



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO23/9131 din 19.10.2023**

### **la proiectul de lege cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova (număr unic 666/MAI/2023)**

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."*

Anunțul cu privire la elaborarea proiectului de decizie a fost plasat pentru informare pe pagina oficială web a autorității publice, [www.mai.gov.md](http://www.mai.gov.md), la data de 30 mai 2023, fiind indicat termenul limită pentru recepționarea recoamndărilor, precum și datele de contact ale persoanei responsabile de elaborarea și promovarea proiectului.

Proiectul și materialele aferente au fost plasate pentru consultarea publică pe pagina web oficială a autorității, cât și pe portalul guvernamental de consultări publice [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), la data de 15 august 2023, cu stabilirea termenului limită de recepționare a recomandărilor până la 05 septembrie 2023, adică 15 zile lucrătoare, fapt ce corespunde prevederilor art.12 alin.(2) din Legea nr.239/2008.

Prin urmare, apreciind acțiunile autorului de asigurarea a accesului părților interesate la proiect, precum și stabilirea unui termen optim pentru recepționarea propunerilor de modificare/completare a proiectului, se constată că prevederile de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr. 239/2008, au fost respectate în totalitate de către autor.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] expunerea Legii cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova nr. 215/2011 (în continuare – Legea nr. 215/2011) în redacție nouă, reieșind din faptul că, volumul modificărilor pentru care se pledează prin operarea modificărilor aferent Legii menționate, conform normelor de tehnică-legislativă, în temeiul art. 62 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, impun înlocuirea actualei Legi cu privire la frontiera de stat cu un act normativ nou.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea în redacție nouă a Legii cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, acțiune realizată în temeiul realizării acțiunilor prevăzute în documentele de politici aprobate la nivel național; necesitatea ajustării cadrului normativ la directivele comunitare în domeniu, în special în contextul acordării Republicii Moldova a statutului de țară candidat pentru aderarea la UE; sporirea securității și fortificarea capacităților de gestionare a situațiilor în cazul crizei regionale, determinată de războiul din Ucraina și creștere a numărului de refugiați; înlăturarea lacunelor identificate în procesul de implementare a prevederilor actului normativ.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prevederile proiectului promovează interesul statului, urmărind perfecționarea cadrului normativ în vederea asigurării securității țării prin implementarea conceptului european de management integrat al frontierei, cu asigurarea drepturilor fundamentale la frontieră. Prin urmare, se constată că prevederile proiectului sunt conforme 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 informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;

*f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".*

Nota informativă a fost elaborată potrivit rigorilor statuate la art.30 din Legea nr.100/2017, fiind specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi. Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă pentru promovarea proiectului de act normativ.

#### **1.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină *„e) fundamentarea economico-financiară”*.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt menționat și de către autor în nota informativă, unde se enunță că *„Proiectul legii cu privire la frontiera de stat nu are impact asupra bugetului public național, nu presupune cheltuieli bugetare suplimentare și se va realiza în limitele alocațiilor bugetare.”*

#### **1.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.**

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006 și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019.

Potrivit art. 13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător: *„(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ”*.

Astfel, prin proiect se propune simplificarea accesului în zona de frontieră și simplificarea procedurii privind desfășurarea activității economice în zona de frontieră.

## **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, [...]*”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

## **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, referitor la stabilirea, în ambele acte normative, a condițiilor de nepermitere/ neautorizare a intrării cetățenilor străini pe teritoriul Republicii Moldova, însă cu formulări diferite. Respectiv, se constată că în cazul aceleiași proceduri, vizând aceiași subiecți, în două acte normative de același nivel, se vor expune prevederi asemănătoare, dar distinct formulate, fapt ce poate fi interpretat eronat și/sau chiar intenționat, abuziv de către agenții publici responsabili de implementare. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Inspectoratului General al Poliției de Frontieră - autoritate responsabilă de asigurarea regimului frontierei de stat și implementarea conceptului european de management integrat al frontierei. Totodată, în proiect sunt prescrise atribuțiile altor entități care acordă suportul în asigurarea securității frontierei de stat, cum ar fi: Serviciului Vamal, Serviciului de Informații și Securitate, Inspectoratului General pentru Migrație, Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Autorităților publice locale.

Urmare a examinării proiectului de act normativ, se relevă în conținutul acestuia prezența unor reglementări susceptibile de interpretare eronată și/sau abuzivă de către subiecții responsabili de implementarea acestora, în ce privește relaxarea controalelor la trecerea frontierei de stat și promovarea reglementărilor duble și neuniforme referitor la neautorizarea traversării frontierei de stat de către străinii care nu întrunesc condițiile de intrare în Republica Moldova. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

## **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 -
<b>art.23</b> Articolul 23. Neautorizarea traversării frontierei de stat străinilor care nu întrunesc condițiile de intrare în Republica Moldova
<b>Obiecții:</b> În conținutul proiectului se stabilesc prevederi privind neautorizarea intrării cetățenilor străini care nu întrunesc condițiile stipulate în art.23 din proiect. Totodată, se stabilește că asemenea prevederi, cu privire la nepermiterea intrării în țară, sunt statuate la art.8, 9 din Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova.  Prin urmare, se relevă că pentru angajații Poliției de Frontieră se stabilesc reglementări duble privind autorizarea trecerii traversării frontierei de stat pentru cetățenii străini, fiind identificate în textul proiectului

condiții distincte de cele stabilite în Legea nr.200/2010, fapt ce provoacă confuzii pentru subiecții responsabili de aplicarea acestor prevederi, lăsând la discreția polițistului de frontieră selectarea normei pe care o va implementa.

Prin urmare, subliniem necesitatea respectării principiilor de elaborare a actelor normative statuate în Legea nr.100/2017, potrivit cărora „La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: [...] d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice;”, or în cazul promovării prevederilor contradictorii și reglementărilor duble, se produce un impact semnificativ asupra procesului de asigurare a clarității și coerenței reglementării, precum și integrării armonioase a proiectului în sistemul de drept național, care pot avea consecințe semnificative ulterioare în planul securității juridice.

Suplimentar, la art.3 alin.(4) din Legea nr.100/2017 se stabilește că „Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune”. Prin urmare, atenționăm că promovarea reglementărilor duble, cu divergențe de formulare, în privința desfășurării aceluiași proceduri de către aceiași subiecți, poate crea confuzii, interpretări eronate, aplicare neuniformă a cadrului normativ, inclusiv fiind susceptibil de a aplica norma convenabilă, urmărind realizarea interesului personal.

#### **Recomandări:**

Se recomandă revizuirea proiectului în vederea evitării promovării reglementărilor duble și contradictorii în ce privește autorizarea trecerii frontierei de stat de către cetățenii străini.

#### **Factori de risc:**

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - dare de mită
  - corupere pasivă
  - luare de mită
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare

- 2 -

#### **art.50**

##### **Articolul 50. Relaxarea controalelor la trecerea frontierei**

(1) Controalele la trecerea frontierei pot fi obiectul unor relaxări produse de circumstanțe excepționale și neprevăzute. Drept circumstanțe excepționale și neprevăzute sunt considerate acele evenimente care provoacă o intensificare a traficului, încât timpul de așteptare la punctul de trecere devine excesiv de îndelungat, iar resursele privind personalul au epuizat posibilitățile și organizarea.

(2) Relaxarea controalelor poate fi aplicată pentru toate grupurile de călători sau pentru anumite grupuri.

(3) În caz de relaxare a controalelor la trecerea frontierei conform alin.(1), prioritare sunt controalele efectuate la trecerea frontierei la intrare.

(4) Decizia de relaxare a controalelor la trecerea frontierei se ia de către șeful Inspectoratului General al Poliției de Frontieră. Relaxarea controalelor este temporară, adaptată circumstanțelor care au justificat-o și se introduce gradual.

(5) În cazul relaxării controalelor la trecerea frontierei, polițistul de frontieră aplică ștampila pe documentele de călătorie în conformitate cu prevederile art. 30.

**Obiecții:**

Prevederea sus-citată stabilește posibilitatea relaxării controalelor la trecerea frontierei de stat în cazul apariției circumstanțelor excepționale și neprevăzute, efectul cărora este intensificarea traficului și mărirea timpului de trecere a frontierei.

Cu toate acestea, din prevederile art.50 din proiect nu poate fi stabilit ce presupune „relaxarea controlului”, ce etape se omit și care sunt obligatorii, excepție fiind aplicarea ștampilelor.

Respectiv, în cazul insuficienței reglementării proceselor ce urmează a fi implementate de agenții publice, subiecții responsabili de aplicarea acestora în practică pot interpreta discreționar prevederile, în varianta convenabilă.

Totodată, la alin.(2) se stabilește că relaxarea controalelor poate fi aplicată pentru toate grupurile de călători, cât și pentru anumite grupuri, însă nu se stabilesc careva criterii și condiții de selectare a acestor grupuri de călători, precum și de motivare a necesității de stabilire a relaxării selective a controlului.

Complementar, analizând prevederile art.9 din Codul Frontierelor Schengen, se stabilesc prevederi generale, fără a preciza proceduri de control ce urmează a fi aplicate, nefiind explicată în esență semnificația relaxării controalelor la trecerea frontierei. Prin urmare, ține de competența statelor de a ajusta cadrul normativ la dispozițiile comunitare, cât și la necesitățile reale/riscurile iminente și potențiale cu care se confruntă sau se poate confrunta fiecare țară în parte.

**Recomandări:**

Prin urmare, se consideră necesar de stabilit în proiect ce reprezintă relaxarea controalelor la trecerea frontierei de stat, care sunt procedurile necesar de urmat de către autoritățile competente responsabile de realizarea controlului la frontieră în cazul emiterii deciziei de relaxare a controalelor.

**Factori de risc:**

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - dare de mită
  - corupere pasivă
  - luare de mită
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în vederea aprobării în redacție nouă a Legii cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, acțiune realizată în temeiul realizării acțiunilor prevăzute în documentele de politici aprobate la nivel național; necesitatea ajustării cadrului normativ la directivele comunitare în domeniu, în special în contextul acordării Republicii Moldova a statutului de țară candidat pentru aderarea la UE, precum și înlăturarea lacunelor identificate în procesul de implementare a prevederilor actului normativ.

În procesul de promovare a proiectului de decizie, rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr.239/2008, au fost asigurate de către autor în totalitate, fiind asigurat accesul

părților interesate la proiect, cu stabilirea unui termen optim pentru recepționarea recomandărilor, corespunzător prevederilor art.12 alin.(2) din legea prenotată.

În conținutul proiectului de decizie au fost identificate prevederi lacunare și permise în ce privește modul de reglementare a procedurilor administrative privind relaxarea controlului la frontieră și autorizarea trecerii frontierei de stat în cazul cetățenilor străini. Promovarea proiectului în redacția actuală este susceptibilă de interpretări abuzive din partea subiecților responsabili de aplicarea normelor examinate.

Prin urmare, în vederea prevenirilor interpretării și aplicării neuniforme și abuzive a normelor legale, se recomandă revizuirea prevederilor proiectului, prin prisma obiecțiilor expuse în prezentul raport.

19.10.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Daniela Carbuni , Inspector principal*

Digitally signed by Carbuni Daniela  
Date: 2023.10.19 14:11:03 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova

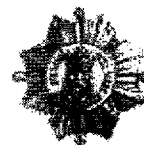




**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



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



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr.198  
Tel.: (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2/13467 din 28.08.2023

La nr. 18-69-8591 din 14.08.2023

**Ministerul Afacerilor Interne**

**Copie: Cancelaria de Stat**

Prin prezenta, cu referire la proiectul de Lege organică cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova (număr unic 666/MAI/2023), comunicăm următoarele.

Potrivit art.25 alin.(1) al Legii integrității nr.82/2017, eficiența cultivării climatului de integritate instituțională și profesională este supusă verificărilor din partea conducătorilor entităților publice, a autorităților anticorupție, a societății civile și mass mediei.

În acest sens, în conformitate cu prevederile art.25 alin.(3) lit.a), art.28 alin.(4) al Legii prenotate, expertiza anticorupție, în calitate de măsură de control al integrității în sectorul public, se va efectua doar asupra proiectului definitivat în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare și/sau de consultare a părților interesate.

Proiectul propus pentru expertiza anticorupție, nu este însoțit de avizele instituțiilor implicate în procesul de avizare/sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, fapt ce presupune că ulterior redacția proiectului poate suferi modificări și completări.

Urmare celor expuse, solicităm respectuos expedierea în adresa Centrului Național Anticorupție a proiectului definitivat, pentru efectuarea expertizei anticorupție.

**Director**

Digitally signed by Rusu Iulian  
Date: 2023.08.28 09:12:51 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Iulian RUSU**