



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2.3424 din 14.06 2017

La nr. 159 din 22 mai 2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea art.10/1 din Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 3 file.*

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr.ELO17/4013 din 14.06.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea art.10/1 din Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobată prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 inițiativei legislative 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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.”*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „*Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.”*

Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie.”

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *“Proiectul legii pentru completarea articolului 10/1 al Legii privind regimul străinilor în Republica Moldova urmărește scopul extinderii instrumentelor legale menite să restabilească drepturile de intrare în Republica Moldova temporar suspendate ale cetățenilor străini.”*

Prin urmare, se constată că scopul declarat de autor în nota informativă corespunde prevederilor din proiect.

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

Proiectul promovează interesele cetățenilor străini, care au fost supuși interdicției de a intra pe teritoriul Republicii Moldova și asupra cărora ulterior, condițiile în care circumstanțele pentru care a fost aplicată interdicția s-au epuizat, de a beneficia de dreptul de intrare în Republica Moldova.

Astfel, acordarea posibilității de a ridica interdicția de intrare în țară, în afara termenului aplicat constituie temei pentru aplicarea normei abuziv și discreționar în dependență de interese și „motivare” a persoanelor responsabile din cadrul autorității competente pentru străini, ceea ce contravine interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de „nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”*

Potrivit autorului: „Instrumentele prevăzute de Legea nr. 200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, în ceea ce privește nepermiterea intrării pe teritoriul Republicii Moldova cât și interdicția de intrare poartă un caracter mult mai complex decât soluțiile oferite pentru anularea acestor restricții. Ridicarea interdicției de intrare dispusă străinilor în condițiile art.10¹ al Legii nr.200/2010, nu prevede exhaustiv toate circumstanțele și posibilele conjuncturi în care se face necesară repunerea în drepturi ale cetățeanului străin temporar restricționat.

Astfel, în condițiile în care circumstanțele pentru care a fost aplicată interdicția de intrare în Republica Moldova sunt epuizate, autoritățile naționale urmează să revizuiască speța în mod individual, cu eventuala ridicare a interdicției respective.”

La moment, Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova stabilește expres cazurile, temeiurile și termenele de aplicare a interdicției de intrare în țară. În acest sens, este de menționat că, odată cu expirarea termenului interdicției de a intra în țară, persoana străină, în mod cert are dreptul de a intra în Republica Moldova, astfel că, nu este argumentată necesitatea operării modificărilor propuse în proiect și nu se respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

Totodată, art.9 din Legea nr.200/2010 prevede la alin.(4) că: „(4) În toate cazurile de dispunere a măsurii interdicției de intrare în Republica Moldova se instituie un consemn nominal în Sistemul informațional integrat automatizat “Migrație și azil” de către autoritatea competentă pentru străini sau de către Poliția de Frontieră din subordinea Ministerului Afacerilor Internet.” Astfel, după expirarea termenului respectiv, în sistemul informațional integrat automatizat în domeniul migrației și azilului în mod automat această interdicție nu mai este valabilă.

Prin urmare, argumentele invocate de autor în cuprinsul notei informative sunt nejustificate.

I.5.2. Argumentarea economico-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”.

Implementarea proiectului de lege nu va necesita cheltuieli bugetare suplimentare.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative: „textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul nu conține reglementări ce se referă la activitatea agenților publici și a entităților publice.

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

Art. I – Articolul 10/1 din Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200/2010, se completează cu litera e), care va avea următorul cuprins:
e) au fost epuizate circumstanțele pentru care a fost aplicată interdicția de intrare în Republica Moldova.

Obiecții:

Prin sintagma „*au fost epuizate circumstanțele pentru care a fost aplicată interdicția de intrare în Republica Moldova*,” legiuitorul acordă autorității competente pentru străini dreptul discreționar de a interveni în termenul interdicției, în scopul eludării legii și măsurilor restrictive aplicate persoanelor aflate sub interdicție și repunerea persoanei străine în dreptul de a intra în Republica Moldova.

Astfel, agentul public la propria discreție va aprecia circumstanțele de fapt și de drept care au stat la baza aplicării interdicției de intrare în țară, și în funcție de anumite interese, până la expirarea termenului, va exclude interdicția, invocând faptul epuizării circumstanțelor pentru care interdicția a fost aplicată.

În analogie cu principiul neretroactivității legii, conform căruia „*legea nouă se aplică numai situațiilor juridice care iau naștere după adoptarea acesteia*”, aplicarea interdicției constituie o sancțiune aplicată unei persoane care, în condițiile legii a fost declarată vinovată de săvârșirea unor acțiuni/inacțiuni ilegale, iar faptul că deja ulterior, „*au fost epuizate circumstanțele*” nu constituie temei pentru întreruperea termenului interdicției.

Mai mult, odată cu expirarea termenului interdicției de intrare în țară, persoana străină, în condițiile legii este repusă în dreptul de până la aplicarea interdicției, respectiv, nu se consideră necesară modificarea Legii cu sintagma sus analizată.

Prin urmare, modificarea propusă, constituie temei pentru interpretarea normei și aplicarea acesteia abuziv și discreționar și va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru ridicarea ilegală a interdicției străinilor, întrucât acestea vor invoca caracterul volitiv al normei.

Recomandarea:

Revizuirea proiectului și excluderea Art. I din proiect

<ul style="list-style-type: none"> ● Factori de risc: - derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligățiilor - temeieri neexhaustive/ambigui/ subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice 	<ul style="list-style-type: none"> ● Riscuri de corupție: ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - conflict de interese și/sau favoritism - abuz de serviciu - trafic de influență
--	--

Concluzia expertizei

Proiectul este înaintat în scopul extinderii instrumentelor legale menite să restabilească drepturile de intrare în Republica Moldova temporar suspendate ale cetățenilor străini.

În procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost în mare parte asigurată.

Proiectul promovează interesele cetățenilor străini, care au fost supuși interdicției de a intra pe teritoriul Republicii Moldova și asupra cărora ulterior, condițiile în care circumstanțele pentru care a fost aplicată interdicția s-au epuizat, de a beneficia de dreptul de intrare în Republica Moldova. Acordarea posibilității de a ridica interdicția de intrare în țară, în afara termenului aplicat constituie temei pentru aplicarea normei abuziv și discreționar și se creează premise pentru săvârșirea de către persoanele interesate a faptelor cu caracter corupțional încurajând migrația și intrarea ilegală în țară a străinilor aflați sub interdicție. Astfel, agentul public la propria discreție va aprecia circumstanțele de fapt și de drept care au stat la baza aplicării interdicției de intrare în țară, și în funcție de anumite interese, până la expirarea termenului va exclude interdicția invocând faptul epuizării circumstanțelor pentru care interdicția a fost aplicată, ceea ce contravine interesului public

Totodată, se evidențiază că modificarea propusă, constituie temei pentru interpretarea normei și aplicarea acesteia abuziv și discreționar și va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru ridicarea ilegală a interdicției străinilor, întrucât acestea vor invoca caracterul volitiv al normei.

14 iunie 2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Vera Macovei, inspector