



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9857 din 24.07.2024

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (privind procedura luării în custodie publică a străinilor) (număr unic 534/MAI/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 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."*

În contextul normei de la art.9 al Legii nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, potrivit căreia: *„După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]"*,

menționăm că autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de lege. În acest sens, autorul a publicat un anunț pe guvernamental www.particip.gov.md, la 26 aprilie 2024.

Totodată, proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 26 iunie 2024. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota de fundamentare autorul a menționat că proiectul are drept scop crearea cadrului normativ coerent prin excluderea lacunelor legislative și neconcordanțelor dintre normele Legii privind regimul străinilor și prevederile legale ce reglementează procedura de luare în custodie publică a străinilor.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea și completarea:

-) Legii nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova;
-) Legea nr. 1549/2002 cu privire la înregistrarea dactiloscopică de stat;
-) Codului contravențional.

Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor în nota de fundamentare corespunde scopului real al proiectului.

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

Prevederile proiectului promovează interesele Guvernului, în ceea ce privește gestionarea și controlul proceselor de migrație, asigurarea ordinii publice și securității naționale, în contextul realizării angajamentelor de aliniere a legislației naționale la actele Uniunii Europene.

Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul 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 actului normativ;*
- 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.”*

Nota de argumentare urmează a fi revizuită prin prisma cerințelor prevederilor Legii nr.100/2017 (ajustate prin Legea nr. 49 din 21 martie 2024).

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”.

Nota de argumentare urmează a fi revizuită prin prisma cerințelor prevederilor Legii nr.100/2017 (ajustate prin Legea nr. 49 din 21 martie 2024).

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 textul proiectului a fost identificată o formulare ambiguă care poate admite interpretări abuzive. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul 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.&n

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea instanței de judecată și a autorității competente pentru străini, în ceea ce privește luarea în custodie publică a străinilor.

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

La art.I pct.4 din proiect privind expunerea în redacție nouă a art.64 din Legea nr.200/2010 „[...] 5) Pînă la luarea în custodia publică străinul are dreptul: [...] f) să aibă acces la examinare și la asistență medicală gratuită sau pe cont propriu.”

Obiecții:

Articolul 54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017 stabilește că la elaborarea textului proiectului de act normativ: „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”.

Atât din conținutul normei analizate, cât și din conținutul proiectului, este neclar cînd, în ce condiții sau care entitate și în baza căror criterii decide dacă străinul va avea dreptul la examinare și asistență medicală gratuită (din contul bugetului Republicii Moldova), sau o va face pe cont propriu.

Formulările lingvistice acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și/sau de control.

Totodată, menționăm că reglementarea insuficientă sau ambiguă a procedurilor administrative duce la apariția discreției periculoase a agentului public responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

Recomandări:

Redactarea normei prin prisma asigurării unei clarități suficiente, în măsura care să asigure prevenirea apariției neclarităților la aplicarea ei în practică.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - escrocherie

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (*privind procedura luării în custodie publică a străinilor*) a fost elaborat de către Ministerul Afacerilor Interne, în scopul creării cadrului normativ coerent prin excluderea lacunelor legislative și neconcordanțelor dintre normele Legii privind regimul străinilor și prevederile legale ce reglementează procedura de luare în custodie publică a străinilor.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la gestionarea și controlul proceselor de migrație, asigurarea ordinii publice și securității naționale, în contextul realizării angajamentelor de aliniere a legislației naționale la actele Uniunii Europene.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție, la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecției și recomandării din prezentul raport de expertiză anticorupție.

24.07.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim Gheorghiuță , Inspector principal

Digitally signed by Gheorghiuță Vadim
Date: 2024.07.25 11:21:55 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



MOLDOVA EUROPEANĂ