

**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

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

Nr. 06/1-4000 din 06.11 2017
La nr.DC/1/401/15368 din 27.11.2017

Plav C. Rusu
08.12.2017

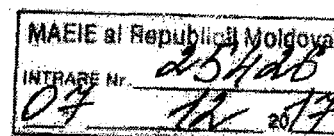
**Ministerul Afacerilor Externe
și Integrării Europene**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.257/2013 privind resortisanții statelor terțe care au obligația deținerii unei vize și resortisanții statelor terțe care sunt exonerati de obligativitatea deținerii unei vize la traversarea frontierei de stat a Republicii Moldova.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție - 4 file.*

Director adjunct

Vadim COJOCARU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4601 din 05.12.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.257/2013 privind resortisanții statelor terțe care au obligația deținerii unei vize și resortisanții statelor terțe care sunt exonerati de obligativitatea deținerii unei vize la traversarea frontierei de stat a Republicii Moldova

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legis active, 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 inițiativei legislative este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, 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, alor părți interesate;
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, alor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- e) Informarea publicului referitor la deciziile adoptate."

Autorul proiectului nu a plasat anunțul referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de lege fiind omisă o etapă a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare, statuată de art.8 lit.a) lit.b) lit.c) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Totodată, se constată faptul că proiectul expertizat și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina oficială a Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, cu respectarea termenului legal de 10 zile lucrătoare, necesar pentru ca părțile interesate să-și exprime opiniile, comentariile și recomandările asupra proiectului.

Astfel, se constată respectarea, în mare parte, a rigorilor de transparență decizională stabilite prin Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorul stabilește: „*proiectul înaintat propune racordarea suplimentară a Legii nr.257/2013 la politicile Uniunii Europene în domeniu, prin completarea Listei din Anexa nr.2 a acesteia cu 33 de state*”.

Analizând proiectul, deducem că scopul declarat în cadrul notei informative corespunde prevederilor proiectului.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesele cetățenilor străini (din 33 de state), care vor putea intra în Republica Moldova fără vize.

Este important de remarcat că doar 7 state (*Antigua și Barbuda, Uniunea Dominica, Statele Federale ale Microneziei, Republica Panama, Republica Peru, Sfântul Vincent și Grenadine, Statul Independent Samoa*) din cele 33 au ridicat în mod unilateral obligativitatea deținerii vizei de intrare pentru cetățenii Republicii Moldova.

Astfel, dintre cele 26 de state „rămase”, care vor beneficia de regim liberalizat de vize cu Republica Moldova, următoarele 12 state nu respectă standardele internaționale de transparență și prezintă un grad sporit de risc față de operațiunile de spălare a banilor și finanțare a terorismului, regăsindu-se în Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei (în continuare, BNM) nr.91 din 02.05.2013 cu privire la stabilirea listei jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență, precum și în Hotărârea Comisiei Naționale a Pietii Financiare (în continuare, CNPF) nr.42/5 din 12.08.2016 cu privire la aprobarea Listei jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență

și cu un grad sporit de risc:

- 1) Republica Argentina (cod ISO: AR; cod conform clasificatorului BNM: 032);
- 2) Grenada (cod ISO: GD; cod conform clasificatorului BNM: 308);
- 3) Republica Honduras (cod ISO: HN; cod conform clasificatorului BNM: 340);
- 4) Republica Insulele Marshal (cod ISO: MH; cod conform clasificatorului BNM: 584);
- 5) Republica Mauritius (cod ISO: MU; cod conform clasificatorului BNM: 480);
- 6) Republica Nicaragua (cod ISO: NI; cod conform clasificatorului BNM: 558);
- 7) Republica Paraguay (cod ISO: PY; cod conform clasificatorului BNM: 600);
- 8) Federația Sfântul Kitts și Nevis (cod ISO: KN; cod conform clasificatorului BNM: 659);
- 9) Sfânta Lucia (cod ISO: LC; cod conform clasificatorului BNM: 662);
- 10) Republica Orientală Uruguay (cod ISO: UY; cod conform clasificatorului BNM: 858);
- 11) Republica Vanuatu (cod ISO: VU; cod conform clasificatorului BNM: 548);
- 12) Republica Costa Rica (cod ISO: CR; cod conform clasificatorului BNM: 188);

Așadar, excluderea vizelor pentru cetățenii străini proveniți din cele 12 state ar putea genera anumite riscuri pentru securitatea Republicii Moldova. Totodată, persistă riscul ca Republica Moldova să prezinte un punct de tranzit pentru migranți către statele membre UE sau prin Regiunea necontrolată de autoritățile Republicii Moldova ar putea migra spre Estul Europei în vederea atingerii unor anumite scopuri (mercenariat, terorism etc.).

În vederea excluderii sau diminuării pe cât posibil a riscurilor respective, urmează a se lua în calcul recomandarea expusă în compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. 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 notei informative: „Proiectul propune racordarea Legii 257/2013 la rigorile comunitare și care transpune prevederile Regulamentului nr.539/2001/CE al Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de a această obligație.”

În aceste condiții, se remarcă faptul că, potrivit pct.(2) din respectivul Regulament, acesta se înscrie în continuarea acquis-ului Schengen, în conformitate cu protocolul de integrare a acestuia în cadrul Uniunii Europene.

Așadar, amintim că Republica Moldova nu este parte Schenghen. În aceste condiții, prevederile Regulamentului la care face referire autorul constituie pentru Republica Moldova doar norme directe și nu obligatorii în totalitate.

Mai mult, potrivit pct.(5) din preambulul Regulamentului menționat: „Stabilirea acelor țări terțe ai căror resortisanți sunt supuși obligației de a deține viză și a celor care sunt exonerati de această obligație se face prin intermediul unei evaluări atente, de la caz la caz, a unei serii de criterii, care se referă inter alia la imigrația ilegală, ordinea publică și siguranță și la relațiile externe ale Uniunii Europene cu țările terțe, acordându-se de asemenea atenție și implicațiilor coerenței regionale și ale reciprocității. Ar trebui să se prevadă un mecanism comunitar care să permită punerea în aplicare a acestui principiu al reciprocității în cazul în care una din țările terțe incluse în anexa II la prezentul regulament decide să supună resortisanții dintr-unul sau mai multe state membre obligației de a deține viză.”

În aceste condiții rămâne incert faptul evaluării criteriilor prin care sa dispus exonerarea anumitor state terțe de obligația deținerii unei vize la trecerea frontierei Republicii Moldova, în condițiile în care, 18 state (Antigua și Barbuda, Republica Argentina, Uniunea Dominica, Grenada, Republica Honduras, Republica Insulele Marshall, Republica Mauritius, Statele Federale ale Microneziei, Republica Nicaragua, Republica Panama, Republica Paraguaz, Federația Sfântul Kitts și Nevis, Sfânta Lucia, Sfântul Vincent, Statul Independent Samoa, Republica Orientală Uruguay, Republica Vanuatu, Republica Costa Rica) din 33 propuse în proiect sunt incluse în anexa nr.1 la Regulamentul nr.539/2001/CE al Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de a această obligație. Așadar, Uniunea Europeană nu acordă dreptul statelor terțe nominalizate de a trece frontierele externe ale UE fără a deține viză.

Totodată, în nota informativă se menționează că: „Din punct de vedere organizatoric, modificările propuse vor necesita efectuarea unor acțiuni de informare a statelor vizate, prin care se va solicita adoptarea unor măsuri similare de reciprocitate față de cetățenii Republicii Moldova. La fel, urmează a se informa organizațiile internaționale de transport privind noul regim de călătorii instituit cu cele 33 de state pentru care se abolește regimul de vize.”

Nu poate fi viabil acest argument în condițiile în care Republica Moldova nu poate impune nici unui stat terț, ca acesta să ridice regimul de vize la traversarea frontierei de către cetățenii Moldoveni iar probabilitatea ca în continuare, abolirea regimului de vize să fie efectuată unilateral doar de către Republica Moldova este destul de mare.

Astfel, se constată că nota informativă nu conține suficiente argumente care ar justifica necesitatea promovării proiectului în condițiile în care, întreaga lume zi de zi este supusă unor amenințări reale

cu privire la securitate din toate punctele de vedere (economică, socială, umanitară).

I.5.2. Argumentarea economică-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*".

Nota informativă stabilește: „*Sub aspect financiar încasările la bugetul de stat din eliberarea vizelor de intrare în Republica Moldova se vor diminua nesemnificativ, deoarece numărul cetățenilor din aceste state, care călătoresc în Republica Moldova este mic, de ordinul zecilor pe an. Dimpotrivă, această inițiativă va facilita cooperarea economică, atragerea investițiilor, dezvoltarea turismului și a altor sectoare prioritare pentru statul nostru, dar și eventuale facilități de călătorie în viitor pentru cetățenii Republicii Moldova.*”

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat și autorul stabilește expres acest fapt în cadrul notei informative.

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 au fost identificate norme care intră în conflict cu prevederile Hotărârii BNVI nr.91 din 02.05.2013 cu privire la stabilirea listei jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență, precum și cu Hotărârea CNPF nr.42/5 din 12.08.2016 cu privire la aprobarea Listei jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență și cu un grad sporit de risc.

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

Proiectul nu conține reglementări ce se referă în mod direct la activitatea entităților publice și a agenților publici. În procesul de traducere în practică a prevederilor proiectului, vor fi vizate reprezentanții serviciului diplomatic și consular, precum și angajații Poliției de Frontieră.

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 -	
Articol unic Legea nr.257/2013 privind resortisanții statelor terțe care sunt exonerati de obligativitatea deținerii unei vize la traversarea frontierei de stat[...] Anexa nr.2. Lista străinilor exonerati de obligativitatea deținerii unei vize la intrarea, ieșirea și tranzitarea teritoriului Republicii Moldova.	
Obiectii: Potrivit pct.(5) din preambulul Regulamentului menționat: <i>„Stabilirea acelor țări terțe ai căror resortisanți sunt supuși obligației de a deține viză și a celor care sunt exonerati de această obligație se face prin intermediul unei evaluări atente, de la caz la caz, a unei serii de criterii, care se referă inter alia la imigrația ilegală, ordinea publică și siguranța și la relațiile externe ale Uniunii Europene cu țările terțe, acordându-se de asemenea atenție și implicațiilor coerenței regionale și ale reciprocității. Ar trebui să se prevadă un mecanism comunitar care să permită punerea în aplicare a acestui principiu al reciprocității în cazul în care una din țările terțe incluse în anexa II la prezentul regulament decide să supună resortisanții dintr-unul sau mai multe state membre obligației de a deține viză.”</i> Astfel, în condițiile în care, migrația ilegală în toată lumea a îmbrăcat proporții deosebit de mari și pe alocuri incontrollabile, pare lipsit de responsabilitate excluderea obligației de deținere a vizei pentru anumite state la trecerea frontierei Republicii Moldova. Or, în cazul de față, deținerea unei vize la trecerea frontierei constituie un criteriu de selecție a persoanelor ce intenționează să treacă frontiera, iar excluderea acesteia în mod inevitabil va duce la slăbirea sistemului de apărare și securitate națională a statului. De asemenea, excluderea vizei pentru statele enunțate în proiect, pe termen lung, ar putea duce la apariția riscurilor de încălcare a regulilor de ședere în Republica Moldova precum și încălcarea regulilor de plasare în câmpul muncii a cetățenilor străini sau a apatrizilor. În aceeași ordine de idei, proiectul este discriminatoriu față de propriii cetățeni, în condițiile în care, din Lista de 33 de state, doar 7 au ridicat în mod unilateral obligativitatea deținerii vizei de intrare pentru cetățenii Republicii Moldova. Astfel, excluderea obligativității deținerii unei vize, doar în condiții de reciprocitate între Republica Moldova și statele din Lista nominalizată în proiect va duce la realizarea obiectivelor impuse în proiect: (proiecte investiționale, export de mărfuri, valorificarea potențialului turistic, facilitarea călătoriilor etc.) Totodată, proiectul este contradictoriu cu prevederile Hotărârii BNM nr.91 din 02.05.2013 cu privire la stabilirea listei jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență, precum și cu Hotărârea CNPF nr.42/5 din 12.08.2016 cu privire la aprobarea Listei jurisdicțiilor ce nu implementează	

standarde internaționale de transparență și cu un grad sporit de risc.

În consecință, prevederile proiectului vor înlesni accesul în Republica Moldova a străinilor proveniți din 12 state care nu respectă/implementează standarde internaționale de transparență și cu un grad sporit de risc în ce privește spălarea banilor și finanțarea terorismului, ceea ce la modul practic sporește gradul de vulnerabilitate a Republicii Moldova față de fenomenul de spălare a banilor și finanțare a terorismului.

Recomandări:

Crearea unui mecanism de excludere a obligativității deținerii unei vize la trecerea frontierei Republicii Moldova pentru resortisanții statelor terțe bazat pe criteriile de reciprocitate.

Completarea proiectului cu dispoziții finale și tranzitorii care să stabilească următoarele:

„(1) Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a legii să identifice și evalueze riscurile aferente statelor terțe nominalizate în anexele 1 și 2, care țin de spălarea banilor, finanțarea terorismului sau proliferarea armelor de distrugere în masă.

(2) În scopul protejării sistemului financiar-bancar, nebanca și liberilor profesioniști de riscurile identificate, Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor și organele cu funcții de supraveghere a entităților raportoare în termenul prevăzut la alin.(1) vor aplica măsuri comensurabile acestor riscuri, în conformitate cu legislația cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - - Încălcarea regulilor de plasare în câmpul muncii a cetățenilor străini sau a apatrizilor art.334 Cod Contravențional al RM
 - spălare a banilor proveniți din infracțiuni
 - - Încălcarea regulilor de ședere în Republica Moldova art.333 Cod Contravențional al RM

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și are ca scop abolirea regimului de vize pentru cetățenii a 33 de state.

Autorul a respectat, în mare parte, cerințele de transparență impuse de Legea nr.238/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prevederile proiectului vor înlesni accesul în Republica Moldova a străinilor proveniți din 12 state care nu respectă/implementează standarde internaționale de transparență și cu un grad sporit de risc în ce privește spălarea banilor și finanțarea terorismului, ceea ce la modul practic sporește gradul de vulnerabilitate a Republicii Moldova față de fenomenul de spălare a banilor și finanțare a terorismului.

Proiectul conține factori și riscuri de coruptibilitate, prin urmare este necesară o evaluare detaliată a prevederilor proiectului prin prisma obiectivelor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

05.12.2017



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vera MACOVEI, Inspector