



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. EHG24/10013 din 30.09.2024

la proiectul de hotărâre a Guvernului privind protecția specială a copiilor împotriva deplasării în străinătate sau reținerii ilicite (număr unic 551/MMPS/2024)

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, iar autor nemijlocit este Ministerul Muncii și Protecției Sociale, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.14 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Categoria actului normativ propus este Hotărâre a Guvernului, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.6 și art.14 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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

Potrivit 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, [...];*
- e) *informarea publicului referitor la deciziile adoptate*”.

Totodată, art.10 din Legea nr.239/2008 stabilește expres că:

„(1) *Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea*

persoanei interesate.

(2) Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia se plasează pe pagina web oficială a autorității publice responsabile cel puțin pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor".

Anunțul cu privire la elaborarea proiectului de decizie a fost plasat pentru informare pe pagina oficială web a autorității publice, www.social.gov.md, la data de 23 mai 2024, fiind indicat termenul limită pentru recepționarea recomandărilor, precum și datele de contact ale persoanei responsabile de elaborarea și promovarea proiectului.

Proiectul și materialele aferente au fost plasate pentru consultarea publică pe pagina web oficială a autorității, cât și pe portalul guvernamental de consultări publice www.particip.gov.md, la data de 03 iulie 2024, cu stabilirea termenului limită de recepționare a recomandărilor până la 16 iulie 2024, adică 10 zile lucrătoare, fapt ce corespunde prevederilor art.12 alin.(2) din Legea nr.239/2008.

Prin urmare, apreciind acțiunile autorului de asigurare a accesului părților interesate la proiect, precum și stabilirea unui termen optim pentru recepționarea propunerilor de modificare/completare a proiectului, se constată că prevederile de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr. 239/2008, au fost respectate de către autor.

Totodată, ținând cont de obiectul de reglementare al proiectului de decizie, se consideră necesară avizarea acestuia cu Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, entitate responsabilă de asigurarea implementării, la nivel național, a prevederilor Convenției ONU cu privire la drepturile copilului și ale altor tratate internaționale din domeniu la care Republica Moldova este parte.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei de fundamentare, „[...] proiectul de lege a fost elaborat pentru a implementa un mecanism de aplicare efectivă a prevederilor Convenției vizate și întru asigurarea implementării articolului 9 alin. (2) din Legea nr. 370/2023 privind drepturile copilului, care reglementează că statul întreprinde măsurile necesare pentru a combate acțiunile ilegale de deplasare a copilului într-un alt stat și asigură identificarea și returnarea copilului răpit în statul reședinței sale obișnuite.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea Legii privind protecția specială a copiilor împotriva deplasării în străinătate sau reținerii ilicite, în vederea punerii în aplicare a prevederilor Convenției asupra aspectelor civile ale răpirii internaționale de copii de la Haga din 25 octombrie 1980. Astfel, în proiectul de decizie se stabilește procedura de examinare a cazurilor ce țin de înapoierea copilului cu vârsta de până la 16 ani, la reședința obișnuită a acestuia și de exercitarea dreptului de vizitare a copilului, precum și determinarea autorităților și instituțiilor responsabile de aplicarea procedurii respective. 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

Prevederile proiectului sunt elaborate și promovate în vederea asigurării protecției copiilor, cu vârsta de până la 16 ani, care au fost supuși deplasării sau reținerii ilicite, prin reglementarea mecanismului de cooperarea și examinarea cererilor formulate în baza Convenției de la Haga din 25 octombrie 1980. Prin urmare, se constată că prevederile proiectului nu contravin interesului public.

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 de fundamentare care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului [...];*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;*
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;*
- d) analiza impactului de reglementare;*
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;*
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;*
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;*
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ."*

Proiectul de act normativ parvenit spre examinare este însoțit de nota de fundamentare, care a fost elaborată cu respectarea exigențelor stabilite la art.30 și anexa nr.1 la Legea nr.100/2017, fiind specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi. Astfel, considerăm că nota de fundamentare conține o justificare suficientă pentru promovarea proiectului de act normativ.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „*d) analiza impactului de reglementare*".

Prevederile proiectului nu implică cheltuieli suplimentare din bugetul de stat, fapt menționat și de către autor în conținutul notei de fundamentare, unde la compartimentul *Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative*, autorul enunță că „*Implementarea proiectului nu necesită cheltuieli financiare suplimentare de la bugetul de stat față de cele existente, deoarece la nivel național există un mecanism în vigoare prin care sunt aplicate prevederile Convenției vizate [...]*".

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 [...]*
- 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 conținutul proiectului au fost identificate prevederi formulate ambiguu a căror utilizare poate determina interpretarea eronată și/sau chiar abuzivă a prevederilor proiectului. Analiza detaliată a deficiențelor identificate este prezentată la compartimentul III al raportului.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu

reglementările Codului de procedură civilă nr. 225/2003, referitor la termenul de întocmire a hotărârii integrale, or în proiect este stabilit un termen distinct de cel prezentat în Codul de procedură civilă, fapt ce determină apariția conflictelor normative și facilitează selectarea normei convenabile, în funcție de interesul urmărit. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Ministerului Muncii și Protecției Sociale - în calitate de autoritate centrală abilitată să asigure îndeplinirea obligațiilor asumate de Republica Moldova ca urmare a aderării la Convenția de la Haga din 25 octombrie 1980 asupra aspectelor civile ale răpirii internaționale de copii.

Totodată, în proiect se stabilește competența Curții de Apel Chișinău de a soluționa cererile formulate de către persoanele fizice, instituțiile, orice alt organism sau autoritatea centrală privind înapoierea copilului în statul reședinței sale obișnuite și cea privind exercitarea dreptului de vizitare a copilului, în conformitate cu prevederile art.293¹ din Codul de procedură civilă. Referitor la procedura și măsurile în cazul constatării deplasării sau reținerii ilicite a copilului, se relevă utilizarea formulărilor echivoce și interpretabile în cazul constatării de către instanță a admiterii înapoierii copilului, în cazul existenței situației prevăzute la art.13 alin.(1) lit.b) din Convenție. analiza detaliată a carenței identificate este prezentată la compartimentul III al raportului.

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 -
<p>art. 15 alin.(2), art.24 alin.(4) Articolul 15. Soluționarea cererilor de înapoiere a copilului în statul reședinței sale obișnuite [...] (2) Hotărârea integrală a instanței de judecată se întocmește în termen de <u>14 zile lucrătoare</u> de la data pronunțării dispozitivului acesteia. Articolul 24. Cererea privind exercitarea dreptului de vizitare a copilului [...] (4) Hotărârea integrală a Curții de Apel Chișinău se întocmește în termen de <u>14 zile lucrătoare</u> de la data pronunțării dispozitivului acesteia.</p>
<p>Obiecții: Termenul stabilit în proiect pentru întocmirea hotărârii integrale a instanței de judecată, de 14 zile lucrătoare, este în contradicție cu termenul stabilit la art.293⁴ din Codul de procedură civilă nr.225/2003, unde la alin.(1) se enunță că „<i>Hotărârea integrală se întocmește în termen de 14 zile de la data pronunțării dispozitivului acesteia.</i>” Termenul de „14 zile” în lipsa mențiunii „lucrătoare” semnifică că termenul de realizare a unei acțiuni se consideră realizat în zilele calendaristice. Astfel, utilizarea termenului „lucrătoare” extinde termenul de</p>

exercitare a acțiunii vizate în normă, și respectiv, se constată că autorul intenționează prelungirea nejustificată a acestui termen.

Totodată, conflictul normativ în cauză, susceptibil de a fi creat prin promovarea proiectului, poate genera interpretări eronate și/sau chiar abuzive, fiind selectată varianta convenabilă în ce privește termenul necesar de respectat pentru realizarea sarcinii în cauză.

Subliniem că potrivit principiilor de elaborare a actelor normative statuate în Legea nr.100/2017, „(4) Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune”.

Recomandări:

Se recomandă excluderea cuvântului „lucrătoare”, de la art.15 alin.(2) și art. 24 alin.(4) din proiect, astfel evitând crearea unui conflict normativ.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

art.19 alin.(4)

(4) În cazul în care instanța preconizează să refuze înapoierea copilului exclusiv în temeiul articolului 13 alin. (1) lit. b) din Convenție, aceasta nu refuză înapoierea copilului în cazul în care partea care solicită înapoierea copilului demonstrează instanței, prin furnizarea de dovezi concludente, că s-au luat măsuri corespunzătoare pentru a asigura protecția copilului după înapoierea sa, sau în cazul în care instanța este convinsă de acest lucru în alt mod.

Obiecții:

Potrivit art.13 alin.(1) lit.b) din Convenția de la Haga din 25 octombrie 1980, se stabilește că „Prin excepție de la dispozițiile articolului precedent, autoritatea judiciară sau administrativă a statului solicitat nu este ținută să dispună înapoierea copilului, dacă persoana, instituția sau organismul care se împotrivesc înapoierii sale stabilește: [...] b) că există un risc grav ca înapoierea copilului să-l expună unui pericol fizic sau psihic sau în orice alt chip să-l situeze într-o situație intolerabilă.”

Totodată, în preambulul Convenției se statuează că statele semnatare ale convenției conștientizează și sunt convinse de necesitatea asigurării respectării interesului copilului, care este de importanță primordială în orice problemă privind încredințarea sa, fapt stabilit la art. 4 din proiectul legii, unde se menționează că „Protecția copilului se realizează conform următoarelor principii: a) asigurarea și promovarea cu prioritate a interesului superior al copilului”.

Prin urmare, relatând cele menționate supra, se consideră deficitară reglementarea posibilității instanței de a permite înapoierea copilului, aflat în situațiile art.13 alin.(1) lit.b) din Convenție, având la bază convingerea instanței fundamentată pe alte metode decât dovezile concludente privind înălturarea pericolului, or expresia utilizată „sau în cazul în care instanța este convinsă de acest lucru în alt mod” este echivocă și interpretabilă, întrucât nu oferă siguranța că situația susceptibilă să pună în pericol fizic sau psihic copilul, a fost înlăturată și că acesta după înapoiere va fi tratat corespunzător sau că nu va exista pericol pentru viața și integritatea sa.

În consecință, se consideră necesar a exclude din proiect formulările ambigui, sub egida cărora pot fi încadrate orice declarații nefondate sau neprobate de către solicitant, dar interpretate drept adevărate de către instanță, inclusiv prin recurgerea la coruperea instanței, în vederea adoptării deciziei favorabile pentru

partea solicitantă, indiferent de interesul superior al copilului.

Recomandări:

Se recomandă excluderea expresiei „sau în cazul în care instanța este convinsă de acest lucru în alt mod”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în vederea reglementării procedurii de examinare a cazurilor ce țin de înapoierea copilului cu vârsta de până la 16 ani, la reședința obișnuită a acestuia și de exercitarea dreptului de vizitare a copilului.

În procesul de promovare a proiectului de decizie, rigorile de asigurare a transparenței decizionale au fost respectate de către autor, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, cu stabilirea unui termen optim pentru recepționarea recomandărilor, corespunzător prevederilor Legii nr. 239/2008. Totodată, în contextul consultării publice a proiectului de decizie și apreciind obiectul de reglementare a acestuia, se consideră necesar a aviza conținutul proiectului de către Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, care în temeiul Legii nr.52/2014, este autoritatea responsabilă de asigurarea implementării, la nivel național, de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile, prevederilor Convenției ONU cu privire la drepturile copilului și ale altor tratate internaționale din domeniu la care Republica Moldova este parte.

Urmare a examinării prevederilor proiectului, au fost identificate curențe cu privire la utilizarea formulărilor ambigui și stabilirea termenilor ce contravin dispozițiilor Codului de procedură civilă, astfel contribuind la crearea conflictelor normative și facilitarea interpretărilor eronate și/sau chiar abuzive a normelor.

În consecință, în vederea prevenirii apariției incidentelor de integritate în contextul implementării prevederilor proiectului, se recomandă revizuirea proiectului prin prisma obiecțiilor și propunerilor de modificarea enunțate în prezentul raport.

30.09.2024

Digitally signed by Carbuni Daniela
Date: 2024.09.30 17:37:24 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Daniela Carbuni, Inspector principal