



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. 06/2-170 din 13.01. 2020
La nr. 44/30-3859 din 20 decembrie 2019

Ministerul Afacerilor Interne

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative (integrarea străinilor).

Anexă: 7 (șapte) file.

Director adjunct

Lidia CHIREOGLO

Ex.: Vadim Curmei
Tel.: 022/257308

Chireoglo
MINISTERUL AFACERILOR INTERNE
BIROUL MIGRAȚIE ȘI AZIL
Nr. de intrare 179
15/20 el 20020

MINISTERUL AFACERILOR INTERNE al RM
DIRECTIA MANAGEMENT INSTITUȚIONAL
SECȚIA MANAGEMENT DOCUMENTE
Intrare Nr. 186
" 14 " 01 2020



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6264 din 13.01.2020

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (nr. 1585/1998, nr.411/1995, nr.1593/2002, nr.200/2010, nr.274/2011 - integrarea străinilor)

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 privind 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."*

Se constată că anunțul privind organizarea consultării publice, proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Afacerilor Interne www.mai.gov.md la compartimentul Transparența/Consultări publice, precum și pe portalul www.particip.gov.md.

În aceste condiții, se consideră că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că prin elaborarea proiectului *„se propun de a revizui politicile promovate până în prezent în Republica Moldova”* în partea ce ține de integrarea străinilor.

Astfel, *„scopul de bază constă în motivarea și asigurarea unei participări mai active a străinilor la măsurile de integrare, întru valorificarea potențialului acestora”*.

La fel, în notă se menționează că *„în proiectul înaintat spre examinare s-a pus accentul pe sporirea rolului statului în promovarea procesului de integrare prin informarea diversificată, crearea oportunităților de autoîntreținere, sporirea rolului angajatorului în procesul de integrare, promovarea diversității culturale, asigurarea realizării drepturilor, etc”*.

În aceste condiții, modificarea cadrului legal în domeniul integrării străinilor vine să realizeze, totodată, obiectivele trasate în Acordul de Asociere semnat de Republica Moldova, cât și să îmbunătățească procesul de integrare desfășurat pe plan național.

Legea nr.274/2011 privind integrarea străinilor, expusă prin proiect într-o nouă redacție, potrivit autorului *„urmează a fi revizuită din punct de vedere a măsurilor de integrare oferite din partea statului, extinderea categoriilor de străini care pot solicita măsuri de integrare, introducerea unor inovații, promovarea diversității culturale, precum și modificată structural pentru a avea un act normativ funcțional și accesibil”*.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin modificarea cadrului legal în domeniul integrării străinilor, care prin revizuirea activităților de integrare va permite abordarea unei politici de stat mai complexe și active cu implicarea tuturor actorilor direct responsabili de implementarea măsurilor de integrare.

Deși scopul proiectului este unul clar definit, în conținutul acestuia au fost identificate unele norme care la aplicare vor știrbi din asigurarea promovării interesului public, deoarece vor permite interpretări discreționare a normelor și implementarea confuză și deficitară a acestora.



Astfel, au fost identificate unele formulări neclare, concurența normelor, ambiguitate a unor proceduri desfășurate prin nestabilirea unor termene concrete, ambiguitate administrativă la asigurarea sancționării străinilor pentru încălcarea obligațiilor.

În aceste condiții, aplicarea normelor prenotate va crește riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a normelor este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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”.

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în 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”.

În nota informativă se menționează că „implementarea proiectului dat se va efectua din bugetul instituțiilor responsabile în limita resurselor disponibile, precum și cu atragerea surselor externe de finanțare”.

La fel, se menționează în nota informativă că „vor fi necesare surse pentru realizarea activității de acordare a alocațiilor pentru studierea limbii de stat începând cu 1 septembrie 2020”.

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 "textului 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, [...]"

Textul proiectului întrunește parțial cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

Astfel, au fost atestate norme care fac referință eronată la subiecții aplicării Legii privind integrarea străinilor (în unele norme se face referință la beneficiarii de protecție internațională sau de azil politic, iar în alte norme se face referință doar la beneficiarii de protecție internațională).

La fel, unele sintagme nu pot fi evaluate în vederea aplicării uniforme a prevederilor („au potențial redus de întreținere”, „pentru motive bine întemeiate”, „condiții și factori de natură obiectivă”).

Recomandăm autorului examinarea repetată a normelor din conținutul proiectului care au fost identificate cu potențial ambiguu în vederea excluderii ambiguității acestora.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme concurente în partea ce ține de asigurarea stabilirii clare și transparente a sancțiunilor aplicate străinului. Or, normele din proiect denotă o ambiguitate administrativă în aplicarea acestora.

La fel, considerăm că este confuz reglementată procedura de aplicare a programului de integrare a străinilor, în special în privința categoriilor de străini care pot beneficia de acest program de integrare, precum și categoria de străini asupra cărora se răsfrîng prevederile Legii privind integrarea străinilor.

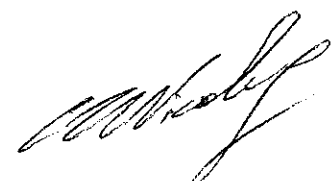
II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Normele proiectului reglementează activitatea autorităților publice direct responsabile de implementarea prevederilor privind integrarea străinilor în Republica Moldova.

În special, prevederile proiectului se răsfrîng la activitatea autorității naționale competente pentru străini.

Deși proiectul este unul încheiat cu norme care vin să asigure atât conformitatea cadrului legal național la aquis-ul comunitar, cât și îmbunătățirea acestuia prin prisma asigurării implementării unor măsuri de integrare mai bune, totuși, în opinia noastră, unele prevederi vor tinde să ducă la o aplicare confuză și discreționară a acestora cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a acestor norme care pot aduce atingere activității eficiente a entităților publice este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

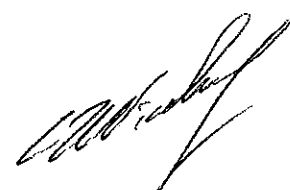


II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

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.V, art. 2 (Legea nr.274/2011) - Norma articolului 2 alin.(2) lit a) stipulează că: „Sub incidența Legii privind integrarea străinilor nu intră străinii titulari ai dreptului de ședere provizorie pentru tratament medical de lungă durată, balneosanatorial, de recuperare sau pentru alte activități ce nu presupun acordarea dreptului de ședere permanentă în Republica Moldova”.	
Obiecții: În opinia noastră, textul „sau pentru alte activități ce nu presupun acordarea dreptului de ședere permanentă în Republica Moldova” poate induce confuzie în stabilirea transparentă a categoriilor de străini asupra cărora prevederile legii privind integrarea străinilor nu vor fi aplicate. Totodată, din normă reiese că străinii sunt documentați cu acordarea dreptului de ședere provizorie „pentru alte activități ce nu presupun acordarea dreptului de ședere permanentă în Republica Moldova”. În aceste condiții, coroborând prevederile art.2 alin.(1) lit.a) cu alin.(2) lit.a) al aceluiași articol se constată o neclaritate în privința categoriei de străini asupra cărora se răsfrâng prevederile Legii privind integrarea străinilor în Republica Moldova, creând concurența normelor de drept și condiții propice comiterii manifestărilor de corupție în stabilirea categoriei de străini. Astfel, pe de o parte, străinilor titulari ai dreptului de ședere provizorie le sunt aplicate prevederile legii, iar pe de altă parte, străinilor, la fel, titulari ai dreptului de ședere provizorie „pentru alte activități ce nu presupun acordarea dreptului de ședere permanentă în Republica Moldova” nu le sunt aplicabile prevederile Legii privind integrarea străinilor în Republica Moldova.	
Recomandări: Recomandăm autorului excluderea neconcordanței normative și stabilirea expresă a categoriilor de străini asupra cărora nu vor fi aplicabile prevederile Legii privind integrarea străinilor în Republica Moldova.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative● Concurența normelor de drept● Prevederi discriminatorii	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale



Art.V, art.6 (Legea nr.274/2011) -

Articolul 6 Cazuri speciale

6. „Străinii care au obținut protecție internațională sau azil politic în Republica Moldova și concomitent au potențial redus de autoîntreținere (...) condiționat de factori de natură obiectivă și independenți de voința acestora, beneficiază de acces egal și echitabil la asistență ca și cetățenii Republicii Moldova, în condițiile legislației în vigoare”.

Obiecții:

Analizând norma constatăm că se reglementează o situație juridică a străinilor care au obținut protecție internațională sau azil politic în Republica Moldova și concomitent au potențial redus de autoîntreținere.

Norma urmează a fi deci aplicată persoanelor care au potențial redus de autoîntreținere.

În opinia noastră, norma nu face o diferențiere și o reglementare specială de facto a acestei categorii de persoane, stipulând că aceste persoane „beneficiază de acces egal și echitabil la asistență ca și cetățenii Republicii Moldova, în condițiile legislației în vigoare”.

Respectiv, norma nu reglementează aplicarea unor prevederi speciale pentru această categorie de persoane (au potențial redus de autoîntreținere).

Totodată, nu este clar de ce fel de asistență au dreptul, or prin termenul de „asistență” poate fi interpretat mai multe categorii - asistență medicală, socială, etc.

La fel, nu este clar ce se are în vedere prin textul „au potențial redus de întreținere” or, altfel spus cum poate fi stabilit cuantumul minim al mijloacelor financiare pentru a putea fi încadrați străinii în această categorie.

În altă ordine de idei, este ambiguă și formularea „condiționat de factori de natură obiectivă și independenți de voința acestora”, or nu este clar pe ce criterii vor fi stabiliți acești factori de natură obiectivă și persoana competentă în stabilirea acestora.

Toate aceste aspecte vor crea o ambiguitate administrativă, iar riscurile de corupție sunt inevitabile în astfel de situații.

Recomandări:

Propunem reformularea normei art.6 - Cazuri speciale, care să reglementeze cu adevărat situațiile speciale ale străinilor care au obținut protecție internațională sau azil politic și concomitent au potențial redus de întreținere.

Norma urmează să fie clară în vederea eliminării caracterului coruptibil al acesteia.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligățiilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale



Art. V, art. 8 și art.14 (Legea nr.274/2011) -

Art.8 Accesul la măsurile de integrare

(1) Străinii prevăzuți la art.2 alineatul (1) beneficiază de activitățile de integrare prevăzute la art.5 alineatul (1).

(2) Beneficiarii de protecție internațională sau de azil politic au acces la toate activitățile de integrare stipulate la art.5 alineatul (1), precum și la programul de integrare prevăzut în capitolul III.

Art.14 Accesul la educație

(1) Străinii care și-au legalizat șederea pe teritoriul Republicii Moldova au acces la educație.

(2) Străinii prevăzuți la art.2 alin.(1) sunt încadrați în învățământul obligatoriu în condițiile stabilite de lege pentru cetățenii Republicii Moldova, iar în celelalte niveluri de învățământ, conform legislației în vigoare.

(3) Beneficiarii de protecție internațională sunt încadrați în învățământul obligatoriu și în celelalte forme de învățământ, în condițiile stabilite de lege pentru cetățenii Republicii Moldova.

Obiecții:

Analizând normele art.8 alin.(1) și art.14 alin.(2) constatăm că în categoria strănilor la art.2 alin.(1) se încadrează și beneficiarii de protecție internațională.

Art.8 alin.(2), precum și art.14 alin.(3) fac referință la categoria de „beneficiari de protecție internațională sau de azil politic” și „beneficiari de protecție internațională”.

În prim plan constatăm că sunt utilizați doi termeni diferiți „beneficiari de protecție internațională sau de azil politic” și „beneficiari de protecție internațională”.

Astfel, într-o categorie se face referință și la beneficiarii de azil politic.

Această constatare este valabilă pentru întreg textul proiectului (de exemplu - art.10, art.11, art.12, ș.a.)

În acest sens, se crează o confuzie în aplicarea uniformă a noțiunii/termenului, iar la aplicare există riscul interpretării discreționare a aplicabilității normei într-o situație anume.

În al doilea rând, constatăm că deși autorul ar dori să menționeze că programul de integrare se aplică doar beneficiarilor de protecție internațională și de azil politic, totuși, redacția evazivă a normei art.8 alin.(1) induce în eroare că orice străin are dreptul la acest program de integrare, deoarece se menționează expres că „străinii prevăzuți la art.2 alin.(1) beneficiază de activitățile de integrare prevăzute la art.5 alin.(1)”, respectiv în această categorie de activități intră și programul de integrare.

În opinia noastră se creează o concurență a normelor de drept, iar la aplicare există riscul interpretării discreționare a acestora.

Aceeași situație este atestată și la art.14 din proiectul legii.

Recomandări:

Considerăm că norma art.8 alin.(1) urmează să conțină excepția privind aplicabilitatea programului de integrare, aplicându-l doar pentru beneficiarii de protecție internațională și de azil politic.

La art.14 alin.(2) și (3) normele urmează să fie modificate.



În altă ordine de idei, propunem a se face claritate în utilizarea noțiunilor de „beneficiarii de protecție internațională” și „beneficiarii de protecție internațională și de azil politic”, deoarece în unele norme categoria de persoane nu face referință la cei care au azil politic.

Or, în conținutul noțiunii „program de integrare” se utilizează sintagma „beneficiarii de protecție internațională sau de azil politic”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

Art.V, art.10, art.12 alin.(5), art.21 și art.25 (Legea nr.274/2011) -

Art.10 alin.(8)

(8) Neexecutarea neîntemeiată a obligației prevăzute la alineatul (7), de către beneficiarul de protecție internațională inclus în programul de integrare, atrage încetarea aplicării uneia sau mai multor măsuri prevăzute în planul individual, inclusiv retragerea dreptului la cazare și a ajutorului bănesc.

Art.12 alin.(5)

(5) În cazul beneficiarilor de protecție internațională (...) atrage încetarea aplicării uneia sau mai multor măsuri prevăzute în planul individual, inclusiv retragerea dreptului de cazare și a ajutorului bănesc.

Art.21 alin.(7)

(7) Nerespectarea de către străin a obligațiilor stipulate în angajamentul de integrare atrage încetarea aplicării uneia sau mai multor măsuri prevăzute de programul de integrare.

Art.25 alin.(2)

(2) Nerespectarea obligațiilor prevăzute la alin.(1) atrage încetarea aplicării uneia sau mai multor măsuri prevăzute în planul individual, inclusiv retragerea dreptului de cazare și a ajutorului bănesc prevăzut de Legea privind azilul în Republica Moldova.

Obiecții:

Atestăm o situație când pentru neexecutarea obligației prevăzute la art.8 alin.(7) beneficiarului de protecție internațională îi poate fi încetat aplicarea uneia sau mai multor măsuri incluse în planul individual, inclusiv retragerea dreptului de cazare și a ajutorului bănesc.

În același timp, potrivit art.21 alin.(7) nerespectarea de către străin a obligațiilor stipulate în angajamentul de integrare atrage doar încetarea uneia sau mai multor măsuri prevăzute în programul de integrare.

Ținând cont că programul de integrare, cât și planul individual se aplică doar străinilor care au obținut protecție internațională sau azil politic în Republica Moldova (conform noțiunilor de program de integrare și plan individual așa rezultă), constatăm că într-o situație de neexecutare a unei obligații străinului îi vor fi aplicate unele sancțiuni (art.10), iar nerespectarea altor obligații vor fi aplicate alte sancțiuni, mai blânde (art.21).



În aceste condiții menționăm că sunt instituite norme conflictuale și cu caracter coruptibil care pot fi interpretate diferit și discreționar la aplicare.

Sanctiunile aplicate străinilor urmează să fie transparente și clare pentru a putea atribui acestuia o conduită în executarea obligațiilor sale.

Totodată, nu este clar cum va fi apreciat dacă străinului i se încetează una sau mai multe măsuri prevăzute în programul de integrare.

Astfel, responsabilii de aplicare vor fi în drept de a aplica norma în dependență de interes și scop, cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Neclaritatea normelor va condiționa selectarea normei convenabile pentru aplicare pentru subiecții normei ceea ce va permite apariția manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Neexecutarea obligațiilor străinului prevăzute în angajamentul de integrare urmează să fie stabilite expres și neechivoc.

Acestea urmează să fie clare și bine definite.

În acest sens, normele urmează să fie modificate.

Totodată, aplicarea sancțiunilor urmează să fie determinată de gravitatea fetei or, redacția actuală permite aplicarea tuturor sancțiunilor posibile străinului lăsate la discreția autorității competente de aplicare a sancțiunilor.

Factori de risc:

- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Prevederi discriminatorii
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare
- Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu



Art.V, art.21 și art.22 (Legea nr.274/2011) -

Art.21 alin.(3) -

(3) După înregistrarea cererii, persoana care solicită admiterea în programul de integrare este interviuată de personalul desemnat al autorității competente pentru străini, fiind întocmită o fișă de evaluare a nevoilor individuale în vederea stabilirii tipului de asistență sau a activităților necesare pentru integrarea socială a acestuia.

Art.22 alin.(1) -

(1) Nevoile individuale identificate de către autoritatea competentă pentru străini în cadrul interviului se aduc la cunoștința autorităților relevante împreună cu care în termen de 30 de zile se elaborează planul individual de integrare (...).

Obiecții:

În opinia noastră, norma nu stabilește cert un termen de conformare în care urmează să fie efectuat interviul.

La fel, norma nu stabilește în ce termen după efectuarea interviului autoritatea competentă remite nevoile individuale identificate ale străinului autorităților competente pentru a elabora planul integral de integrare.

Astfel, ulterior înregistrării cererii, nu este clar în condițiile art.21 alin.(3) în ce perioadă de timp autoritatea competentă va organiza interviul, iar în condițiile art.22 alin.(1) nu este clar în ce perioadă de timp după interviu autoritatea competentă pentru străini urmează să aducă la cunoștința altor autorități publice responsabile nevoile individuale identificate ale străinului în vederea elaborării planului individual de integritate.

Nestabilirea unui termen lasă loc interpretărilor discreționare în instituirea acestuia, ceea ce se poate solda cu comiterea manifestărilor de corupție din partea celor interesați în stabilirea termenului sau tergiversarea efectuării tuturor procedurilor legale ce se impun.

În altă ordine de idei, atragem atenția că potrivit alin.(4) al art.21 - angajamentul de integrare urmează să conțină drepturile și obligațiile fiecărei părți.

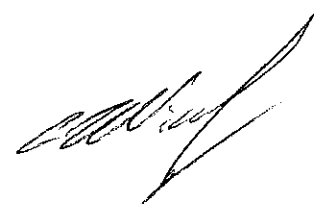
Analizând prevederile proiectului constatăm că art.25 reglementează deja obligațiile străinilor beneficiari ai programelor de integrare. Or, angajamentul de integrare este acordul încheiat în formă scrisă între solicitantul programului de integrare și autoritatea competentă pentru străini privind participarea la programul de integrare.

În acest sens, alte obligații ale beneficiarului programului de integrare nu pot fi stabilite, reieșind că acestea sunt stabilite la nivel de lege în articolul 25.

Alte norme, însă, care să reglementeze anumite drepturi ale părților nu au fost identificate, ceea ce se poate interpreta că există riscul ca fiecare angajament de integrare să fie diferit în partea ce ține de stabilirea drepturilor și a obligațiilor părților acordului.

În opinia noastră, lăsarea la discreție în stabilirea drepturilor și obligațiilor este riscantă, deoarece pot fi instituite și comise manifestări de corupție.

Considerăm că drepturile și obligațiile fiecărei părți ale angajamentului de integrare urmează a fi stabilite fie în legea prenotată, fie în alt act juridic evitându-se stabilirea discreționară a unor drepturi/obligații.



Recomandări:

Stabilirea expresă a termenului de efectuare a interviului după înregistrarea cererii (art.21), precum și stabilirea expresă a termenului de înștiințare a altor autorități în condițiile art.22 din proiectul legii.

La fel, propunem stabilirea clară a obligațiilor și a drepturilor părților angajamentului de integrare, fie delegarea de competență autorității competente pentru străini aprobarea prin ordin a acestor drepturi și obligații ale părților angajamentelor de integrare.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Prevederi discriminatorii
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

- 6 -

Art.V, art.23 și art.24 (Legea nr.274/2011) -**Art.23 alin.(2)**

(2) La cererea motivată a beneficiarului și pe baza evaluării situației la încheierea perioadei prevăzute la alin.(1), autoritatea competentă pentru străini poate aproba prelungirea cu cel mult 6 luni a duratei de aplicare a planului individual.

Art.24 alin.(2)

(2) Cazarea în spațiile prevăzute la alin.(1) poate fi făcută pentru o perioadă de până la 6 luni, cu posibilitatea prelungirii pentru motive bine întemeiate, fără a se depăși durata de aplicare a planului individual.

Obiecții:

Norma nu este clară în ceea ce privește conținutul motivațional al cererii, precum și a criteriilor de evaluare a acestei cereri.

Astfel, se atribuie competență discreționară autorității competente pentru străini de a examina cererea beneficiarului fără a avea anumite criterii prestabilite.

Sintagma „pentru motive bine întemeiate” va putea fi interpretată discreționar de la caz la caz.

În aceste condiții, este neclar cum va putea fi calificată cererea beneficiarului ca fiind motivată ținând cont de impactul ce urmează să fie urmare a prelungirii duratei de aplicare a planului individual.

Totodată, prin sintagma „poate aproba prelungirea cu cel mult 6 luni” se instituie o neclaritate în privința periodicității prelungirilor.

Astfel, se poate interpreta că autoritatea pentru străini poate de fiecare dată, la atingerea termenului, să fie în drept să prelungească ori de câte ori termenul de 6 luni.

Recomandări:

Propunem reformularea normelor în vederea stabilirii exprese a criteriilor după care urmează să se evalueze „motivele bine întemeiate”.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice ● Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație ● Prevederi discriminatorii 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă - corupere activă - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu
---	--

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că prin elaborarea proiectului „se propun de a revizui politicile promovate până în prezent în Republica Moldova” în partea ce ține de integrarea străinilor.

Astfel, „scopul de bază constă în motivarea și asigurarea unei participări mai active a străinilor la măsurile de integrare, întru valorificarea potențialului acestora”.


La fel, în nota informativă se menționează că „în proiectul înaintat pentru examinare s-a pus accentul pe sporirea rolului statului în promovarea procesului de integrare prin informarea diversificată, crearea oportunităților de autoîntreținere, sporirea rolului angajatorului în procesul de integrare, promovarea diversității culturale, asigurarea realizării drepturilor, etc. Proiectul asigură realizarea angajamentelor asumate de Republica Moldova pe Acordul de Asociere, dar totodată are drept scop reducerea riscurilor excluziunii sociale a imigranților, asigurarea ordinii publice și securității naționale prin informarea din momentul legalizării șederii la statutul juridic acordat în țara noastră”.

Cu toate că proiectul este unul argumentat din punct de vedere al racordării normelor privind integrarea străinului la aquis-ul comunitar, totuși, unele norme instituie o ambiguitate administrativă în vederea aplicării uniforme a acestora.

În aceste condiții, aplicarea unor norme confuze va crește riscul apariției manifestărilor de corupție.

În prezentul raport de expertiză anticorupție au fost analizate normele care comportă factori de risc cu generarea riscurilor de corupție.

Astfel, în opinia noastră, este eronat atribuirea categoriilor de străini asupra cărora urmează a fi aplicate prevederile proiectului (unele norme fac referință la beneficiarii de protecție internațională sau de azil politic, alte norme fac referință doar la beneficiarii de protecție internațională, excluzând categoria celor cu azil politic); se instituie confuzie la aplicarea normelor ce conțin texte precum „au potențial redus de întreținere”, „condiții de factori de natură obiectivă”, „pentru motive bine întemeiate”. La fel, considerăm că instituția răspunderii și a aplicării sancțiunilor străinilor pentru încălcarea obligațiilor sale este confuz reglementată. Totodată, au fost atestate lipsa unor termene de conformare, lipsa cărora va permite interpretarea diferită a termenului, precum și neconcordanță în privința categoriei de străini care pot beneficia de programe de integrare.



Analiza acestor norme este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În concluzie, recomandăm autorului examinarea repetată a proiectului prin prisma propunerilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

13.01.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

