

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea, completarea și abrogarea unor acte legislative (Legea cu privire la migrația de muncă – art.3; Legea privind regimul străinilor în RM – art.3, 4, 5, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 276 din 20 Iunie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea, completarea și abrogarea unor acte legislative (Legea cu privire la migrația de muncă – art.3; Legea privind regimul străinilor în RM – art.3, 4, 5, ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Afacerilor Interne, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

În conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că legea supusă amendării este lege organică, pe cale de consecință, și legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative la proiect se menționează că ”conform punctului 14 subpunctul 19) al Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.808 din 7 octombrie 2014, autoritățile naționale urmează să consolideze în continuare cadrul legal și normativ, precum și regulamentele instituționale interne în scopul de a facilita documentarea străinilor.

La fel, conform prevederilor acțiunii 3) a Obiectivului 89 al Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pe anii 2011-2014, aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr.90 din 12 mai 2011, Ministerul Afacerilor Interne urmează să revizuiască prevederile Legii nr.275-XIII din 10 noiembrie 1994 cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova; transferarea întregului pachet ce ține de drepturile și obligațiile străinilor în Legea nr.200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova.

[...]Totodată, elaborarea proiectului dat este prevăzută și de acțiunea 96 al Planului național de armonizare a legislației pentru anul 2015, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.16 din 26 februarie 2015, prin care Ministerul Afacerilor Interne urmează să elaboreze proiectul pentru modificarea și completarea Legii nr. 200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova în vederea aproximării prevederilor acesteia la Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele-membre pentru

returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei și Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sînt rezidenți pe termen lung. [...] respectând principiile de bază ale acquis-ului UE în domeniu, experiența dobîndită ca urmare a implementării noilor prevederi legale în vigoare, restructurările și modificările cu privire la competențele care au avut loc în cadrul MAI în general și în cadrul Biroului migrație și azil în special, au condus la necesitatea reevaluării actualului cadru instituțional și legislativ.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Chiar dacă nota informativă încearcă să justifice promovarea proiectului prin necesitatea aproximării cadrului național la prevederile legislației UE, totuși aceasta este lacunară la mai multe compartimente. În conformitate cu art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:

- 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;
- d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură.

În contextul lit. c) a art. 20 din Legea nominalizată, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

De asemenea, sunt încălcate și prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare, informația în cauză lipsind cu desăvîrșire de pe pagina oficială a Parlamentului.

Vom menționa că o bună parte a prevederilor proiectului (în special prevederile privind atribuțiile autorității pentru străini, drepturile și obligațiile străinilor, inclusiv în cadrul centrului de plasament, regi, ul sancțiunilor disciplinare etc.) nu derivă eminent din directivele UE citate în nota informativă și nu sînt explicate de nici o manieră în nota informativă, optîndu-se pentru formula generală "experiența și restructurările în cadrul Biroului Migrație și azil", explicații care nu sînt dezvoltate și care nu au un caracter pertinent, relevant și plauzibil.

În concluzie, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de vulnerabilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți individuale:

Libertatea individuală și siguranța persoanei (art. 25 din Constituția RM)
Dreptul la apărare (art.26 din Constituția RM)
Dreptul la libera circulație (art.27 din Constituția RM)
Dreptul la viața intimă familială și privată (art.28 din Constituția RM)
Interzicerea muncii forțate (art.44 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la ocrotirea sănătății (art.36 din Constituția RM)
Dreptul la mediu înconjurător sănătos (art. 37 din Constituția RM)
Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46 din Constituția RM)
Dreptul la asistență și protecție socială (art.47 din Constituția RM)
Familia (art. 48 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-politice:

Dreptul de vot și dreptul de a fi ales (art. 38 din Constituția RM)
Libertatea întrunirilor (art. 40 din Constituția RM)
Libertatea conștiinței (art. 31 din Constituția RM)
Dreptul la informație (art. 34 din Constituția RM)

Drepturi garanții:

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică la restabilirea dreptului încălcat în declarații (art. 53 din Constituția RM)
Dreptul la cetățenia Republicii Moldova (art. 17 din Constituția RM)
Statutul juridic al cetățenilor străini și a apatrizilor (art. 19 din Constituția RM)
Dreptul la acces liber la justiție (art. 20 din Constituția RM)
Dreptul la prezumția nevinovăției (art. 21 din Constituția RM)
Dreptul de a cunoaște drepturile și îndatoririle (art. 23 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. Proiectul de act legislativ supus expertizării este plasat pe site-ul Parlamentului, astfel fiind respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Transparența promovării proiectului, la etapa actuală a procesului de examinare a proiectului, pare a fi asigurată. Proiectul, însoțit de nota informativă, este plasat pe web site-ul oficial al Parlamentului, Parlamentul respectând, astfel, principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, subiecții interesați având posibilitatea de a se informa despre noile propuneri legislative în acest domeniu și de a-și expune opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

Totodată, în opinia noastră, sunt ignorate unele prevederi ale Instrucțiunii privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, aprobată prin Hotărârea Biroului permanent al Parlamentului nr. 30 din 07.11.2012, care prevăd că dosarul se completează cu originalele rapoartelor și ale sintezelor comisiei permanente sesizate în fond, co-rapoartele și avizele comisiilor permanente, avizul Direcției generale juridice, după caz, cu avizul Guvernului, avizele altor autorități, amendamentele deputaților și fracțiunilor, propunerile societății civile și cu alte documente pertinente. După includerea în procedură legislativă, proiectul de act legislativ și documentele conexe, în variantă electronică sau, după caz, pe suport de hârtie, se transmit Direcției generale informațional-analitice, care asigură scanarea și plasarea tuturor documentelor și informațiilor parvenite (avize, expertize, rapoarte, co-rapoarte, sinteze, alte informații ce țin de etapa procedurală) pe marginea proiectului respectiv pentru a fi scanate și plasate pe pagina web oficială a Parlamentului.

Adițional, potrivit aceleiași Instrucțiuni, proiectul de act legislativ înaintat în calitate de inițiativă legislativă a deputatului în Parlament se depune în Parlament împreună cu expertiza juridică și expertiza anticorupție, care se prezintă ulterior în conformitate cu rezoluția Președintelui Parlamentului. Ținem să menționăm că și această condiție imperativă a procesului de legiferare este totalmente ignorată.

În partea ce ține de prevederile proiectului care urmează să conțină prevederi exprese sau tacite care obligă autoritățile publice să ofere informații accesibile, ușor disponibile, relevante și actualizate, menționăm că proiectul nu conține prevederi exprese care ar obliga MAI și autoritatea pentru supravegherea respectării șederii străinilor să ofere informații accesibile, ușor disponibile, relevante și actualizate. Anumite prevederi ale proiectului referitoare la interacțiunea dintre autoritatea pentru străini și beneficiarii activității acesteia ar putea fi interpretate ca prevederi care ar impune anumite rigori de transparență, însă aceste prevederi nu au un caracter imperativ. De asemenea, în textul proiectului nu se

conțin informații privitor la publicarea informației necesare pe pagina web a autorității și actualizarea periodică a acestei informații.

Proiectul conține prevederi privitor la interacțiunea și comunicarea dintre autoritatea responsabilă de domeniu și beneficiari, în special fiind vorba de prevederile care se referă la modul de adresare și soluționare a cererilor solicitanților/beneficiarilor.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. Obiectul de reglementare a proiectului nu se referă, nici direct, nici tangențial, la mecanisme de avizare, consultare publică sau comunicare în vreun alt scop a subiecților interesați, a societății civile, a populației - în general. Astfel, includerea unor prevederi în sensul consultării publice nu s-ar încadra conceptual în proiect.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. Pentru a verifica în ce măsură este respectat principiul responsabilizării a fost necesar de a evalua măsura în care proiectul:

- conține prevederi exprese/tacite, care ar permite monitorizarea instituției publice, a politicilor elaborate de acestea și ar institui un mecanism pentru luarea în considerație a rezultatelor monitorizării;
- conține prevederi exprese/tacite, care ar obliga autoritățile să facă publice rezultatele controalelor acestora.

Pornind de la specificul proiectului (act de modificare și completare a actelor legislative), dar și de la esența reglementărilor, o evaluare în acest sens este inaplicabilă.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial Constituției. Proiectul conține un șir de prevederi care comportă risc de neconstituționalitate. În special, este vorba de prevederile legate de statutul, drepturile și obligațiile străinilor, inclusiv în cadrul centrului de plasament, precum și regimul sancțiunilor aplicate față de aceștia. Cele mai vulnerabile prevederi ale proiectului, din această perspectivă, se conțin în articolul nou propus 64/3. În temeiul acestui articol, administrația și angajații Centrului sînt abilitați cu atribuții excesive care pot să încalc/limiteze drepturile și libertățile persoanelor plasate în Centrul de plasament, în special cînd este vorba de izolarea disciplinară a persoanelor cazate în centru. Sînt atribuții care depășesc în mod evident domeniul, statutul și atribuțiile colaboratorilor și conducerii Centrului și sînt de natură să încalce prevederile constituționale privind: libertatea individuală și siguranța persoanei (art. 24); dreptul la apărare (art. 26); prezumția nevinovăției (art. 21) și accesul liber la justiție (art. 20). Vom nota adițional că prevederile respective nu prevăd nici o cale de contestare a sancțiunilor.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Amendamentele propuse la prevederile Legii 200/2010 se încadrează conceptual în repertoriul legislativ național, nefiind identificate prevederi în vigoare care ar veni în contradicție prevederilor proiectului.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Proiectul supus prezentei expertize a vulnerabilității vine să transpună în legislația națională reglementări ale instrumentelor internaționale, în special fiind vorba de Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele-membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei și Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sînt rezidenți pe termen lung.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform parțial jurisprudenței CtEDO. Analizat în abstracto, proiectul nu corespunde întocmai jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului, în special în partea ce ține de criteriile de calitate ale legii: accesibilitate și previzibilitate. Astfel, un element important urmărit de CtEDO în jurisprudența sa este calitatea legilor naționale care reglementează drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor.

Analiza prevederilor proiectului de lege și a modificărilor/care sînt operate denotă faptul că acestea nu corespund întocmai criteriilor de calitate ale legii, invocate constant în jurisprudența CtEDO. În acest context, potrivit jurisprudenței Curții Europene: “O normă este accesibilă și previzibilă numai atunci cînd este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încît să permită oricărei persoane să își corecteze conduita și să fie capabilă, cu consiliere adecvată, să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-o normă. [...] legea trebuie să fie accesibilă într-un mod adecvat: cetățeanul trebuie să aibă un indiciu adecvat, în circumstanțe concrete, asupra reglementărilor legale aplicabile [...]” (Hotărîrea CEDO Silver versus Regatul Unit); „[...] odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență pentru a evita pe cît este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții [...]” (Hotărîrea CtEDO Păduraru versus România).

Reieșind din jurisprudența invocată mai sus raportată la prevederile proiectului legii, trebuie să constatăm, cu regret, ca proiectul este parțial conform jurisprudenței CtEDO care se referă la standardele de calitate ale legii: claritate, previzibilitate, accesibilitate (pentru detalii concrete a se consulta obiecțiile și recomandările formulate în tabelul din p. 16 al prezentului Raport).

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ încalcă drepturile/libertățile. Proiectul legii conține unele prevederi care limitează drepturile și libertățile persoanelor, în special este vorba de prevederile propuse la art. 64/3 (Art. II, p. 38 al proiectului). Pentru detalii a se vedea și p. 13 din Tabelul de la p. 16 din prezentul Raport.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atît asupra femeilor, cît și bărbaților.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții		Factorii de vulnerabilitate
1	Art. I.	La articolul 3 din Legea nr. 180 -XVI din 10 iulie 2008 cu privire la migrația de muncă (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 162- 164, art. 598), cu modificările și completările ulterioare, alineatul (2) se completează cu litera h) cu următorul	Modificările propuse au un caracter incert și confuz, deoarece Legea 180/2008 nu operează cu noțiunea și nici nu dezvoltă semnificația a ceea ce înseamnă "tolerarea pe teritoriul Republicii Moldova". Trebuie remarcat faptul că această expresie, implicit,	Vulnerabilitate Norme confuze; Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă și limbaj normativ.	Pentru a asigura claritatea, accesibilitatea și previzibilitatea normei este rațional să se facă referință ca "tolerarea pe teritoriul Republicii Moldova" are loc în condițiile Legii 200/2010.

		cuprins: „h3) străinii care au beneficiat <u>de acordarea tolerării pe teritoriul Republicii Moldova;</u> ”.	mecanism este reglementat de Legea 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova		
2	Art. II, p. 1	noțiunea: ”abatere disciplinară - orice formă de nerespectare de către străini a regulilor interne ale Centrului de Plasament Temporar al Străinilor, a dispozițiilor personalului acestuia date în exercițiul funcțiunii ori manifestarea violenței individuale sau în grup”	Prin proiectul de lege se propune completarea Legii 200/2010 cu un șir de noțiuni și, ulterior, mecanisme noi în temeiul cărora se introduce răspunderea disciplinară pentru străinii plasați în Centrul de Plasament Temporar al străinilor (CPTS). Formulele utilizate, precum și descrierea mecanismului de atragere la răspundere disciplinară sînt lacunare și riscă să provoace mai multe ambiguități, abuzuri și, implicit, să încalce drepturile fundamentale ale străinilor plasați în CPTS	Vulnerabilitate Prevederi care limitează drepturile/libertățile;	Recomandăm autorilor revizuirea noilor noțiunilor, asigurînd previzibilitatea acestora, inclusiv prin stabilirea unei liste exhaustive a încălcărilor care pot constitui abateri disciplinare și care pot provoca aplicarea unor sancțiuni disciplinare. În lipsa previzibilității și clarității acestor norme, acestea vor fi calificate ca
3	Art. II p. 4	4. <i>Articolul 5 se completează cu alineatul (11) cu următorul cuprins: „(11) Pentru facilitarea procesului de</i>	Proiectul operează în noul alineat cu o nouă noțiune, implicit, o nouă structură care poate fi creată ”Centre de		Recomandăm revizuirea normei și inserarea prevederilor concrete privind statutul Centrelor de integrare: cine le constituie, în

		<p><i>integrare a străinilor, autoritatea competentă pentru străini poate crea centre de integrare. Metodologia de activitate a centrelor de integrare se aprobă de către Guvern.”</i></p>	<p>integrare”. Ulterior, proiectul legii nu dezvoltă ce atribuții și competențe ar avea aceste centre, cine și în ce circumstanțe le crează. Chiar dacă se încearcă la Articolul 3 din proiect să fie oferită noțiunea ”centrului de integrare”, aceasta este una lacunară și, în principiu, nu clarifică statutul acestor centre. Opinăm că legea trebuie să fie explicită și să stabilească reperele fundamentale referitoare la activitatea centrelor în cauză: statut, competențe, beneficiari, drepturi și obligații atât pentru autorități cît și pentru potențialii beneficiari ai centrelor. Nu poate fi acceptat ca respectiva competență de reglementare să fie delegată Guvernului în lipsa unor prevederi concrete a legii, care, de fapt, face referință doar la o oarecare ”Metodologie de activitate”, sintagmă care un caracter ambiguu. Vom reitera faptul că atât</p>		<p>ce condiții, care sînt drepturile și obligațiile de bază atît ale colaboratorilor unor asemenea centre, cît și ale beneficiarilor potențialelor viitoare centre de integrare.</p>
--	--	--	---	--	--

			jurisprudența CtEDO, cît și a Curții Constituționale a R. Moldova, dar și Legea 780/2001 stipulează necesitatea caracterului coerent, clar și predictibil al normelor legale.		
4	Art. II, p. 9	9. Articolul 9: la alineatul (3), cuvintele „se realizează în toate cazurile” se substituie cu cuvintele „poate fi realizată”;	Nu este clar de ce a fost necesară reformularea respectivă, iar notainformativă nu oferă nici o justificare pentru suprimarea formulei existente în lege. Vom reitera faptul că orice normă legală trebuie formulată de o manieră imperativă și nu trebuie să lase spațiu de manevră.	Vulnerabilitate Formulă care permite derogări, ce pot afecta exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului	Recomandăm revizuirea necesității modificării, inclusiv excluderea normei din proiect.
5	Art. II, p. 10	10. Articolul 10: alineatul (1) se completează cu litera a/1) cu următorul cuprins: „a/1) de 1 an – în cazul nerespectării scopului, în baza căruia i-a fost acordat/prelungit dreptul de ședere provizorie;”; la alineatul (2), după cuvintele „returnare	Art. 10 din Legea200/2010 în vigoare reglementează modul și condițiile de stabilire a duratei interdicției de intrare în Republica Moldova. Prin modificările propuse se intenționează introducerea unui nou temei la lit. a/1). Opinăm că redacția propusă de	Vulnerabilitate Prevederi lacunare, lipsă de proceduri	În contextul obiecției formulate, recomandăm completarea normei cu proceduri distincte de verificare a condițiilor și circumstanțelor arătate în articol.

voluntară” se introduce textul „și/sau care pleacă din surse financiare proprii sau care au **rambursat ulterior autorității** competente pentru străini cheltuielile suportate pentru îndepărtarea de pe teritoriul Republicii Moldova”;

autori este una extrem de ambiguă și, de fapt, nu conține anumite criterii și proceduri care să demonstreze că străinul nu ar fi respectat ”scopul în baza căruia i s-a prelungit permisul de ședere”. Considerăm că norma este lacunară și lasă spații de manevră atât pentru persoanele obligate să supravegheze regimul de ședere a străinilor, cât și pentru străini. Pentru a diminua riscurile unor atare manevre, recomandăm ca legea să prevadă expres procedura de verificare a respectării/nerepectării noului temei. Privitor la modificările din alin. (2) nu este clar dacă legea stabilește un termen în care străinii trebuie să ramburseze cheltuielile pentru îndepărtarea de pe teritoriul R. Moldova. În cazul în care acest termen nu există, este ambiguă și confuză procedura care se va aplica, de când se va începe calculul

			termenului de rambursare a cheltuielilor.		
6	Art. II, p. 10	alineatul (6): după cuvîntul „care” se introduce textul „sînt căsătorii cu cetățeni ai Republicii Moldova sau alți străini cu drept de ședere permanentă în Republica Moldova sau”;	Redacția în vigoare a alin. (6) este următoarea: <i>”Sub incidența prevederilor alin.(1) nu cad străinii care au copii minori sau copii inapți pentru muncă, comuni cu persoanele care domiciliază pe teritoriul Republicii Moldova, cu excepția cazurilor cînd străinii au fost decăzuți din drepturile părintești”</i> . Așa cum poate fi observat în formula actuală cuvîntul ”care” se utilizează de două ori, respectiv nu este clar după care din acestea se va insera noul text. De asemenea, nu este clar dacă noul text va reprezenta o condiție separată sau va fi o condiție cumulativă alături de una din cele invocate în redacția actuală. Lipsa preciziei normei afectează calitatea acesteia, implicit este contrară jurisprudenței	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Formulare ambiguă; Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Revizuirea și examinarea oportunității de a reda textul alin. (6) în redacție nouă.

			Curții Constituționale și CtEDO, precum și Legii 780/2001.		
7	Art. II p.11	<p>„Articolul 101. Ridicarea interdicțiilor de intrare în Republica Moldova</p> <p>Interdicția de intrare dispusă străinilor în condițiile articolului 10 poate fi ridicată de către autoritatea competentă pentru străini, în următoarele cazuri:</p> <p>a) străinul este căsătorit cu un cetățean al Republicii Moldova, <u>iar căsătoria nu este fictivă;</u></p>	<p>Formula ”iar căsătoria nu este fictivă”, este utilizată în mai multe norme ale proiectului, fără a face însă concretizări referitor la procedura de verificare a valabilității căsătoriei și cine stabilește dacă căsătoria este sau nu fictivă. În condițiile Codului familiei (art.41), instanța judecătorească va declara nulă căsătoria dacă aceasta: ”b) a fost încheiată când soții sau unul dintre ei nu a avut intenția de a crea o familie (căsătorie fictivă)”.</p> <p>În lumina celor enunțate nu este clar, cum va fi demonstrat caracterul fictiv al căsătoriei: autoritatea pentru migrație va sesiza instanțele pentru a verifica veridicitatea căsătoriei? va solicita declararea nulității căsătorie pe acest motiv?</p>	Vulnerabilitate Lipsa unor proceduri concrete Formulare ambiguă	Recomandăm autorilor să descrie procedura prin care se va verifica dacă o căsătorie este sau nu fictivă.

			Proiectul nu răspunde acestor întrebări, prin urmare există riscul ca acestea să fie aplicate selectiv și arbitrar.		
8	Art. II p. 16 (art. 28)	alineatul (6) va avea următorul cuprins: „(6) Cererile de aprobare a invitațiilor se soluționează în termen de 10 zile lucrătoare de la data depunerii cererii sau a demersului, iar în cazul în care călătoria ține de tratamentul urgent al invitatului, de starea gravă a sănătății unei rude apropiate sau de decesul acesteia, în decursul unei zile lucrătoare. În cazuri temeinic justificate, când este necesară o examinare mai aprofundată a cererii, termenul poate fi prelungit cu 10 zile lucrătoare. ”;	Formula utilizată în propoziția a doua este extrem de lacunară și nu oferă nici un reper și nici un criteriu care ar arăta că este vorba de un ”caz temeinic justificat”. Cine va verifica că este justificat și încă dacă e temeinic? În redacția actuală, în lipsa unor criterii exacte, am putea presupune că prevederea respectivă ar putea fi interpretată abuziv și aplicată pentru a tergiversa procesul de examinare și aprobare a cererilor de invitație.	Vulnerabilitate Formulă ambiguă Lipsa unor proceduri clare	Recomandăm autorilor să revizuiască norma respectivă fie prin includerea unor criterii concrete fie, în general, să renunțe la norma respectivă.
9	Art. II, p. 17	b) copiii minori, necăsătoriți, rezultați din căsătorie ori din afaracăsătoriei,	Normele de la lit. lit. b) și c) din noul art. 28/1 au fost formulate într-un mod	Vulnerabilitate Formulă ambiguă Lipsa criteriilor obiective și a unor proceduri concrete	Revizuirea normelor arătate mai sus în contextul obiecției formulate.

		<p>precum și pentru cei adoptați de ambii soți sau numai de unul dintre ei, pentru copiii încredințați ambilor soți ori numai unuia dintre ei prin decizie a unei autorități competente din statul de origine, cu condiția ca acești copii să fie în mod efectiv în grija oricărui dintre soți;</p> <p>c) copiii majori necăsătoriți ai titularului dreptului de ședere sau ai soțului sau soției acestuia, în cazul în care aceștia nu se pot întreține singuri din motive medicale;</p>	<p>imprecis și ambiguu. Or, nu este clar cum poate fi demonstrat că, copiii sînt în mod efectiv în grija unui dintre soți, iar cuvîntul "efectiv" nu poate să substituie un criteriu clar și obiectiv care demonstrează că un copil este în grija părintelui. Formula utilizată la lit. c) că "din motive medicale" nu se pot întreține singuri, nu este clar cui este atribuită: părinților sau copiilor. Recomandăm și în acest caz să fie utilizat un criteriu obiectiv (de ex. un anumit grad de dizabilitate) care demonstrează imposibilitatea de a se întreține singur. Dacă se va insista pe păstrarea formulelor existente, opinăm că acestea ar putea fi de asemenea utilizate arbitrar.</p>		
10	Art. II, p. 32	<p>32. Articolul 57 se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:</p> <p><u>„(3) Cauzele de contestare a deciziilor de</u></p>	<p>Norma propusă la art. 57 are un caracter eminent procedural. Vom menționa că toate regulile de procedură, inclusiv</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p>	<p>Recomandăm revizuirea normei și stabilirea faptului că înaintarea cererii de recurs va avea efect suspensiv pentru executarea</p>

		<p><u>declaraire a străinului persoană indezirabilă se examinează în termen de 30 de zile calendaristice de la data primirii. Decizia primei instanțe este definitivă și executorie, însă poate fi contestată cu recurs în instanța de apel.”</u></p>	<p>termenele de examinare a unor cereri, litigii, precum și modul de contestare trebuie să se regăsească în textul codului de procedură. Respectiv, norma alin. (3) va avea mai mult un caracter declarativ, dacă nu va fi integrată în Codul de procedură. De asemenea, nu este clar, dacă contestarea deciziei instanței de judecată cu recurs la curtea de apel va avea un caracter suspensiv, în cazul în care se va opta pentru caracterul executării imediate, am putea admite că se va încalca dreptul persoanelor de acces la justiție și, implicit, dreptul lor la apărare.</p>		<p>hotărârii primei instanțe.</p>
11	Art. II, p. 33	<p>33. Articolul 58: „(1/1) Pe timpul îndepărtării sub escortă pot fi utilizate procedee și mijloace speciale în condițiile legislației în vigoare numai în cazurile în care acestea sînt necesare</p>	<p>Alineatul nou propus pentru articolul 58 are un caracter extrem de ambiguu, făcînd referință abstractă la legislație și la ”obiectivul îndepărtării sub escortă”. Nu este clar cine utilizează aceste procedee și mijloace</p>	<p>Vulnerabilitate Normelacunare de trimitere Procedură amibguă</p>	<p>Considerăm rațională revizuirea normei respective în condițiile obiecției formulate: specificarea concretă a legislației și a categoriei de colaboratori abilitați cu funcția de îndepărtare de pe teritoriul R.</p>

		<p>pentru protejarea vieții sau integrității fizice a personalului din escortă, a străinului ori a altor persoane, pentru împiedicarea producerii de pagube materiale sau pentru îndeplinirea obiectivului îndepărtării sub escortă. Măsurile se aplică cu respectarea demnității străinului, gradual și proporțional cu starea de pericol ce trebuie înlăturată.”;</p>	<p>speciale și dacă personalul din escortă este abilitat cu acest drept. În cazul în care nu există legislație specială dedicată acestui subiect, iar personalul din escortă nu este abilitat să aplice procedee și mijloace speciale există riscul de încălcare a limitelor drepturilor persoanelor escortate.</p>		<p>Moldova.</p>
12	Art. II, p. 38	<p>38. Se completează cu articolele 64/2 și 64/3 cu următorul cuprins:</p> <p>„Articolul 64/2. Eliberarea din custodie publică a străinului sau suspendarea executării măsurii de luare în custodie publică</p> <p>Străinul este eliberat din custodie publică în baza deciziei autorității pentru străini, în următoarele cazuri:</p> <p>a) a expirat termenul de</p>	<p>Potrivit Legii 200/2010 în vigoare, plasarea în custodie publică se face prin decizia instanței de judecată. În aceste condiții nu este clar de ce scoaterea din custodia publică va fi decisă de către autoritatea pentru străini. Considerăm că scoaterea din custodie, de asemenea trebuie decisă de instanța de judecată, iar autoritatea pentru străini doar va executa decizia de rigoare. În</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Atribuții excesive pentru autoritatea pentru străini</p>	<p>Revizuirea și transmiterea competenței de rigoare către instanța judecătorească, în special, în cazurile prevăzute la lit. b).</p>

		<p>luare în custodie publică;</p> <p>b) a dispărut motivul, care a stat la baza emiterii hotărîrii de luare în custodie publică.</p>	<p>special, această condiție este obligatorie atunci cînd survine temeiul de la lit.b) din acest articol, în caz contrar se va admite intervenția autorității într-un domeniu care nu ține de competența sa și se creează impresia că autoritatea ar putea revizui o hotărîre judecătorească, ceea ce este o încălcare a normelor constituționale.</p>		
13	Art. II, p. 38	<p>Articolul 64/3. Sancțiunile disciplinare aplicate străinilor plasați în Centru</p> <p>(1) Străinilor plasați în Centru și care au comis abateri disciplinare le pot fi aplicate următoarele sancțiuni:</p> <p>a) avertisment;</p> <p>b) suspendarea dreptului de a primi colete, pachete cu provizii și banderole, cu excepția bunurilor necesare pentru igiena individuală și asistența medicală, pe un termen de cel mult 10 zile;</p>	<p>Prevederile acestui articol sînt cele mai vulnerabile din întregul proiect. În temeiul acestui articol, administrația și angajații Centrului sînt abilitați cu atribuții excesive care pot să încalce/limiteze drepturile și libertățile persoanelor plasate în Centru de plasament, în special cînd este vorba de izolarea disciplinară a persoanelor cazate în centru. Sînt atribuții care depășesc în mod evident domeniul, statutul și</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi care limitează drepturile/libertățile; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p>	<p>Recomandăm revizuirea integrală a articolului consacrat sancțiunilor aplicate față de persoanele plasate în Centru de plasament, inclusiv posibilitatea excluderii complete a acestui articol din Lege.</p>

		<p>c) suspendarea dreptului de a avea întrevederi, pe un termen de cel mult 10 zile calendaristice;</p> <p>d) izolarea disciplinară pe un termen de cel mult 24 de ore.</p> <p>(2) Aplicarea sancțiunilor disciplinare nu poate îngreuna dreptul la apărare, dreptul de petiționare, dreptul la corespondență, dreptul la asistență medicală, dreptul la hrană, îmbrăcăminte și condiții minime de cazare și dreptul la plimbarea zilnică.</p> <p>(3) Sancțiunile prevăzute la alin. (1) nu se aplică față de femeile gravide și cele cu copii sugari, precum și față de copii.</p> <p>(4) La constatarea unei forme de nerespectare a regulilor interne, a dispozițiilor personalului Centrului date în exercițiul funcției ori manifestare violentă individuală sau în grup, străinului i se poate aplica izolarea disciplinară și</p>	<p>atribuțiile colaboratorilor și conducerii Centrului și sînt de natură să încalce prevederile constituționale privind: libertatea individuală și siguranța persoanei (art. 24); dreptul la apărare (art. 26); prezumția nevinovăției (art. 21) și accesul liber la justiție (art. 20). Vom nota că prevederile respective nu prevăd nici o cale de contestare a sancțiunilor.</p>		
--	--	--	---	--	--

proporțional cu gravitatea faptei.

(5) Durata izolării disciplinare, este de 3 ore și se dispune de către șeful Centrului. În cazul în care comportamentul străinului face imposibilă integrarea sa în grup, durata de izolare poate fi prelungită de către conducătorul autorității competente pentru străini sau înlocuitorul legal al acestuia pînă la 24 de ore.

(6) Conducătorul autorității competente pentru străini sau înlocuitorul legal al acestuia poate decide izolarea disciplinară imediată pentru o perioadă de 24 ore, în cazurile:

a) amenințării aduse integrității fizice sau acțiunilor de vătămare corporală a personalului Centrului, altor persoane, sau distrugerii ori degradării bunurilor Centrului;

b) provocării în mod intenționat a unui prejudiciu material;

		<p>c) savârșirii măsurilor/acțiunilor de evadare sau facilitării evadării unei alte persoane din Centru;</p> <p>d) deținerii sau folosirii ustensilelor, instrumentelor sau altor obiecte ascuțite, penetrante, contondente care pot provoca răni, pot ucide sau prezintă amenințare gravă pentru integritatea corporală a personalului, Centrului sau altor persoane.</p> <p>(7) Aplicarea sancțiunilor disciplinare este efectuată prin ordin scris. Ordinele de aplicare a sancțiunilor disciplinare se anexează la dosarele persoanelor plasate în Centru.”</p>			
14	Art. II, p. 41	<p>41. Articolul 70: la alineatul (3), sintagma „Ministerul Afacerilor Interne” se substituie cu cuvântul „Guvern”;</p> <p>se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:</p>	<p>Competențele atribuite autorității pentru străini par a fi excesive și sînt formulate de o manieră extrem de largă și ambiguă, fapt care amplifică riscul abuzurilor din partea colaboratorilor autorităților. Mai mult proiectul</p>	<p>Vulnerabilitate Proceduri ambigue Atribuții excesive și potențial abuzive</p>	<p>Revizuirea integrală a alin. (4) din art. 70, în special a lit. a) și lit. b), eventual excluderea acestora.</p>

		<p>(4) În aplicarea prevederilor prezentei legi, funcționarii publici cu statut special din cadrul autorității competente pentru străini sînt în drept să:</p> <p>a) desfășoare activități de verificare a străinilor prin legitimare în vederea stabilirii identității, legalității și scopului șederii, iar în cazul imposibilității realizării acestora prin conducerea la sediul subdiviziunilor autorității a străinilor în vederea efectuării verificărilor specifice sau aplicării măsurilor restrictive în cel mult 24 de ore de la depistare;</p> <p>b) organizeze și să efectueze controale în mediile și locurile frecventate de străini, în instituțiile publice sau particulare, precum și în incinta agenților economici și întreprinderilor, indiferent de proprietar sau deținător, atunci cînd există date sau indicii cu privire la existența în</p>	<p>oferă competențe extrem de intrusive pentru angajații autorității, care se pare că e suficient să aibă "unele date sau indicii" că ar fi străini în unele localuri, instituții publice, instituții private etc. Chiar dacă reglementarea și supravegherea regimului străinilor este importantă, opinăm că reprezentanții autorității nu trebuie să dețină competențe excesive, ei pot să intervină la solicitarea altor autorități, atunci cînd se va considera necesar și vor exista date (spații) concrete în care nu este respectat regimul de aflare a străinilor pe teritoriul R. Moldova.</p>		
--	--	---	--	--	--

		<p>aceste locuri sau medii a unor străini care nu respectă prevederile legale privind regimul străinilor în Republica Moldova;</p> <p>c) organizeze și să efectueze activitățile necesare în vederea îndepărtării străinilor de pe teritoriul țării care nu mai întrunesc condițiile de intrare, aflare sau ședere în Republica Moldova.”</p>			
15	Art. II, p. 44	<p>44. Articolul 87¹ se completează cu alineatul (8) cu următorul cuprins:</p> <p>„(8) Nu se admit cererile depuse de către persoanele recunoscute de autoritățile Republicii Moldova ca avînd drepturi și obligații legate de faptul că posedă cetățenia Republicii Moldova.”.</p>	<p>Norma propusă pentru alin. (8) are un caracter incoerent și nu este clar care este încercătura normativă a acesteia și care situație s-a dorit a fi reglementată de autor. Chiar abordată în context cu prevederile anterioare ale art. 87/1 norma rămîne a fi neclară și nu poate fi dedusă intenția autorului.</p>	<p>Vulnerabilitate Formulă ambiguă Normă incoerentă</p>	<p>Recomandăm revizuirea normei și expunerea acesteia într-o redacție clară și accesibilă.</p>
16	Art. II, p. 49	<p>49. La articolul 87/9, alineatul (3) va avea următorul</p>	<p>Proiectul utilizează alternativ expresiile ”limba de stat” și ”limba română”.</p>	<p>Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor tehnicii legislative.</p>	<p>Recomandăm autorilor să utilizeze o terminologie unitară.</p>

		<p>cuprins:</p> <p>„(3) Decizia motivată privind anularea statutului de apatrid se comunică solicitantului în scris, în limba română, în termen de 3 zile lucrătoare de la data emiterii, prin comunicare directă sau prin trimitere poștală la ultima lui adresă declarată. Decizia poate fi contestată pe calea contenciosului administrativ fără respectarea vreunei proceduri prealabile.”.</p>			
--	--	--	--	--	--

Concluzii

Poiectul este motivat de necesitatea aproximării prevederilor legislației naționale la Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele-membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei și Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sînt rezidenți pe termen lung. În același timp, autorii invocă și motivul că ”respectând principiile de bază ale acquis-ului UE în domeniu, experiența dobîndită ca urmare a implementării noilor prevederi legale în vigoare, restructurările și modificările cu privire la competențele care au avut loc în cadrul MAI în general și în cadrul Biroului migrație și azil în special, au condus la necesitatea reevaluării actualului cadru instituțional și legislativ”.

Proiectul este conform parțial Constituției și conține un șir de prevederi care comportă risc de neconstituționalitate. În special, este vorba de prevederile legate de statutul, drepturile și obligațiile străinilor, inclusiv în cadrul centrului de plasament, precum și regimul sancțiunilor aplicate față de aceștia. Cele mai vulnerabile prevederi ale proiectului, din această perspectivă, se conțin în articolul nou propus 64/3. În temeiul acestui articol, administrația și angajații Centrului sînt abilitați cu atribuții excesive care pot să încalc/limiteze drepturile și libertățile persoanelor plasate în Centrul de plasament, în special cînd este vorba de izolarea disciplinară a persoanelor cazate în centru. Sînt atribuții care depășesc în mod evident domeniul, statutul și atribuțiile colaboratorilor și conducerii Centrului și sînt de natură să încalce prevederile constituționale privind: libertatea individuală și siguranța persoanei (art. 24); dreptul la apărare (art. 26); prezumția nevinovăției (art. 21) și accesul liber la justiție (art. 20). Vom nota adițional că prevederile respective nu prevăd nici o cale de contestare a sancțiunilor.

Proiectul este conform legislației corelative. Amendamentele propuse la prevederile Legii 200/2010 se încadrează conceptual în repertoriul legislativ național, nefiind identificate prevederi în vigoare care ar

veni în contradicție prevederilor proiectului.

Proiectul este conform parțial jurisprudenței CtEDO. Analizat în abstracto, proiectul nu corespunde întocmai jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului, în special în partea ce ține de criteriile de calitate ale legii: accesibilitate și previzibilitate. Astfel, un element important urmărit de CtEDO în jurisprudența sa este calitatea legilor naționale care reglementează drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor.

Proiectul/actul normativ încalcă drepturile/libertățile. Proiectul legii conține unele prevederi care limitează drepturile și libertățile persoanelor, în special este vorba de prevederile propuse la art. 64/3 (Art. II, p. 38 al proiectului). Pentru detalii a se vedea și p. 13 din Tabelul de la p. 16 din prezentul Raport.

În contextul celor enunțate, în scopul producerii impactului scontat, reiterăm necesitatea de îmbunătățire a prevederilor din proiect pentru a elimina orice factor de vulnerabilitate ce-l afectează, ținând cont de obiecțiile și recomandările formulate în prezentul raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției