



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2- 6655 din 11 noiembrie 2022

La nr. 40/4356 din 31.10.2022

**Ministerul Afacerilor Interne**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.200/2010, Legea nr.257/2013).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

**Director**

**Iulian RUSU**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. ELO22/8322 din 10.11.2022

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 200/2010, Legea nr.257/2013)**

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Afacerilor Interne, 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 pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Afacerilor Interne, precum și pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) la data de 27.09.2022, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

De asemenea, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] *materializarea propunerilor și recomandărilor CNA, precum și înlăturarea unor carențe și prevederi contradictorii identificate în aplicarea Legii prenotate și altor acte normative conexe.*”

Autorul a mai precizat că, „*Proiectul de lege este elaborat în vederea uniformizării și specificării exprese a cerințelor privind documentarea străinilor, claritatea implementării prevederilor respective, facilitarea documentării acestora și excluderii potențialelor riscuri de corupție și asigură, totodată, realizarea deplină a propunerilor și recomandărilor CNA cu referire la modificarea Legii nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova.*”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova prin revizuirea/ajustarea unor prevederi și a Legii nr. 257/2013 privind resortisanții statelor terțe care au obligația deținerii unei vize și resortisanții statelor terțe care sânt exonerati de obligativitatea deținerii unei vize la traversarea frontierei de stat a Republicii Moldova, modificările respective fiind necesare în contextul facilitării admisiei în Republica Moldova a unor categorii de străini.

Potrivit autorului: „*Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative este elaborat în temeiul art.7 alin.(2) lit.f) din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, urmare a evaluării integrității instituționale a Biroului migrație și azil (BMA), desfășurat în anul 2020 de către Centrul Național Anticorupție (CNA). În rezultatul evaluării aplicabilității prevederilor actuale ale Legii nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova au fost identificate unele carențe normative, care provoacă dificultăți de implementare și necesită o reformulare exactă a acestora.*”

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesul public privind perfecționarea cadrului normativ privind regimul străinilor prin excluderea unor riscuri de corupție, în special în partea ce ține de procesul de acordare/prelungire a dreptului de ședere.

### **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”.*

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

#### **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”.

Potrivit notei informative: *”Implementarea proiectului dat se va efectua din bugetul instituțiilor responsabile și nu necesită cheltuieli suplimentare”.*

## **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, [...]”.*

În mare parte, 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.

Însă, unele norme din proiect conțin formulări ambigue și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

### **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 conține reglementări privind activitatea autorității competente pentru străini, ce reprezintă un serviciu public și se desfășoară în interesul persoanei, al comunității și în sprijinul instituțiilor statului, exclusiv în baza și în vederea executării legii.

Unele norme din proiect acordă un spectru larg de atribuții discreționare autorității competente pentru străini de a refuza acordarea sau prelungirea dreptului de ședere provizorie dacă străinul nu întrunește sau nu a respectat „condițiile aferente scopului șederii” (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată 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.1 pct.7 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art.1 - Legea nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova [...], se modifică după cum urmează: [...]

7. Articolul 32: [...]

a) la alineatul (1) după textul “cel puțin 30 zile calendaristice” se completează “pentru cetățenii Statelor UE cu cel puțin 15 zile calendaristice” [...]

d) la alineatul (3):

cuvintele „de până la” se exclud;

se completează cu un enunț cu următorul cuprins: „Termenul de examinare a cererilor poate fi prelungit prin depunerea unei cereri, în care străinul indică motive justificate, necesare pentru emiterea actului administrativ”.

#### Obiecții:

Astfel, examinând normele precitate supra, se stabilește că acestea vor crea confuzii la aplicare cu referire la unele aspecte privind acordarea dreptului de ședere provizorie.

Cu referire la modificarea art.32 alin.(1) din proiect, acesta nu corespunde rigorilor de tehnică legislativă, iar ca urmare va permite interpretări abuzive la aplicare în privința modalității de depunere a cererii pentru acordarea dreptului de ședere provizorie de către cetățenii Statelor UE.

În acest sens, integrând textul propus cu redacția în vigoare a art.32 alin.(1) din Legea nr.200/2010, utilizarea textului „pentru cetățenii...” nu asigură înțelesul clar al prevederilor respective în ce privește obligația cetățenilor Statelor UE de a adresa autorității competente pentru străini o cerere pentru acordarea dreptului de ședere provizorie. Or, art. 62 alin.(2) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative stabilește expres că modificările aduse actului normativ trebuie să se integreze armonios în actul respectiv, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea firească a elementelor structurale.

Un alt aspect, completarea propusă la alin.(3) din art.32 va crea situații incerte la aplicare cu referire la dreptul străinului de a solicita prelungirea termenului de examinare a cererii de acordare a dreptului de ședere provizorie. Astfel, proiectul stabilește modul de prelungire a termenului de examinare a cererilor, pe cînd redacția în vigoare a alin.(3) prevede depunerea unei singure cerere și nu câteva, respectiv, străinul are dreptul de solicita prelungirea termenului de examinare doar a unei cereri. Se menționează că Legea nr. 200/2010 stabilește acordarea dreptului ședere provizorie străinului doar pentru unul din scopurile

prevăzute la art.31.

La fel, norma propusă la art.32 alin(3) este reglementată lacunar cu referire la termenul de prelungire a termenului de examinare a cererii străinului, în cazul în care acesta solicită.

În acest sens, expresia utilizată în textul normei de genul „*Termenul de examinare a cererilor poate fi prelungit prin depunerea unei cereri...*” are un sens prea larg și nu exprimă cu exactitate termenul de prelungire a termenului de examinare a cererii străinului, în cazul în care acesta solicită și prezintă motive justificate. Lipsa unor astfel de termeni va acorda persoanelor responsabile competența de a institui și de a stabili/prelungi termene fără careva restricții sau obligații de a oferi o justificare clară pentru asemenea prelungiri.

#### **Recomandări:**

La art.I pct.7 - modificarea propusă la art.32 alin.(1), cuvântul „*pentru*” se propune de a fi substituit cu conjuncția „*iar*”.

La art.I pct.7 - modificarea propusă la art.32 alin.(3), textul „*de până la*” se propune fi substituit cu textul „*până la*”, iar cuvântul „*cererilor*” se recomandă a fi substituit cu cuvântul „*cererii*”.

La fel, se recomandă completarea art.32 alin.(3) cu reglementări explicite care stabilesc termenul concret de prelungire a termenului de examinare a cererii străinului, în cazul în care acesta solicită.

#### **Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu

- 2 -

#### **Art.I pct.10 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative**

Art.I - Legea nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova [...], se modifică după cum urmează: [...]

10. Se completează cu articolul 34/1  
cu următorul cuprins:

„Articolul 34/1. Refuzul acordării sau prelungirii dreptului de ședere provizorie

(1) Decizia privind refuzul acordării sau prelungirii dreptului de ședere provizorie se emite dacă străinul: [...]

e) nu întrunește sau nu a respectat condițiile aferente scopului șederii.”

#### **Obiecții:**

Astfel, autoritatea competentă pentru străini este în drept de a emite decizia privind refuzul acordării sau prelungirii dreptului de ședere provizorie, în cazul în care străinul nu întrunește sau nu a respectat condițiile aferente scopului șederii.

Analizând norma precitată, se atestă că aceasta posedă un vădit potențial coruptibil, datorită faptului că acordă un spectru larg de atribuții discreționare autorității competente pentru străini de a refuza acordarea sau prelungirea dreptului de ședere provizorie dacă străinul nu întrunește sau nu a respectat „*condițiile aferente scopului șederii*”.

Formarea neclară a atribuțiilor autorității competente pentru străini generează posibilitatea alegerii de către responsabili a interpretării cele mai convenabile a atribuțiilor sale, deoarece norma propusă prin proiect nu relevă nici într-un fel care anume condiții se vor considera condiții aferente scopului șederii, determinarea

acestui fapt aparent fiind lăsată la discreția autorității.

Prin urmare, lipsa unor prevederi clare și exhaustive privind condițiile aferente scopului șederii, vor crea oportunități de corupție în temeiul unor atitudini subiective, eventual ca urmare a unor acte de protecționism, iar acest fapt va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor de serviciu și altor manifestări de corupție.

**Recomandări:**

Reformularea normei pentru a evidenția expres condițiile aferente scopului șederii sau actul normativ/norma juridică/elementul structural care prevede aceste condiții.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Afacerilor Interne și are drept scop materializarea propunerilor și recomandărilor CNA, precum și înlăturarea unor carențe și prevederi contradictorii identificate în aplicarea Legii prenotate și altor acte normative conexe. Proiectul de lege este elaborat în vederea uniformizării și specificării exprese a cerințelor privind documentarea străinilor, claritatea implementării prevederilor respective, facilitarea documentării acestora și excluderii potențialelor riscuri de corupție și asigură, totodată, realizarea deplină a propunerilor și recomandărilor CNA cu referire la modificarea Legii nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova.

Proiectul respectă rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul a asigurat informarea publicului despre inițierea elaborării proiectului de decizie, precum și consultarea publică a acestuia.

Unele norme din proiect conțin formulări ambigui și acordă un spectru larg de atribuții discreționare autorității competente pentru străini de a refuza acordarea sau prelungirea dreptului de ședere provizorie dacă străinul nu întrunește sau nu a respectat „condițiile aferente scopului șederii”.

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în raportul de expertiză anticorupție.

10.11.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal