



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5182 din 04.07.2018

la proiectul de lege pentru modificarea, completarea și abrogarea unor acte legislative (Legea taxei de stat nr.1216/1992; Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova; Legea nr.180/2008 cu privire la migrația de muncă; Legea nr.273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 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.6-11 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, 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."

Anunțul privind inițierea, proiectul supus expertizei și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Afacerilor Interne www.mai.gov.md, precum și pe portalul informativ guvernamental www.particip.gov.md la data de 30.05.2018, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat și deci fiind respectate cerințele de transparență în promovarea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește: „Ultimele modificări ale cadrului legal în domeniul migrației de muncă, au avut loc în vara anului 2017 (Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr.165 din 20.07.2017, în vigoare din luna octombrie 2017). Totodată, analiza și evaluarea legislației în vigoare, la capitolul dat, a constatat deficiențe practice în aplicare, precum și lipsa unor prevederi clare pentru anumite categorii de străini (spre exemplu, administratorii străini ai companiilor nou create sau care nu au investit încă 60 salarii medii pe economie sau administratorii companiilor comerciale etc.).

În scopul asigurării acțiunilor menționate supra, precum și în vederea optimizării în continuare a procedurilor de intrare și ședere a investitorilor străini și lucrătorilor imigranți în Moldova, Ministerul Afacerilor Interne a elaborat proiectul de lege privind modificarea, completarea și abrogarea unor acte legislative.

Proiectul în cauză propune introducerea unor prevederi legale, care să elimine dificultățile la obținerea permiselor de ședere, prin optimizarea procedurii de obținere a acestora, precum și sistematizarea prevederilor legale într-o singură lege, ca într-un scop final, Republica Moldova să devină un stat mult mai atrăgător din punct de vedere al investițiilor străine."

În urma examinării prevederilor proiectului se constată că scopul real coincide cu scopul anunțat de către autor.

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

Prevederile proiectului promovează interesele persoanelor juridice străine și a cetățenilor străini care desfășoară activitate de antreprenoriat, munci agricole sau sunt lucrători frontalieri etc., de a beneficia de reglementări facile privind obținerea dreptului de ședere provizorie în scop de muncă.

Deși autorul se axează pe ideea avantajelor obținute în urma atragerii investițiilor străine, sunt neglijate riscurile pentru securitatea națională și a cetățenilor Republicii Moldova, generate în rezultatul implementării unor prevederi ale proiectului. Astfel, se constată promovarea intereselor



cetățenilor străini și apatrizilor în detrimentul interesului legal firesc al cetățenilor Republicii Moldova.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.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."*

Se constată insuficiența argumentării proiectului în ceea ce privește diminuarea limitei minime de la 60 la 30 salarii medii lunare pe economie, pentru investiții în economie.

Scăderea acestui prag va amplifica fenomenul legalizării în Republica Moldova a originarilor din statele membre ale Organizației Mondiale a Comerțului prin intermediul societăților comerciale fictive. Această stare de lucruri generează nu doar un risc migrațional sporit, dar și riscuri la adresa securității cetățenilor și a statului.

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"*.

Implementarea prevederilor proiectului de lege nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat, și autorul stabilește expres aceasta în cadrul notei informative.

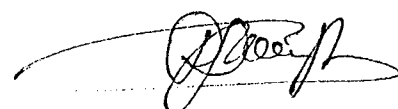
II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

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

Prevederile propuse în proiect generează un conflict de norme (pentru detalii a se vedea compartimentul III al raportului).

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

Prevederile proiectului nu reglementează direct activitatea agenților publici și a entităților publice.

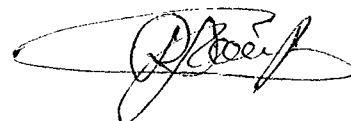
În cadrul procesului de implementare a prevederilor proiectului, sunt vizați angajații autorității competente pentru străini (Biroul Migrație și Azil, în continuare BMA), care vor asigura notificarea trimestrială a autorității competente pentru ocuparea forței de muncă (Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, în continuare ANOFM) prin intermediul Sistemului informațional automatizat „Migrație și Azil”.

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.II, pct.12, art.36¹ alin.(3) lit.a) Art.II.- Legea nr.200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, 179-181. art.610), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: 12. La articolul 36¹: (3) Străinilor care efectuează investiții sau au creat locuri de muncă li se acordă drept de ședere după cum urmează: a) pentru investiții în valoare echivalentă cu 30-60 salarii medii lunare pe economie prognozate sau pentru cel puțin 2 locuri de muncă cu salariu mediu lunar pe economie prognozat - pe un termen de 1 an:</p>
<p>Obiecții: Se constată reglementări care promovează interese contrar interesului public.</p> <p>După cum am stabilit la pct.I.5.1. din raportul de expertiză, se constată insuficiența argumentării proiectului în ceea ce privește diminuarea limitei minime de la 60 la 30 salarii medii lunare pe economie, pentru investițiile în economie.</p>



Reiterăm ideea că scăderea acestui prag va amplifica fenomenul legalizării în Republica Moldova a originarilor din statele membre ale Organizației Mondiale a Comerțului prin intermediul societăților comerciale fictive. Această stare de lucruri generează nu doar un risc migrațional sporit, dar și riscuri la adresa securității cetățenilor și a statului.

Autorii trebuie să conștientizeze că diminuarea nejustificată a pragului de investiții în economie nu aduce plus-valoare economiei naționale și nu ajută cu nimic acel „proces de selectare valorică” a persoanelor străine care doresc să se legalizeze în Republica Moldova, inițial prin obținerea unui drept de ședere pentru o perioadă îndelungată de timp.

Deși autorul se axează pe ideea avantajelor obținute în urma atragerii investițiilor străine, sunt neglijate riscurile pentru securitatea națională și a cetățenilor Republicii Moldova, generate în rezultatul implementării normei din proiect. Astfel, se constată promovarea intereselor cetățenilor străini și apatrizilor în detrimentul interesului legal firesc al cetățenilor Republicii Moldova.

Recomandări:

Excluderea reglementării.

Factori de risc:

- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.II, pct.13, art.43¹ alin.(7) lit.n)

Art.I.- Legea nr.200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, 179-181. art.610), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

Articolul 43¹. Condițiile de imigrare în scop de muncă în Republica Moldova

(7) Următoarele categorii de străini pot să presteze munca pe teritoriul Republicii Moldova în baza vizei, dreptului de aflare, sau a dreptului de ședere provizorie, după caz, fără obținerea în prealabil a dreptului de ședere provizorie în scop de muncă și a unui permis de ședere provizorie în scop de muncă:

n) străinii tolerați, pe perioada în care li s-a acordat tolerarea rămânerii pe teritoriul Republicii Moldova;

Obiecții:

Atenționăm asupra unei reglementări incoerente, care contravine spiritului legii, promovează interese contrar interesului public de asigurare a securității cetățenilor Republicii Moldova și generează un conflict intern de norme.

Conform art.67 din Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, „tolerarea este permisiunea acordată de autoritatea competentă pentru străini, de a rămâne pe teritoriul țării străinilor care nu au drept de ședere și care, din motive obiective, nu pot părăsi teritoriul Republicii Moldova”.

În primul rând, este evident conflictul de norme generat: alin.(7) al art.43¹ al Legii nr.200/2010 acordă dreptul de a presta munca pe teritoriul Republicii Moldova persoanelor care au viză, drept de aflare sau drept de ședere provizorie, persoanelor tolerate - doar că art.67 din aceeași Lege 200/2010, stabilește expres că persoanele tolerate nu au drept de ședere.

În al doilea rând, acordarea dreptului de muncă în regim „automat” persoanelor tolerate este în detrimentul

interesului public de a sigura dreptul la siguranță consacrat de art.25 din Constituția Republicii Moldova, cu expunerea cetățenilor Republicii Moldova unui risc nejustificat, rezultat din aflulul sporit de străini.

Tolerarea rămânării pe teritoriul Republicii Moldova se acordă străinilor care nu au nici un drept să rămână pe teritoriul Republicii Moldova, dar care din motive independente de voința străinului, imprevizibile, care nu pot fi înlăturate (art.67 alin.(2) din Legea nr.200/2010) nu poate fi deocamdată returnat/expulzat.

Ralierea la practica statelor europene în problema gestionării fluxurilor migraționale o considerăm nepotrivită. Lipsa de fermitate/imperativitate a legislației statelor membre UE referitor la persoanele cărora li s-a respins cererea de acordare a unei forme de protecție, dar care sunt tolerate pe teritoriul acestora, generează în mod continuu pericole la adresa securității statului și cetățenilor.

Norma propusă promovează interesele persoanelor tolerate, în detrimentul interesului public - în detrimentul interesului general al societății, de asigurare a securității statului și cetățeanului.

Recomandări:

La Art.II, pct.13, art.43¹, din alin.(7) a se exclude lit.n), cu renumerotare.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Afacerilor Interne, cu scopul perfecționării legislației naționale care reglementează obținerea dreptului de ședere provizorie în scop de muncă, ceea ce este conform interesului public.

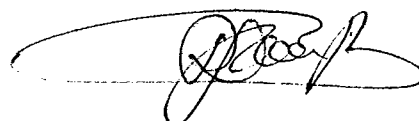
Prevederile proiectului modifică Legea taxei de stat nr.1216/1992; Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova; Legea nr.180/2008 cu privire la migrația de muncă; Legea nr.273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte și autorul a respectat cerințele de transparență stabilite de Legea nr.238/2008 privind transparența în procesul decizional.

În urma examinării se constată lipsa de argumentare valabilă și pertinentă privind:

- acordarea dreptului de muncă pe teritoriul Republicii Moldova pentru persoanele tolerate - care conform art.67 din Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, nu au drept de ședere;
- diminuarea limitei minime de la 60 la 30 salarii medii lunare pe economie, pentru investițiile în economie, care oferă străinilor drept de ședere pentru un an.

În cadrul expertizei proiectului au fost identificate riscuri de corupție manifestate prin concurența normelor de drept, precum și promovarea intereselor cetățenilor străini și apatrizi în detrimentul interesului public de prevenire a riscurilor migraționale și de asigurare a securității statului și cetățenilor.

Autorul urmează să revadă conținutul proiectul prin prisma recomandărilor înaintate în raportul de expertiză anticorupție.



04.07.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Roman STARAȘCIUC , Șef secție

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roman STARAȘCIUC', enclosed within a large, loopy oval flourish.