

RAPORT DE EXPERTIZĂ

asupra nivelului coruptibilității proiectului Legii privind regimul străinilor

Prezentul raport conține doar unele concluzii generale, reieșind din insistența autorului proiectului de a efectua expertiza în termeni reduși, termeni, care ne-a pus în imposibilitatea unei examinări mai fundamentale a proiectului.

1. Evaluarea generală a nivelului coruptibilității proiectului de act legislativ

1.1. Nivelul de fundamentare a proiectului

1.1.1. Fundamentarea proiectului

Proiectul de lege este motivat prin necesitatea reglementării proceselor migratorii, în sensul asigurării unui mecanism complet, uniform și continuu de reglementare a regimului străinilor pe teritoriul Republicii Moldova, a unei proceduri uniforme de documentare a acestora, statuând necesitatea unui sistem unic automatizat de evidență a persoanelor care intră și ies din țară, sistem automatizat de evidență și control a persoanelor străine și apatrizilor pe teritoriul țării, în contextul procesului de integrare europeană și dezvoltare calitativă a raporturilor interstatale.

Concluzii și recomandări: Considerăm că argumentele invocate de autorii proiectului în nota de fundamentare justifică pe deplin necesitatea promovării acestuia.

1.1.2. Beneficiarii proiectului

Proiectul de lege reglementează intrarea și ieșirea străinilor, acordarea și prelungirea dreptului de ședere pe teritoriul Republicii Moldova, documentarea acestora, inclusiv, prin statuarea unui șir de instituții juridice noi pentru legislația în vigoare (declararea ca indezirabil a străinului, luarea în custodie publică, regimul tolerării străinilor).

Concluzii și recomandări: Din textul proiectului nu rezultă promovarea anumitor interese/beneficii de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

1.1.3. Costurile proiectului

Concluzii și recomandări: Deși în fundamentarea economico-financiară a proiectului este nuanțat faptul că implementarea legii nu va necesita cheltuieli substanțiale, având în vedere că mecanismul în domeniul reglementării regimului străinilor deja parțial există, aceasta nu face referință nici la mijloacele financiare necesare pentru organizarea și funcționarea Centrului de Plasament Temporar al Străinilor, nici la

fondurile necesare pentru îndepărtarea străinilor. Lipsa acoperirii financiare a proiectului pentru anul în curs, prezumă faptul că intrarea în vigoare și punerea în aplicare a prevederilor unui asemenea proiect urmează a fi dispusă pentru anul bugetar următor.

1.2. Nivelul de compatibilitate a proiectului cu standarde anticorupție

În conformitate cu prevederile art. 7 alin. (4) al Convenției ONU împotriva corupției, fiecare stat parte se străduiește, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, să adopte, să mențină și să consolideze sisteme care să favorizeze transparența și să prevină conflictele de interese.

Concluzii și recomandări: Prevederile proiectului de lege, în acest sens, sunt lacunare atât sub aspectul determinării exhaustive a statutului și atribuțiilor ce revin autorității competente pentru străini, în contextul delimitării acestora de cele ale altor organe de specialitate ale administrației publice centrale, cât și sub aspectul determinării explicite a condițiilor în care interesele publice importante servesc drept temei pentru o tratare diferențiată a străinilor, fapt ce va cauza deficiența accesului la informație a persoanelor vizate, nivelul pur declarativ al asistenței pentru integrarea străinilor în viața economică, culturală, socială, precum și eventuale situații ce vor favoriza apariția conflictelor de interese. Aspectele menționate urmează a fi nuanțate în cele ce urmează.

2. Evaluarea în fond a proiectului

2.1. Formulări lingvistice ambigui

În general, textul proiectului este întocmit corect din punctul de vedere al normelor lingvistice și nu conține formulări ambigui cu unele excepții:

Art. 3 lit. a) -

Concluzii și recomandări: În vederea determinării exhaustive a sferei și conținutului unor termeni utilizați, a se adăuga noțiunea de „apatrid - străinul care nu are cetățenia nici unui stat”.

Art. 34 alin. (2) lit g) -

Concluzii și recomandări: În vederea înlăturării caracterului confuz al prevederilor a se analiza posibilitatea reformulării sintagmei „și a căror prezență” în virtutea inoportunității acesteia în contextul dat.

2.2. Nivelul compatibilității proiectului cu alte prevederi ale legislației

Art. 94 -

Concluzii și recomandări: Conform prevederilor art. 94 din proiectul de lege legislația și actele normative ale guvernului urmează a fi aduse în concordanță cu prevederile proiectului într-un termen de 6 luni de la momentul intrării în vigoare a acesteia (atât în ce privește actele normative necesare implementării proiectului, proiectele de legi, cât și în ce privește actele normative ale Guvernului). Conflictele normelor de drept, în acest sens, urmează a fi soluționate potrivit Legii nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 cu privire la actele legislative.

2.3. Norme de trimitere și de blanchetă

În proiect, norme de trimitere se conțin la:

- art. 4 alin. (7);
- art. 7 alin. (1) lit. e);
- art. 7 alin. (2);
- art. 8;
- art. 9 alin. 1 lit. a), lit. e), alin. (2), alin. (5);
- art. 10 alin. (2);
- art. 11 alin. (2), alin. (5), alin. (6);
- art. 16 alin. (1);
- art. 21 alin. (2);
- art. 22 alin. (2);
- art. 24 alin. (1);
- art. 25 lit. a), lit. b)
- art. 26 alin. (2);
- art. 28 alin. (2);
- art. 29;
- art. 32 alin. (1), alin. (2);
- art. 36 lit. a), lit. b);
- art. 37 alin. (2), alin. (5), alin. (6);
- art. 39 alin. (4);
- art. 40 alin. (2), alin. (3);
- art. 41 alin. (5);
- art. 42 alin. (3);
- art. 46 alin. (2);
- art. 47 alin. (1), alin. (3), alin. (4);

- art. 48 alin. (1) lit. f), lit. g); alin. (2); alin. (3); alin. (5);
- art. 50 alin. (1);
- art. 52 alin. (2);
- art. 53;
- art. 54;
- art. 55 alin. (2);
- art. 57 alin. (2);
- art. 58 alin. (2);
- art. 59 alin. (1);
- art. 60 alin. (2);
- art. 61 alin. (1) lit. d);
- art. 62 alin. (3);
- art. 63 alin. (1);
- art. 64;
- art. 65 alin. (1), alin. (2);
- art. 66 alin. (4);
- art. 67 alin. (1), alin.(4), alin. (5);
- art. 68 alin. (5);
- art. 72 alin. (1) lit. b);
- art. 73 alin. (5), alin. (8);
- art. 81 alin. (2);
- art. 90 alin. (2), alin. (6);
- art. 91 alin. (1) lit. f);
- art. 92;
- art. 93;
- art. 94;
- art. 95.

În proiect norme de blanchetă se conțin la:

- art. 4 alin. (4);
- art. 10 alin. (1);
- art. 15;
- art. 21 alin. (3);
- art. 25 lit. d);
- art. 26 alin. (4);
- art. 29 alin. (2);
- art. 31 alin. (2) lit. e);
- art. 32 alin. (8);

- art. 37 alin. (7);
- art. 41 alin. (1);
- art. 43;
- art. 59 alin. (2);
- art. 66 alin. (1);
- art. 69 alin. (4);
- art. 83;
- art. 84 alin. (2);
- art.85;
- art. 89 alin. (1).

Normele de blanchetă impun un nivel înalt de coruptibilitate al proiectului de act legislativ. Caracterul sporit al coruptibilității normelor de blanchetă se manifestă atunci când reglementarea detaliată a raporturilor de drept (de regulă, modalitatea și termenele de exercitare a unor atribuții) se lasă în competența unei autorități executive. Astfel, autoritatea executivă este provocată să-și creeze condiții, care-i facilitează activitatea. În unele cazuri, acest lucru poate fi realizat chiar și în detrimentul intereselor beneficiarilor.

Eventualul impact al normelor de trimitere și blanchetă, precum și nivelul coruptibilității acestora, va fi analizat în cele ce urmează.

2.4. Reguli și criterii de implementare a proiectului

2.4.1. Nivelul discreționar

Art. 5, alin. (2) -

Concluzii și recomandări: În vederea înlăturării discreționarului, dar și caracterului pur declarativ al prevederilor, a se substitui sintagma „pot fi organizate și desfășurate” cu sintagma „sunt organizate și desfășurate”, în contextul specificării unor modalități de asigurare a informării străinilor, determinându-se și instituțiile competente cu realizarea activităților enunțate.

Art. 7 alin. (2) -

Concluzii și recomandări: Prevederile au un caracter general. A se nuanța criteriile de determinare a cadrului motivelor umanitare, a celor de interes național, ce servesc drept temelie pentru exceptarea străinilor de la condițiile expuse cu privire la intrarea acestora pe teritoriul țării. În această ordine de idei, a se omite sintagma „li se poate permite”, în virtutea potențialului înalt de coruptibilitate al acestora.

Art. 10 alin. (1) -

Concluzii și recomandări: Sintagma „poate fi dispusă” comportă un potențial înalt de coruptibilitate, lăsând loc unui cadru larg de atribuții discreționare, a se analiza posibilitatea substituirii, prin urmare, a acesteea cu sintagma „este dispusă”.

Art. 12 alin. (3) -

Concluzii și recomandări: Prevederile au un caracter general. A se stabili exhaustiv situațiile în care organul de control permite ieșirea din țară în baza documentului care atestă o altă cetățenie decât cea în baza căreia au intrat.

Art. 19 alin. (3) lit. a) -

Concluzii și recomandări: Prevederile au un caracter vag și prezintă un înalt pericol de coruptibilitate, a se analiza, prin urmare, posibilitatea substituirii unor asemenea sintagme cum ar fi „din interese statale” sau „factorii de decizie ai organelor de specialitate ale administrației publice centrale”, în scopul identificării unor condiții limită ce ar viza aspectele mai sus menționate.

Art. 25 lit. d) -

Concluzii și recomandări: În vederea înlăturării discreționarului prevederilor, a se stabili limitativ condițiile în care misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova au dreptul de-a refuza eliberarea vizei străinilor.

Art. 27 alin. (3) -

Concluzii și recomandări: Prevederile au un caracter general. A se specifica condiții-limită (rațiuni) pentru exceptarea unilaterală a unor categorii de străini de la obligativitatea vizelor (în funcție de scopuri, situații speciale ivite, etc.).

Art. 31 alin. 2 lit. e) -

Concluzii și recomandări: Prevederile au un caracter general. A se determina limitativ situațiile în care persoanele sunt scutite de la achitarea taxei pentru perfectarea și eliberarea invitațiilor.

Art. 35 alin. (4) -

Concluzii și recomandări: A se statua expres perioada pe care se acordă dreptul de ședere provizorie în funcție de motivul solicitării.

Art. 52 -

Concluzii și recomandări: A se substitui sintagma „poate revoca” cu termenul „revocă”, în virtutea câmpului larg de atribuții discreționare oferite de aceasta.

2.4.2. Cerințele impuse pentru exercitarea drepturilor

Art. 24 -

Concluzii și recomandări: Prevederile au un caracter general, lăsând loc discreționarului. A se specifica, în acest sens, în proiectul de lege, criteriile utilizate pentru stabilirea unei limite minime a mijloacelor necesare pentru întreținere pe timpul șederii și pentru a părăsi teritoriul țării (în raport de unitatea de timp, scopul șederii și media prețurilor), fapt deosebit de relevant în contextul prevederilor art. 26 alin. (4) al proiectului de lege, aspect ce va determina atât evitarea statuării unor condiții ce depășesc cadrul rezonabil cât și diminuarea eventualității unor raporturi coruptibile.

Art. 29 alin. (5) -

Concluzii și recomandări: A se analiza posibilitatea reformulării sintagmei „garanții suficiente”, în virtutea caracterului vag, impropriu, al acesteea, în scopul evitării statuării unor condiții care ar depăși cadrul rezonabil.

Art. 35 alin. (2) -

Concluzii și recomandări: În vederea înlăturării caracterului general al prevederilor, a se stabili limitativ actele necesare pentru acordarea dreptului de ședere provizorie.

Art. 37 alin. (4) -

Concluzii și recomandări: Prevederile au un caracter general. A se analiza posibilitatea reformulării sintagmei „poate constitui” în virtutea potențialului înalt de coruptibilitate al acesteea.

2.5. Accesul limitat la informație

Art. 58 alin. (3), art. 59 -

Concluzii și recomandări: Prevederile sunt deficitare sub aspectul statuării unor criterii expres enunțate, în lumina prevederilor actelor normative care reglementează regimul activităților referitoare la securitatea națională, în baza cărora se limitează accesul la informație, fapt care lasă loc discreționarului. A se analiza posibilitatea modificării prevederilor în sensul aspectelor mai sus relevate.

2.6. Mecanismele de control

Concluzii și recomandări: Proiectul de lege nu conține careva prevederi speciale, care s-ar referi la mecanisme de control intern și ierarhic superior.

2.7. Responsabilitate și sancțiuni

Concluzii și recomandări: Proiectul de lege nu conține careva prevederi speciale, care s-ar referi la responsabilități și atribuții ale funcționarilor publici și implicit la sancțiuni pentru încălcarea acestora.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei coruptibilității proiectelor de acte legislative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 28.04.2007,

de

Daltă Ghenadie,
inspector,
secția Prevenire și interacțiune civilă

