

OPINIE

asupra proiectului de Lege privind implementarea măsurilor restrictive internaționale împotriva persoanelor implicate în fapte ce au atentat la drepturile fundamentale ale omului, la democrație și statul de drept (Actul Magnitsky (Republica Moldova))

I. Considerații generale

Autorul proiectului

Proiectul este elaborat de către Ministerul Justiției și supus consultărilor publice la 09.12.2022.

Scopul, obiectul și structura proiectului

Scopul declarat al proiectului este implementarea angajamentelor asumate în procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană cu privire la: eliminarea influenței excesive a intereselor private asupra vieții economice, politice și publice sau „dezigarhizarea”; consolidarea luptei împotriva criminalității organizate; instituirea unui pachet legislativ privind recuperarea activelor și combaterea criminalității financiare și a spălării banilor. Scopul special al proiectului se referă la asigurarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, dezvoltarea și consolidarea democrației și statului de drept.

Obiectul de reglementare al proiectului de Lege îl reprezintă modalitatea punerii în aplicare la nivel național a măsurilor restrictive internaționale. La baza proiectului au stat sancțiunile aplicate de administrația Statelor Unite ale Americii în data de 26.10.2022 în privința unor persoane prezumate a fi vinovate de fapte de corupție, subminare a statului de drept, abuz asupra drepturilor omului și alte crime, dintre care unii sunt cetățeni ai Republicii Moldova. Sancțiunile respective nu sunt obligatorii pentru aplicare pe teritoriul sau de autoritățile Republicii Moldova, dar proiectul de lege propune preluarea lor benevolă și legiferarea mecanismului de punere în aplicare.

De menționat, că în Republica Moldova există deja cadru legal general de reglementare a aplicării măsurilor restrictive internaționale și anume Legea nr.25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale. Obiectul Legii nr.25/2016 este aplicarea măsurilor restrictive cu caracter obligatoriu, adoptate prin decizii internaționale la care Republica Moldova este parte. Obiectul proiectului de lege analizat se deosebește de cadrul normativ existent, deoarece se referă la preluarea benevolă a sancțiunilor impuse de state sau entități străine care nu poartă caracter obligatoriu pentru Republica Moldova.

Structura proiectului cuprinde cinci capitole, inclusiv: Capitolul I. Prevederi generale; Capitolul II. Măsurile restrictive internaționale; Capitolul III. Introducerea din proprie inițiativă și punerea în aplicare a măsurilor restrictive internaționale stabilite de alte entități internaționale; Capitolul IV. Dispoziții specifice cu privire la bunurile care fac obiectul măsurilor restrictive internaționale și Capitolul V. Dispoziții finale și tranzitorii.

Capitolul I stabilește domeniul de aplicare al legii, definește noțiunile principale și subiecții restricțiilor. Pentru a înțelege obiectul proiectului, notăm definiția măsurilor restrictive internaționale, ca: „sancțiuni și alte acțiuni restrictive în privința unor persoane fizice ori juridice, adoptate de Uniunea Europeană, de alte organizații internaționale sau prin decizii unilaterale ale

Republicii Moldova ori ale altor state în scopul asigurării respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului sau al dezvoltării și consolidării democrației și statului de drept”. Subiecți ai restricțiilor pot fi oricare persoane fizice sau juridice.

Capitolul II, privind măsurile restrictive internaționale, introduce aplicabilitatea acestora pe teritoriul Republicii Moldova în domeniul intrării și aflării pe teritoriul țării a străinilor, în domeniul financiar și cel patrimonial, în domeniul comercial, precum și măsuri ce vizează aeronavele și navele maritime și fluviale.

Printre măsurile restrictive se regăsesc: blocarea tuturor fondurilor și a resurselor economice care aparțin, se află în proprietatea, sunt deținute sau controlate de oricare dintre subiecții restricțiilor (art.6, alin.(1), lit.a)); interzicerea punerii la dispoziția subiecților a oricăror bunuri aflate în proprietatea sa, oriunde acestea ar fi situate (art.6, alin.(1) lit.d)); interdicția de a deține sau de a controla persoanele juridice – subiecți ai restricțiilor (art.6, alin.(1) lit.e)); prevenirea exportului și importului de bunuri care este realizat de către sau în folosul subiecților restricțiilor (art.7, lit.a)) și altele. Articolul 10 stabilește posibilitatea derogărilor de la măsurile restrictive, la discreția autorităților competente.

Capitolul III reglementează mecanismele aplicării măsurilor restrictive. Articolul 11 stabilește înființarea Consiliului interinstituțional de supervizare, care este condus de Prim-ministrul Republicii Moldova și în componența căruia intră un șir de conducători ai autorităților executive. Consiliul interinstituțional are atribuția de avizare a măsurilor restrictive internaționale și decizia preluării acestora în dreptul intern (art.12). Potrivit art.14, măsurile restrictive internaționale devin obligatorii în dreptul intern prin adoptarea de către autoritatea competentă a unei decizii cu privire la introducerea din proprie inițiativă sau punerea în aplicare a măsurilor restrictive internaționale stabilite de alte entități internaționale, care va stabili și măsurile necesare de punere în aplicare, după caz. Decizia se ia după consultarea în prealabil cu Consiliul interinstituțional de supervizare.

În calitate de contestare a măsurilor aplicate, se propun sesizarea erorilor de identificare (art.21) și obținerea derogărilor de la aplicarea măsurilor restrictive (art.22). Ambele adresări se depun aceluiași autorități competente de adoptarea măsurilor restrictive și se decid cu avizul Consiliului interinstituțional de supervizare.

Capitolul IV stabilește obligația entităților raportoare de identificare și raportare a fondurilor și resurselor economice blocate (art.26); obligația de confidențialitate a informațiilor deținute în legătură cu subiecții restricțiilor (art.28) și un șir de excepții de la măsurile aplicate, lăsate tot la discreția autorităților competente, după autorizarea Consiliului interinstituțional de supervizare (art.30-33).

Capitolul V prevede intrarea în vigoare a legii la data publicării și aducerea în concordanță a actelor normative.

Fundamentarea proiectului

În conformitate cu art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectul este însoțit de nota informativă, care cuprinde compartimentele stabilite de lege, cu excepția avizărilor și expertizelor anticorupție și juridice care încă nu au fost realizate.

II. Considerații detaliate

Practica internațională

În legislația Statelor Unite ale Americii există un șir de acte numite Actele Magnitsky, începînd de la Legea publică nr.112-208, adoptată la 14 decembrie 2012, numită „Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012”. Legea împuternicește Președintele Statelor Unite ale Americii să exercite toate puterile necesare pentru înghețarea și interzicerea oricăror tranzacții cu toate proprietățile și interesele în proprietate ale persoanelor incluse în listele de sancționare. Principalul scop al Actelor Magnitsky a fost și rămîne sancționarea încălcărilor grave ale drepturilor omului recunoscute internațional.

Legea Statelor Unite ale Americii nr.114-328, adoptată la 23 decembrie 2016, numită „Global Magnitsky Human Rights Accountability Act” în secțiunea 1263 (a) a lărgit cercul împuternicirilor și autorizează Președintele SUA de a impune sancțiuni care cuprind interdicția de intrare în SUA și blocarea tranzacțiilor cu orice proprietăți sau interese. Sancțiunile pot fi impuse persoanelor străine pentru fapte comise în țări străine, sau persoanelor care au acționat în interesul persoanelor străine. Impunerea sancțiunilor poate fi bazată pe informații livrate de membrii Comitetelor Congresului SUA sau informații credibile obținute de alte țări și organizații neguvernamentale care monitorizează violarea drepturilor omului la nivel global. Restricțiile pot fi ridicate la decăderea necesității sau după condamnarea adecvată a persoanei. În baza legii, au fost emise Ordinele Executive nr. 13818/2017 și nr. 140240/2021, cu modificări operate la 26.10.2022, care au stabilit listele persoanelor supuse sancțiunilor.

De menționat, că de la adoptarea Actelor Magnitsky în Statele Unite ale Americii și de către autoritățile SUA nu au fost aplicate sancțiuni nici unui cetățean american. Or, aceste sancțiuni sunt aplicate în cazurile cînd nu pot fi folosite mijloacele justiției penale, din cauza extra teritorialității faptelor. Fundamental este că măsurile restrictive aplicate de Statele Unite ale Americii nu vizează substituirea justiției sale penale, nu se referă la proprii cetățeni sau la crimele comise pe teritoriul său. Sancțiunile vizează persoane fizice sau juridice aflate în alte teritorii, unde Statele Unite nu au competențe de urmărire penală.

Încă un scop al sancțiunilor este stimularea urmăririi penale acolo unde au fost comise faptele. Preluarea acestor sancțiuni de către Republica Moldova, pe teritoriul căreia și de cetățenii căreia au fost comise crime grave, fără respectarea rigorilor procedurii penale, inversează sensul sancțiunilor.

Subsecvent, această bază normativă a fost inclusă și în legislația Uniunii Europene, prin Decizia (PESC) 2020/1999 din 7 Decembrie 2020 privind măsuri restrictive împotriva încălcărilor grave ale drepturilor omului și a abuzurilor grave împotriva drepturilor omului și prin Regulamentul (UE) 2020/1998 din 7 decembrie 2020 pentru punerea lor în aplicare. Analogic bazei normative ale SUA, Decizia Consiliului Uniunii Europene vizează încălcări grave ale drepturilor omului la nivel mondial, face parte din politica externă și de securitate și se referă în principal la faptele comise în alte jurisdicții.

Atît în Statele Unite ale Americii, cît și în Uniunea Europeană, sancțiunile încep cu și au la bază restricțiile de intrare sau tranzitare a acestor jurisdicții, apoi înghețarea fondurilor și resurselor economice aflate deja pe teritoriul sau sub controlul instituțiilor financiare ale SUA sau UE.

Sancțiunile nu înlocuiesc justiția penală atunci când ea este aplicabilă și nu afectează respectarea drepturilor omului în jurisdicția propriilor legi.

Chiar avînd în vedere caracterul extra teritorial al măsurilor restrictive aplicate de SUA și UE, practica aplicării lor este contradictorie și trezește multiple critici (a se vedea cercetarea realizată de Institutul Asser din Haga, Olanda: Victoria Kerr and James Patrick Sexton. Forthcoming in: Human Rights and Security: Unpacking the Elusive Nature of Magnitsky Sanction, European Society of International Law Paper Series. 2022). Concluzia cercetării profunde este că, chiar dacă drepturile omului și securitatea sunt ambele centrale provocărilor curente globale și interconectate, totuși sancțiunile Magnitsky eșuează să le servească adecvat și transparent.

Aplicabilitatea tratatelor internaționale

Preambulul proiectului de Lege face referire la cîteva tratate internaționale privitoare la protecția drepturilor omului, deși nu se află în corelație cu acestea. Tratatetele numite au drept scop promovarea respectării universale și efective a drepturilor și libertăților omului, iar statele părți se angajează să respecte și să garanteze tuturor indivizilor drepturile recunoscute. Astfel:

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, în articolul 14 stabilește că orice persoană are dreptul ca litigiul în care se află să fie examinat în mod echitabil și public de către un tribunal competent, independent și imparțial. Orice persoană acuzată de comiterea unei infracțiuni penale este prezumată a fi nevinovată cît timp culpabilitatea sa nu a fost stabilită în mod legal.

Convenția împotriva torturii și altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, la fel, consideră recunoașterea drepturilor egale și inalienabile ale tuturor membrilor familiei umane ca fundament al libertății, al justiției și al păcii în lume. Articolul 5 din Convenție stabilește că fiecare stat parte ia măsurile necesare pentru ca infracțiunile de tortură să fie soluționate conform procedurilor penale.

Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției în articolul 3 stabilește că aceasta se aplică, în conformitate cu dispozițiile sale, prevenirii corupției, anchetelor și urmărilor privind corupția, precum și blocării, sechestrului, confiscării și restituirii produsului provenind din infracțiunile prevăzute în conformitate cu prezenta convenție. Convenția încurajează aplicarea procedurilor penale și judiciare.

Preambulul proiectului de lege nu menționează, dar este aplicabilă *Convenția Europeană pentru Drepturile Omului*, care în articolul 1 stabilește obligația Părților Contractante să recunoască oricărei persoane aflate sub jurisdicția sa drepturile și libertățile Convenției. Articolul 6 stabilește dreptul la un proces echitabil, articolul 7 – interzice pedeapsa fără lege, iar articolul 17 interzice abuzul de drept: „Nicio dispoziție din prezenta Convenție nu poate fi interpretată ca autorizînd unui stat, unui grup sau unui individ, un drept oarecare de a desfășura o activitate sau de a îndeplini un act ce urmărește distrugerea drepturilor sau libertăților recunoscute de prezenta Convenție, sau de a aduce limitări acestor drepturi și libertăți, decît cele prevăzute de această Convenție.”

Toate tratatele internaționale citate stabilesc obligația clară a statului de a investiga penal și de a judeca într-un proces echitabil crimele comise pe teritoriul său. Tratatetele interzic direct eludarea procedurilor penale legale sub acoperirea protecției drepturilor omului.

Conformarea normelor constituționale

Constituția Republicii Moldova transpune actele internaționale și stabilește prioritatea drepturilor omului (art.4), separarea puterilor (art.6), prezumția nevinovăției, fără un proces judiciar public (art.21), dreptul la apărare (art.26). Chiar și articolul 54 din Constituție, care admite restrângerea unor drepturi sau al unor libertăți în interesul securității naționale și altor interese publice, nu admite restrângerea dreptului la un proces judiciar public.

Actele Magnitsky adoptate de alte jurisdicții declară drept scop de bază protecția drepturilor omului în cazurile comiterii crimelor de străini și în jurisdicții străine. Dar, aplicarea sancțiunilor pe teritoriul statelor unde au fost comise crimele și de cetățenii acelor state, în afara oricăror proceduri judiciare, inclusiv dreptul la apărare, recurs legal și altele, constituie în sine o încălcare gravă a drepturilor omului. Asemenea abuzuri sunt direct interzise de actele internaționale și de Constituția Republicii Moldova.

III. Considerații particulare

Recunoscând importanța combaterii corupției, consolidării ordinii de drept și sancționării încălcărilor grave ale drepturilor omului, considerăm că proiectul de lege privind implementarea măsurilor restrictive internaționale împotriva persoanelor implicate în fapte ce au atentat la drepturile fundamentale ale omului, la democrație și statul de drept (Legea Magnitsky (Republica Moldova)) necesită o revizuire conceptuală și ajustare la normele constituționale și tratatele internaționale cu privire la drepturile omului.

În particular, proiectul de lege trebuie să stabilească jurisdicția clară pentru:

- a) faptele de încălcare gravă a drepturilor omului comise în afara teritoriului Republicii Moldova, și
- b) de către cetățeni străini.

Cu condiția aplicării măsurilor restrictive internaționale împotriva cetățenilor străini implicați în fapte ce au atentat la drepturile fundamentale ale omului, la democrație și statul de drept în jurisdicții străine, reglementările propuse reprezintă o preluare fidelă a reglementărilor internaționale și pot fi puse în aplicare.

Concluzie: Proiectul propus încearcă substituția justiției penale pe teritoriul Republicii Moldova cu acte executive de sancționare. În prezența scopului declarat de aplicare a măsurilor restrictive cetățenilor Republicii Moldova și în lipsa mențiunilor despre caracterul extra teritorial al faptelor sancționate, proiectul de lege presupune mecanisme de revocare a reglementărilor constituționale și internaționale cu privire la drepturile omului sub pretextul alinierii la sancțiunile impuse de alte state. Argumentarea proiectului de lege ignoră faptul că sancțiunile aplicate de alte state se referă la fapte extra teritoriale și nu încearcă substituția justiției penale atunci și acolo unde are competențe jurisdicționale.

Recunoscând importanța combaterii corupției și asigurării drepturilor omului în Moldova, considerăm necesară revizuirea conceptuală a proiectului și ajustarea la normele constituționale și tratatele internaționale cu privire la drepturile omului sub aspectul aplicării exclusiv faptelor extra teritoriale.