prin textul „*asigurarea securității naționale și cele publice la implementarea Programului*”.

4. La **art. 4 alin. (1)** din proiect, remarcăm caracterul ambiguu al sintagmei „*acordă suport material, social și de altă natură*” care poate admite interpretări abusive. Totodată, nu este clar ce fel de suport poate acorda statul în dobândirea cetățeniei dacă condițiile de dobândire a acesteia sunt prevăzute de Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000 (Capitolul II, art. 10 - 20).

4.1. Cu referire la **alin.(2) al art.4** din proiect, considerăm că după conținutul său, norma respectivă, necesită a fi exclusă din art. 4 și expusă în cuprinsul Capitolului IV din proiect - „Dispoziții finale și tranzitorii”.

5. La **art. 5** din proiect lipsește o numerotare corectă a alineatelor și literelor ceea ce încalcă succesiunea firească a elementelor structurale și contravine exigențelor statuate la art. 51 alin. (5) și (6) din Legea nr. 100/2017.

5.1. La **alin. (3) și alin.(6)** al aceluiași articol putem observa trimiteri de blanchetă cum ar fi, „alte prerogative”, „cadrul normativ” care necesită a fi revizuit cu scop de concretizare.

5.2. La **art. 5 alin. (5)** din proiect atragem atenția la sintagma prin care autorii proiectului propun instituirea unei obligații pentru autoritățile administrației publice locale cum ar fi: „*inclusiv acordă diverse compensații pentru cheltuielile suportate de conaționali în legătură cu participarea la Program*”. Remarcăm caracterul ambiguu al sintagmei respective fapt care va permite excepții potențial coruptibile și va admite interpretări abuzive.

Tot aici, invocăm prevederile art. 3 din Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale prin care sunt instituite „garanțiile autonomiei financiare” ale autorităților publice locale unde prin alin. (4) și alin. (5) Legiuitorul a statuat că, „orice delegare de competențe suplimentare din partea statului în persoana Parlamentului trebuie să fie însoțită de alocarea de resurse financiare, necesare pentru a acoperi costul exercițiului competenței delegate” și „autoritățile administrației publice locale urmează a fi consultate în modul corespunzător asupra procedurilor de redistribuire a

resurselor ce urmează a fi alocate acestora, precum și asupra modificărilor operate în legislație referitor la funcționarea sistemului finanțelor publice locale”.

6. Referitor la prevederile **art. 7 alin. (3)** din proiect considerăm că trebuie restricționată nu participarea la Program, dar obținerea statutului de participant.

7. Norma de la **art. 8 alin. (1)** din proiect poartă un caracter declarativ și nu va produce careva efecte juridice.

7.1. Prevederile **art. 8 alin. (3) lit. a)** din proiect nu pot fi acceptate în redacția propusă deoarece sunt în contradicție cu legislația în vigoare și nu pot permite introducerea cu scutiri vamale a obiectelor de uz personal, indiferent de cantitatea și natura acestora. Prin astfel de formulă pot fi acceptate și obiecte interzise și periculoase.

Prevederile **art. 8 alin. (3) lit. b)** din proiect conțin elemente discriminatorii ceea ce este în contradicție cu prevederile Legii nr.121/2012 cu privire la asigurarea egalității.

Totodată, remarcăm că prevederile **art. 8 alin. (3)** din proiect dublează prevederile art. 11 alin. (1).

Tot aici, cu referire la facilităților/scutirilor propuse prin prezentul proiect de lege (**art. 8 alin. (3)**) remarcăm că, adoptarea/acceptarea acestora va genera majorarea cheltuielilor la bugetul de stat. Menționăm că, potrivit art. 7 alin. (2) din Codul fiscal, pe parcursul anului fiscal (calendaristic), stabilirea de noi impozite și taxe de stat și locale, în afară de cele prevăzute de prezentul cod, sau anularea ori modificarea impozitelor și taxelor în vigoare privind determinarea subiecților impunerii și a bazei impozabile, modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permit numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor locale. Art. 17 alin. (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 prevede că, pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.

Din cele expuse remarcăm caracterul superficial al normelor, precum și lipsa unei clarități în ceea ce privește dacă toți membrii familiei Participantului beneficiază de scutire personală sau doar solicitantul principal.

Se recomandă revizuirea conținutului articolului dat întru eliminarea elementelor coruptibile și contradicțiilor cu legislația în vigoare. Totodată, se impune necesitatea completării acestui articol cu norme clare/transparente prin care să fie stabiliți expres beneficiarii scutirilor și reglementate în mod transparent metodele și procedeele necesare întru realizarea acestui drept.

8 . Potrivit art. 54 din Legea nr. 100/2017, conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc.

Reieșind din norma citată, precum și întru evitarea unor eventuale neclarități este oportun ca la **art. 9 alin. (2)** din proiect să fie enumerate/indicate în mod expres organele de stat competente.

8.1. La **art. 9 alin. (5)** din proiect este necesar de a indica în ce caz membrii de familie pot depune cerere, cine poate depune cererea și de a stabili anumiți termeni în vederea realizării acestui drept.

8.2. La **lit. c) alin. (6) al art. 9** din proiect după cuvântul „solicitantul” se va completa cu cuvintele „pentru a doua rată a” cu scop de precizie.

Tot aici remarcăm că norma dată nu stabilește obligația solicitantului de a prezenta originalele actelor anexate la cerere.

8.3. Nu este clar va fi calificată: alineat, literă, punct (conform art. 51 din Legea nr.100/2017) prevederile **ultimei propoziții** din conținutul **art. 9** din proiect, iar sintagma „poate solicita unele acte suplimentare” poartă un caracter prea general, potențial coruptibil și poate atrage interpretări abuzive.

9. Cu referire la conținutul normei de la **art. 10 alin. (3) lit. a)** din proiect menționăm că, nu este clar ce se are în vedere prin sintagma „imposibilitate de a obține venituri salariale sau de altă natură în perioada beneficierii de alocație”. Cum și de cine această „imposibilitate” urmează a fi calificată și/sau stabilită.

10. La **art. 11 alin. (1)** din proiect reiterăm obiecțiile expuse la pct. 7.1. și 7.2. din prezentul aviz.

Tot aici remarcăm contradicția dintre prima propoziție (sintagma „Participantul la Program și membrii familiei acestuia...” și ultima propoziție de la același alineat unde este prevăzut că, „în acest scop, conaționalul va prezenta organului vamal certificat...”. Recomandăm revizuirea conținutului **alin. (1) al art. 11** din proiect și expunerea acestuia conform exigențelor tehnicii legislative și a prevederilor art. 54 din Legea nr. 100/2017.

10.1. La **art. 11 alin. (4)** din proiect reiterăm obiecția expusă la alineatul doi al pct. 8.2 din prezentul aviz cu referire la prezentarea originalelor actelor.

Tot aici, la lit. d) remarcăm caracterul ambiguu al sintagmelor „Registrul corespunzător”, „autoritatea competentă” care pot atrage interpretări abuzive. Întru evitarea unor situații confuze recomandăm expunerea clară/precisă a normei în cauză.

10.2. În conținutul **art. 11 alin. (5)** din proiect nu se menționează autoritatea competentă de examinarea cererii.

10.3. La **art.11 alin.(6)** din proiect, textul „*perioada imediat următoare*” se va substitui cu un termen exact, pentru a exclude situațiile coruptibile.

11. În conformitate cu art. 55alin. (5) din Legea nr.100/2017, în cazul în care se face trimitere la o normă juridică care este stabilită în alt act normativ, pentru evitarea reproducerii normelor complementare, se face trimitere la elementul structural sau constitutiv respectiv, indicându-se denumirea, numărul și anul adoptării, aprobării sau emiterii actului citat. Astfel, la **art. 12 alin. (2)** din proiect textul „*nr.75 din 30 aprilie 2015*” se va substitui printru textul „*nr. 75/2015*”.

11.1. În esență sa norma de la **alin. (3) al art. 12** din proiect și norma de la **alin. (5)** al aceluiași articol sunt identice, cu același obiect de reglementare, prin urmare, întru evitarea unor tautologii în conținutul actului normativ recomandăm revizuirea conținutului acestora și expunerea lor într-un singur alineat. Tot aici, în vederea evitării unor eventuale neclarități recomandăm determinare autorității administrației publice locale și expunerea expresă denumirii acestora cu respectarea exigenței tehnicii legislative privind „uniformitatea terminologiei utilizate” (art. 54 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 100/2017).

12. Cu referire la norma expusă la **art. 13** din proiect nu este clar din ce considerente statul trebuie să fie parțial garantul creditului ipotecar al conaționalului. La fel, cota de 3% va promova discriminarea altor cetățeni ai țării încălcând, totodată, prevederile Legii nr. 121/2012 care la art. 1 alin. (1) prevede că „*scopul prezentei legi este prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferile politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vîrstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar*”.

Cu titlu informativ, amintim prevederile Legii nr. 293/2017 privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat „Prima casă” care facilitează accesului persoanelor fizice la procurarea unei locuințe prin contractarea de credite ipotecare garantate parțial de stat.

13. Întru respectarea tehnicii legislative și luând în considerație că terminologia utilizată în conținutul actului normativ trebuie să fie constantă și uniformă (art. 54 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 100/2017), în denumirea Capitolului III cuvântul „**ATRIBUIRE**” se va substitui cu cuvântul „**ACORDARE**” după cum este prevăzut în conținutul acestui Capitolul.

14. Propunem completarea **alin. (1) al art. 14** din proiect la final cu cuvintele „din momentul depunerii acesteia”.

14.1. Întru evitarea unor eventuale abuzuri, neclarități recomandăm revizuirea conținutului **lit. a) alin. (3) al art. 14** din proiect și expunerea acestuia într-un mod mai explicit și transparent.

14.2. La **art. 14 alin. (4)** din proiect cuvântul „program” se va scrie cu majusculă. Tot aici, întru respectarea normelor tehnicii legislative și a prevederilor Legii nr. 100/2017 textul „nr.200 din 16 iulie 2010” se va substitui prin textul „nr. 200/2010”.

15. La **art. 18** din proiect cuvântul „voluntară” se va substitui cu cuvântul „benevolă” cu scop de rigoare redacțională.

16. Este de menționat că potrivit pct. 6 din Anexa nr. 1 la Legea nr. 100/2017 care prevede **Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare**, se indică lista actelor normative ce urmează a fi modificate sau abrogate. În cazul în care urmează a fi adoptate acte normative noi în scopul implementării prevederilor în cauză, se indică expres aceste acte. Nota informativă la proiect nu conține informația necesară.

17. În contextul obiecțiilor expuse, remarcăm necesitatea revizuirii detaliate a textului proiectului de lege privind reîntoarcerea benevolă a conaționalilor în țară *nr. 148 din 02.04.2020* întru ajustarea conținutului acestuia la exigențele normelor tehnicii legislative, prevederilor cadrului național în vigoare, precum și normelor Legii nr. 100/2017.

Menționăm că, obligativitatea respectării normelor de tehnică legislativă la elaborarea actelor normative este constatată de Curtea Constituțională printr-un șir de hotărâri. Astfel, prin HCC nr. 26/2016 (§ 51), HCC nr. 2/ 2018 (§ 45) și HCC nr. 6/ 2019 (§ 39-41), 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**. De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile. Prin hotărârile menționate mai sus Curtea subliniază că legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și să **evite paralelismele legislative, ce generează incertitudine și insecuritate juridică**. Or, în procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Astfel, Curtea Constituțională a reținut că previzibilitatea și

claritatea constituie elemente indispensabile ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

Proiectul de lege poate fi înaintat spre examinare în cadrul ședințelor plenare ale Parlamentului, doar după primirea avizului pozitiv de la Guvern.

Oportunitatea adoptării proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.

Ion CREANGĂ
Șef Direcție generală juridică



Ex. L. Bordei
Tel.: 820-585

Ex. E. Geru
Tel.: 820-580