

NOTĂ INFORMATIVĂ

la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative

Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative este elaborat în contextul implementării Strategiei naționale de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2011-2013 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1212 din 27.12.2010 și acțiunea 17 din Programul național de implementare a Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în domeniul liberalizării regimului de vize aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.122 din 4.03.2011.

Proiectul prevede investirea Serviciului Grăniceri cu competențe în domeniul urmăririi penale, examinării contravențiilor, expertizei actelor de călătorie. În acest sens se prevede modificarea și completarea Codului de Procedură Penală al Republicii Moldova nr.122-XV din 14 martie 2003, Legii privind statutul ofițerului de urmărire penală nr. 333-XVI din 10 noiembrie 2006, Legii cu privire la expertiza judiciară, constatările tehnico-științifice și medico-legale nr. 1086 din 23.06.2000, Codului Contravențional nr. 218-XVI din 24.10.2008.

Proiectul legii reiese din angajamentele asumate de Republica Moldova față de Uniunea Europeană stipulate în Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în domeniul liberalizării regimului de vize pentru cetățenii Republicii Moldova în Uniunea Europeană, totodată nu reiese din obligația de armonizare consemnată de strategiile și planurile sectoriale naționale. Domeniul de reglementarea al proiectului nu este reglementat de legislația UE, iar proiectul nu propune drept scop armonizarea legislației cu actele UE identificate.

Proiectul propune acordarea împuternicirilor Serviciului Grăniceri de organ de urmărire penală în privința infracțiunilor prevăzute de art.361 doar în privința falsificării documentelor de călătorie prezentate la frontierei de stat, art.362 „Trecerea ilegală a frontierei de stat”, Art.362¹ „Organizarea migrației ilegale” Cod Penal.

Elaborarea proiectului de lege constituie una din etapele procesului de implementare a standardelor Uniunii Europene cu privire la supravegherea și controlul la frontieră. La elaborarea proiectului s-a luat de asemenea în considerare practica autorităților de frontieră a Finlandei, Ungariei, României, Republicii Letonia, Estonia și Lituania.

Conform recomandărilor oferite de către structurile europene de profil și în special a Misiunii Uniunii Europene de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina (în continuare EUBAM), prezentate în mai multe rînduri în rapoarte și analize strategice, se menționează că în procesul de acumulare a informației necesare activității eficiente, Serviciul Grăniceri trebuie să dețină toate pîrghiile necesare pentru combaterea infracțiunilor săvîrșite în zona de frontieră, începînd de la posibilitatea aplicării metodelor de prevenire pînă la posibilitatea investigării infracțiunilor.

De asemenea, se menționează „că pentru întemeierea unui sistem modern de frontieră posibilitățile analizei riscurilor vor fi strict necesare. Însă aceasta urmează a fi consolidat cu atribuții de urmărire penală (pe care în prezent le are doar

Serviciul Vamal). Drept efect – avem o concentrare mare asupra activităților de depistare a încălcărilor administrative neînsemnate și nu pe infracțiuni transfrontaliere, acest fapt datorându-se lipsei de motivație, când astfel de cazuri sunt transmise spre examinare altor autorități.

În prevederile Părții I al Catalogului Schengen al Uniunii Europene „Controlul hotarelor externe. Returnarea și readmisia” Consiliul UE din 19 martie 2009 subcapitolul 2.2 „*Depistarea și cercetarea infracțiunilor transfrontaliere în coordonare cu toate autoritățile competente de aplicare a legii*” se menționează: „În exercitarea atribuțiilor care le revin, colaboratorii de frontieră sunt confrunțați cu infracțiuni care intră în sfera criminalității transfrontaliere, printre care se numără traficul de persoane, de bunuri, de stupefiante și de arme, falsificarea și contrafacerea documentelor de călătorie, furtul bunurilor, furtul autovehiculelor etc. Pentru a oferi o valoare adăugată siguranței interne a statelor membre și pentru a spori capacitatea de depistare a acțiunilor ilegale, autoritatea de gestionare a frontierelor ar trebui să joace un rol în cercetarea acestor tipuri de infracțiuni. Participarea la aceste cercetări are ca rezultat îmbogățirea cunoștințelor autorității de frontieră cu privire la *modus operandi* și la rutele imigrației ilegale și facilitează realizarea de indicatori și de profiluri de risc. În special, atribuțiile privind cercetarea cazurilor de trecere ilegală a frontierelor, de falsificare a documentelor de călătorie și de trafic de persoane ar trebui să revină unei autorități de gestionare a frontierelor. Cooperarea dintre agenții ar trebui să fie deosebit de strânsă în ceea ce privește cercetarea infracțiunilor transfrontaliere. Unele dintre modalitățile de cooperare în acest domeniu sunt, de exemplu, schimbul de informații și instituirea unor grupuri comune de cercetare, a unor baze de date comune și a unui sistem de schimb rapid de informații.”

Colaboratorii Serviciului Grăniceri sunt special pregătiți pentru problemele ce țin de controlul de frontieră, incluzând documentele de călătorie, migrația ilegală și traficul uman. La nivel de UE, susținătorul principal în acest domeniu este FRONTEX. Despre necesitatea investigării și detectării crimelor de frontieră se stipulează în Concluziile Consiliului din 4-5 decembrie 2006 în Managementul Integral al Frontierei.

În anul 2010 subdiviziunile Serviciului Grăniceri au curmat 170 tentative de migrație ilegală (în 2009 – 237), din care 138 – cetățeni ai Republicii Moldova (81%). 46 persoane au fost reținute în punctele de trecere a frontierei de stat și 124 - pe sectorul verde a frontierei de stat. La ieșire din Moldova au fost curmate 163 cazuri de migrație ilegală, ce constituie 96% din numărul total.

120 de persoane au întreprins tentativa de trecere ilegală a frontierei – prin sectorul verde, din care 67 de persoane au fost reținute pe sectorul român. Pe sectorul ucrainean au fost reținute 53 persoane. 43 de persoane au întreprins tentativa de trecere ilegală a frontierei prin punctele de trecere a frontierei de stat. În punctul de trecere a frontierei de stat Aeroport-Chișinău la ieșire au fost reținute 25 persoane, în punctele de trecere a frontierei de stat pe sectorul român – 10 persoane, în punctele de trecere a frontierei de stat pe sectorul ucrainean au fost reținute 8 persoane.

Pentru ieșire ilegală din Moldova prin punctele de trecere a frontierei de stat, migranți – cetățenii ai Republicii Moldova folosesc documente false, falsificate și străine.

Organizatorii canalelor internaționale de migrație ilegală sunt mereu în încercarea de a folosi teritoriul Republicii Moldova pentru tranzitare în UE a migranților ilegali din Federația Rusă, Ucraina, Irak, Palestina, Nigeria, Camerun, Turcia. De regulă, cetățenii străini sosesc în mod legal în Republica Moldova, în unele cazuri - ilegal, folosind documente false, sau ocolind punctul de trecere a frontierei de stat.

Conform rapoartelor EUBAM, anume din cauza întreruperii consecutivității acțiunilor începute de către Serviciul Grăniceri, care ulterior sînt preluate de organele de urmărire penală, se tergiversează urmărirea penală, se favorizează survenirea cazurilor de modificare a probelor obținute, recalificarea acțiunilor infractorilor și ulterior încetarea urmăririi penale sau clasarea cauzelor pornite.

Stabilirea competenței Serviciului Grăniceri în desfășurarea urmăririi penale va influența pozitiv desfășurarea activității în domeniul supravegherii și controlului frontierei de stat în așa mod încît obținerea tuturor rezultatelor să ducă la îmbunătățirea indicatorilor de prevenire și combatere a infracțiunilor frontaliere.

Necesitatea abilitării Serviciului Grăniceri cu atribuții de expertiză judiciară, rezultă din următoarele.

Conform al. (2) art.10 al Legii privind frontiera de stat Nr.108 din 17.05.1994, Serviciul Grăniceri nu poate autoriza trecerea frontierei de stat persoanelor și mijloacelor de transport ce nu dețin documente valabile pentru dreptul de intrare și ieșire din Republica Moldova.

În conformitate cu prevederile art.8 alin.(1) punctul 25 al Legii nr.162 din 13.07.2007 cu privire la Serviciul Grăniceri, Serviciul Grăniceri este în drept să efectueze expertiza actelor ce dau dreptul la trecerea frontierei de stat, folosind tehnica și mijloacele speciale din dotare. În anul 2010 de către colaboratorii Serviciului Grăniceri au fost depistate 165 cazuri de falsificare a documentelor, materialele fiind transmise spre examinare după competență, nefiind asigurat feedbackul, documentele de falsificate și metodele de falsificare rămînînd la organul de urmărire penală. Reieșind din faptul că metodele de falsificare progresează permanent, existența unui material practic în privința documentelor falsificate în cadrul Serviciului Grăniceri ar servi drept un mijloc eficient de dezvoltare a sistemului de depistare a documentelor de călătorie false.

În prezent în cazul depistării persoanelor ce au prezentat documente false sau cu semne de falsificare apar un șir de probleme legate de necesitatea efectuării expertizelor judiciare sau constatărilor tehnico-științifice de către instituțiile abilitate cu aceste atribuții și astfel nu este asigurată soluționarea operativă a cazurilor concrete și adoptarea unor decizii finale legale, argumentate pe concluziile experților.

Acest proiect de lege este compatibil cu legislația țărilor Uniunii Europene, (România, Letonia, Germania, Ungaria, etc.) unde autoritățile responsabile de gestionarea frontierelor posedă și dreptul de efectuare a expertizei documentelor de călătorie.

Totodată proiectul corespunde practicii europene, care prevede efectuarea controlului documentelor de călătorie în timpul controlului de frontieră cu sistemul de control de trei niveluri. Acest sistem de trei niveluri a fost inițiat în 2003 de către țările membre ale UE, care avea drept scop generalizarea practicii UE în domeniul efectuării controlului documentelor și cerințelor la pregătirea personalului ce efectuează acest control, care au fost reflectate mai detaliat în „Catalogul Schengen al UE” revizuit și aprobat de Consiliul Uniunii Europene la 19 martie 2009 și anume în partea întâi, *detalii privind recomandări și cele mai bune practici*, punctele 30, 34, 37, 41, 43, 44, 45, 46, 47.

Drept exemplu a unui sistem de control al documentelor de trei nivele, poate fi folosit exemplul Finlandei, Țărilor Baltice, Polonia, Germania, România, care au o experiență remarcabilă în domeniul liniei a treia de control și examinarea documentelor la nivel central și care conține:

nivel I – capacitatea identificării documentelor de călătorie originale în baza elementelor de protecție de bază și transmiterea lui la nivelul II în caz de apariție a dubiilor în veridicitatea lui;

nivelul II – colaboratorii de la linia a 2-a de control, sunt obligați să stabilească statutul documentului în baza elementelor de protecție, metodelor de imprimare și personalizare a lui, totodată trebuie să prezinte concluzia prealabilă;

nivelul III – colaboratorii care efectuează controlul la nivelul III trebuie să stabilească statutul documentului, să efectueze expertiza lui cu concluziile consecutive.

Decizia Consiliului din 27 martie 2000/261JHA privind schimbul îmbunătățit de informație pentru combaterea documentelor de călătorie contrafăcute, (L081, 01/04/2000 P.0001-0003) subliniază faptul că numărul documentelor de călătorie contrafăcute a crescut într-o măsură alarmantă. Acesta de asemenea indică faptul că schimbarea îmbunătățită de informații despre documentele de călătorie contrafăcute va face posibilă limitarea contrafacerii documentelor și prin urmare să contribuie eficient la combaterea traficului de ființe umane.

În art.2, p.2 al aceleiași Decizii, se stipulează că unitatea centrală al fiecărui Stat Membru UE ar trebui să facă schimb de informații în mod direct și fără întârziere cu unitatea centrală a fiecărui Stat Membru. Aceasta înseamnă că în fiecare Stat Membru trebuie să existe un centru principal responsabil de schimbul de informații privind documentele de călătorie false. Datele privind blancurile documentelor furate și pierdute și stickerele vizelor ar trebui de asemenea să fie accesibile acestei unități centrale a autorităților de frontieră.

Informația deținută despre documentele veritabile, false și expirate, informația sumară despre metodele de falsificare și tehnicile de securitate ar trebui să fie schimbate între Statele Membre. În Republica Moldova, luând în considerație progresul obținut privitor la facilitarea eliberării vizelor cu UE, informația descrisă mai sus ar trebui să fie distribuită cu regularitate reprezentanților Moldovei în străinătate și împărțită cu partenerii de cooperare la nivel național și internațional.

Rezumate despre tehnici de falsificare și tehnici de protecție ar trebui să alcătuiască o parte a analizei riscului în domeniul securității la frontieră și să fie

subiect de training pentru grăniceri și personalul responsabil din cadrul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene.

Prevederile acestui proiect de lege vor fi implementate în practică cu succes și fără dificultăți deoarece colaboratorii Serviciului Grăniceri ce activează la moment în punctele de trecere a frontierei de stat efectuează controlul documentelor la I nivel iar în cazul apariției unor suspiciuni sau dubii în veridicitatea documentelor, efectuează controlul aprofundat al lor la nivelul - II de control cu folosirea tehnicii speciale și implicarea inspectorilor mult mai experimentați care decid asupra faptului valabilității documentului ce a trezit suspiciuni sau identifică falsificarea acestuia cu completarea actului de cercetare tehnică a documentului.

În prezent la nivelul central al Serviciului Grăniceri este creată Secția examinarea documentelor, care efectuează descrierea documentelor de călătorie cu elaborarea și înnoirea bazelor de date și bibliotecilor electronice cu privire la documentele originale de călătorie a persoanelor și mijloacelor de transport, care sunt folosite ca material de comparație în timpul efectuării controlului de frontieră și ca material didactic pentru instruire în timpul pregătirii profesionale, totodată participă la elaborarea programelor de instruire în domeniu. Secția menționată efectuează coordonarea activităților legate de examinarea documentelor de călătorie în cadrul Serviciului Grăniceri, pregătește și elaborează Pagini de alertă și profiluri de risc în care sunt descrise cazuri concrete cu indicii caracteristici de depistare a falsurilor, care ulterior se transmit la punctele de trecere a frontierei de stat și serviciilor analogice din alte țări inclusiv țărilor UE, cu scopul intensificării cooperării. De asemenea în cadrul acestei secții se pregătesc materiale didactice în domeniul examinării documentelor de călătorie și depistării documentelor false, falsificate și străine pentru colaboratorii punctelor de trecere, Colegiul Național de Grăniceri

Implementarea prevederilor acestui proiect de lege nu necesită mijloace financiare suplimentare, ba din contra va contribui la economisirea mijloacelor și va reduce numărul persoanelor implicate în gestiunea lor. Conform prevederilor pct.60 al Anexei nr.2 la Hotărârea Guvernului cu privire la măsurile suplimentare de realizare a sistemului național de pașapoarte nr. 376 din 6 iunie 1995, cetățenii străini sau apatrizi care nu dispun de mijloace financiare, cheltuielile pentru expulzarea lor, precum și pentru întreținere, le va suporta bugetul de stat. În majoritatea situațiilor de acest gen, persoanele ce prezintă la controlul de frontieră documente falsificate, mai ales la intrarea în Republica Moldova, nu dețin actele lor originale și documentarea persoanelor date durează din motivul că o mare parte din reprezentanțele diplomatice ale unor țări nu își au sediul în Republica Moldova. Din practica țărilor europene, multe din reprezentanțele diplomatice ale țărilor, originarii căror sunt infractorii, nu doresc să-i identifice sau chiar se refuză de ei.

Spre exemplu, pentru migranții ilegali, originari ai țărilor Asiatice, Sud Africane, Africa Centrală și America de Sud cheltuielile vor crește considerabil. Astfel, costul estimativ a tichetului la avion în Kenya este de 2000 euro, în China este de 1000 euro, în Cuba este de 1800 euro. Totodată este necesar de menționat că persoanele returnate trebuie uneori și escortate de colaboratorii organelor de

resort, ce implică iarăși cheltuieli adiționale (transport, diurna, șederea, asigurarea medicală, etc.).

Proiectul va contribui la sporirea deprinderilor practice pentru identificarea documentelor false și falsificate, cooperarea fructuoasă și permanentă între toate nivelele de control, va asigura un ciclu complet și finalizat de flux a informației și acțiunilor procesuale, folosirea efectivă a resurselor, emiterea în modul cel mai operativ a deciziilor legale și cooperarea cu alte structuri ale Uniunii Europene, prin schimbul de informații despre documentele de călătorie contrafăcute și va face posibilă limitarea contrafacerii documentelor și prin urmare va contribui eficient la combaterea traficului de ființe umane.

În privința atribuirii Serviciului Grăniceri cu competența de examinare a contravențiilor prevăzute de art.331-333 Cod Contravențional, necesitatea introducerii acestora reiese din următoarele considerente:

- conform datelor statistice de către colaboratorii Serviciului Grăniceri, în anul 2009 au fost constatate 2269 cazuri de contravenții în domeniul frontalier, toate materialele fiind remise spre examinare la judecătoria. Aici se poate adăuga un număr impunător de materiale contravenționale remise după competență Serviciului Grăniceri de la alte organe de constatare, care ajung în final la judecată peste câteva zile sau în unele cazuri chiar săptămîni. Prin implementarea proiectului de lege va fi exclusă tergiversarea examinării contravențiilor și va fi substanțial redusă supraîncărcarea instanțelor de judecată.

Va fi asigurată operativitatea constatării și examinării contravențiilor. La constatarea contravențiilor în domeniul frontalier apar un șir de probleme care inițial nu sunt observate: o mare parte a contravențiilor sunt săvîrșite de cetățeni străini, pe timp de noapte; subdiviziunile Serviciului Grăniceri se află la distanțe considerabile de centrele raionale unde se află judecătoriile; transportarea făptuitorului la judecătorie durează câteva ore; după eliberarea făptuitorilor, aceștia nu se prezintă în instanță deoarece părăsesc țara, etc. Toate acestea creează cheltuieli suplimentare, probleme și situații conflictuale care pot fi prevenite.

Astfel, acordarea Serviciului Grăniceri a împuternicirilor de examinare a contravențiilor va avea drept efect asigurarea operativității și eficienței activității de examinare a contravențiilor săvîrșite, economisirea mijloacelor financiare aferente examinării.

Implementarea prevederilor prezentei legi nu necesită mijloace financiare suplimentare și se va efectua în limitele mijloacelor bugetare aprobate ale Serviciului Grăniceri.

Adițional, urmare a cooperării cu Misiunea EUBAM, Agenția FRONTEX și serviciile de frontieră a statelor membre ale UE (Letonia, Lituania, Ungaria, Germania, ș.a.) în ultimii ani au asistat Serviciul Grăniceri în acest domeniu, contribuind inclusiv la asigurarea cu tehnică specială.

Întru asigurarea transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor proiectul a fost supus consultării publice prin plasarea anunțului privind organizarea consultării publice a proiectului de decizie pe pagina web oficială a Serviciului Grăniceri. Pe parcursul termenului stabilit, nu au fost prezentate recomandări sau obiecții pe marginea proiectului.

Proiectul a fost elaborat de către Serviciul Grăniceri. Proiectul a fost avizat pozitiv de către Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Finanțelor, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Economiei, Procuratura Generală, Serviciul de Informații și Securitate. Proiectul a fost supus expertizei anticorupției de către Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției și expertizei juridice de către Ministerul Justiției.

Majoritatea obiecțiilor și propunerilor au fost acceptate la definitivarea proiectului. Totodată întru excluderea divergențelor și obiecțiilor prezentate de către autorități Serviciul Grăniceri a organizat o ședință de lucru cu reprezentanții instituțiilor care au prezentat avize și reprezentanții EUBAM.

Aprobarea proiectului va contribui esențial la asigurarea managementului integrat al frontierei de stat, acțiune ce se înscrie în lansarea negocierilor pe marginea Acordului de asociere și Dialogului cu privire la liberalizarea regimului de vize.

Director general

Roman REVENCO