

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la migrația de muncă – art.3; Legea privind regimul străinilor în RM – art.3, capitolul III1, art.31, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 350 din 03 August 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la migrația de muncă – art.3; Legea privind regimul străinilor în RM – art.3, capitolul III1, art.31, 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. Categoria actului normativ, selectată de autor pentru a promova amendamentele, este justificată de actele legislative supuse modificării, precum și de obiectul de reglementare al proiectului de lege - fapt întemeiat juridic pe prevederile art. 72 din Constituție, coroborat cu prevederile art. 9 din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

Merită de subliniat că, categoria proiectului este aleasă cu respectarea prevederilor art. 9 alin. (5) din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001, conform cărora modificarea, completarea și abrogarea legilor organice sau ale unor dispoziții ale acestora se fac, de regulă, prin lege organică, conform procedurii stabilite în acest sens or, Legea nr. 180 din 10 iulie 2008 cu privire la migrația de muncă și Legea nr. 200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova sunt legi organice.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Nota informativă a proiectului nu formulează expres scopul urmărit de autori prin promovarea și ulterioara implementare a acestuia. Analizând, însă, prevederile proiectului și relevările din Nota informativă la acesta constatăm două scopuri ale acestui proiect:

1) de ordin tehnic - executarea obligațiilor asumate de Republica Moldova la pct. 214-215 din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 7 octombrie 2014;

2) de ordin conceptual:

a) crearea unor relații comerciale preferențiale, bazate pe condiții mutual avantajoase, acordând fiecărei părți un acces preferențial pe piață, comparativ condițiilor oferite altor parteneri de comerț;

b) în contextul implementării Acordului de liber schimb aprofundat comprehensiv - ameliorarea mediului investițional local și facilitarea dezvoltării competitivității întreprinderilor;

c) elaborarea și aplicarea unor măsuri privind intrarea și șederea temporară pe teritoriul ambelor Părți

(Republica Moldova - Uniunea Europeană) a anumitor categorii de persoane, ce urmăresc îmbunătățirea mediului de afaceri și dezvoltarea serviciilor și categoriilor de prestatori de servicii.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Nota informativă la Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative este elaborată cu respectarea parțială a prevederilor art. 20 din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative. În mare parte, conținutul Notei informative include referințe din aproape toate segmentele indicate de art. 20. Cu toate acestea, în urma studierii Notei, remarcăm că aceasta nu reflectă date privind finalitățile urmărite prin implementarea proiectului, necesitatea armonizării cadrului normativ abordat cu reglementării legislației comunitare (și asta în pofida faptului că autorul proiectului vorbește despre prevederi care se includ în legislația națională în baza principiului reciprocității). În Nota informativă nu sunt reflectate reglementări corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Chiar dacă autorul proiectului a încercat prezentarea locului în sistemul legislativ național al actului elaborat și propus spre aprobare, acesta nu a argumentat de ce anume soluțiile propuse sunt cele relevante în vederea realizării obiectivelor propuse. Nota informativă prezintă foarte superficial impactul proiectului, or, afirmațiile autorului cu privire la ulterioarele beneficii, rămân a avea doar un caracter declarativ, fără o analiză și un suport justificativ.

În pofida faptului că implementarea proiectului nu necesită cheltuieli suplimentare din bugetul de stat, totuși, proiectul urmează să aibă un anumit impact - atât sub aspect economic (urmând să influențeze raporturile economice între Republica Moldova și alte state din spațiul Uniunii Europene), cât și sub aspect fiscal, or, obținerea/acordarea dreptului de ședere provizorie în regimurile propuse de proiect vor presupune plata anumitor taxe - despre care, de altfel, nici proiectul, nici nota informativă la proiect nu menționează nimic.

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

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)

Drepturi garanții:

Statutul juridic al cetățenilor străini și a apatrizilor (art. 19 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. Cu privire la respectarea principiului transparenței, în cadrul expertizei vulnerabilității, urmare a examinării proiectului, constatăm că autorul proiectului nu a respectat suficient principiul transparenței. Or, în condițiile în care, proiectul prevede în cadrul raporturilor juridice reglementate de autor existența anumitor acte juridice, este esențial de a asigura securitatea raporturilor juridice la utilizarea acestor acte. Astfel, prin prevederea propusă la art. 11 pct. 3 - art. 30/2 alin. (3), care prevede că ordinul autorității competente pentru străini (prin care se va aproba forma și conținutul declarației pe proprie răspundere privind scopul și durata străinului pe teritoriul Republicii Moldova) se va publica pe pagina web - vine să încalce transparența activității autorității respective. De asemenea, are loc încălcarea principiului securității raporturilor juridice în cadrul cărora declarația în cauză apare ca obiect.

Publicarea doar pe pagina web a ordinului vizat încalcă rigorile privind publicitatea acestui document al autorității. Mai mult ca atât, publicarea ordinului respectiv doar pe pagina web a autorității indicate încalcă regulile de publicare a actelor normative și regulile de intrare în vigoare a actelor normative. Or, singurul izvor de drept, actualmente, este Monitorul Oficial al Republicii Moldova, iar publicarea actelor normative

În Monitorul Oficial se consideră că asigură accesul public al tuturor celor interesați la conținutul lor. Subliniem că doar publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova asigură intrarea în vigoare a actelor normative din sistemul normativ național al Republicii Moldova.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. Din perspectiva expertizei vulnerabilității, principiul participării nu este aplicabil în cazul proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Interacțiunea subiecților raporturilor reglementate de proiect cu o eventuală autoritate publică, instituirea unui mecanism de expunere a opiniilor de către privați și luarea în considerare a acestora de către autoritate, precum și instituirea unei structuri semi-permanente de consultare nu reprezintă obiectul de reglementare al proiectului și nu ar sincroniza cu scopul acestuia.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. În contextul obiectului de reglementare al proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, principiul responsabilizării este inaplicabil. Prevederile proiectului nu urmăresc reglementarea vreunui mecanism de monitorizare a activității unei autorități publice, a politicilor promovate de aceasta, sau de obligare a autorității de a asigura publicitatea controalelor efectuate de această autoritate. Aceste obiecte de reglementare sunt reglementate deja de legile supuse modificării.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În cadrul analizei efectuate a proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nu au fost identificate neconcordanțe cu prevederile Constituției Republicii Moldova.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. În ansamblu, proiectul de lege supus prezentei expertize a vulnerabilității, nu contravine legislației naționale corelative. Totuși, prevederea de la art. II, pct. 3 - art. 30/2 alin. (3) - urmează a fi corelată cu prevederile art. 68 din Legea cu nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale. Astfel, ordinul prin care se va aproba forma și conținutul declarației pe proprie răspundere indicată la norma în cauză trebuie să fie publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, dar nu pe pagina web oficială a instituției.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standartelor internaționale. Proiectul corespunde standartelor comunitare care reglementează regimul străinilor indicați de proiect, și anume: "persoană aflată în vizită de afaceri", "persoană transferată temporar de societatea sa", "persoană cu funcție de conducere", "specialist", "stagiar absolvent de studii superioare", "vânzător profesionist", "prestator de servicii contractuale", "profesionist independent".

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. Proiectul propune completarea cadrului normativ național cu subiecți juridici noi și cu prevederi care le reglementează regimul. Până în prezent nu a existat o practică a Curții Constituționale care să vizeze aceste categorii de subiecți sau regimurile lor.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. În cadrul analizei proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nu a fost identificată jurisprudență CtEDO în domeniul raporturilor reglementate de proiect.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nu afectează drepturile omului, mai mult ca atât, acesta vine să consolideze respectarea regimul juridic al

unor categorii de străini pe teritoriul Republicii Moldova, fapt ce va contribui la dezvoltarea și valorificarea raporturilor investiționale reciproc avantajoase între Republica Moldova și statele membre ale Uniunii Europene.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

| Nr. | Articol | Text | Obiecții | Factorii de vulnerabilitate |
|-----|---------|--|--|--|
| 1 | | art. II, pct. 2 "Persoane transferate temporar de societatea lor - persoane fizice, cetățeni ai UE, angajate la o persoană juridică străină dintr-un stat-membru UE sau care au fost partenere ori asociate cu aceasta de cel puțin un an și care sunt transferate temporar la aceeași persoană juridică străină pe teritoriul Republicii Moldova. (...)" | Terminologia utilizată de autor produce confuzii la înțelegerea textului normei juridice. Confuzia este dată de textul "la aceeași persoană juridică străină pe teritoriul Republicii Moldova". Această formulă, în primul rând, face dificilă identificarea persoanei juridice care s-a avut în vedere de către autor. Astfel, putem doar presupune că autorul proiectului a avut în vedere reprezentanța sau filiala unei persoane juridice străine dintr-un stat membru al UE. Or, legislația națională nu cunoaște alte forme ale reprezentării unei persoane juridice străine pe teritoriul | Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Formulare ambiguă care admite interpretări arbitrare și nerespectarea rigorilor tehnicii legislative în partea ce se referă la terminologia juridică. se recomandă revizuirea textului "la aceeași persoană juridică străină pe teritoriul Republicii Moldova" prin concretizarea formei juridice a subiectului - persoană juridică - care va reprezenta persoana juridică străină dintr-un stat membru al UE pe teritoriul Republicii Moldova. |

| | | | | | |
|---|--------------------------------------|--|--|---|---|
| | | | Republicii Moldova. Totodată, constatăm că o persoană juridică constituită într-un alt stat, nu poate exista în aceeași formă și într-un alt stat, decât prin reprezentare (filială sau reprezentanță - a se examina Codul civil al Republicii Moldova). | | |
| 2 | art. II, pct. 3, art. 30/1 alin. (3) | "(3) Prestatorii de servicii contractuale pot desfășura activitatea pe un termen ce nu depășește o perioadă de 6 luni calculate cumulativ pe parcursul unei perioade de 12 luni în baza copiilor pașaportului național, a documentului ce confirmă împuternicirea de către o persoană juridică dintr-un stat membru UE să presteze temporar anumite tipuri de servicii în interesul acesteia, a actelor de studii sau calificare și de confirmare a experienței profesionale de cel puțin 3 ani în | În condițiile în care norma de la alin. (3) conține termenul "pașaportul național" având în vedere pașaportul străinului emis de statul său, expresia "alte acte prevăzute de legislația națională" lasă loc de interpretări ale termenului "națională", nefiind clar dacă autorul a avut în vedere "legislația națională a Republicii Moldova". | Vulnerabilitate Formulare ambiguă care admite interpretări arbitrare. | Se recomandă concretizarea legislației cărui stat s-a avut în vedere, atunci când s-a utilizat expresia "acte prevăzute de legislația națională", eventual prin completarea expresiei din urmă cu cuvintele "a Republicii Moldova". |

| | | | | | |
|---|--------------------------------------|--|---|--|--|
| | | domeniu, după caz, alte acte prevăzute de legislația națională pentru prestarea serviciilor în anumite domenii." | | | |
| 3 | art. II, pct. 3, art. 30/2 alin. (3) | "(3) Forma și conținutul declarației vor fi aprobate prin ordinul autorității competente pentru străini care se va publica pe pagina oficială a acesteia". | Având în vedere că actul de aprobare a formei și conținutului declarației pe proprie răspundere privind scopul și durata aflării străinului în Republica Moldova este un act normativ, emis în temeiul legii, acesta urmează să respecte condițiile impuse de actelor normative cu privire la publicarea acestora. În acest sens, autorul proiectului urmează să respecte prevederile art. 68 din Legea nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale: "(1) Toate actele normative <u>se</u> aduc <u>la</u> <u>cunoștință</u> | Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile; | Se recomandă substituirea textului "pe pagina web oficială a acesteia" cu textul "în Monitorul Oficial al Republicii Moldova". |

publică prin
publicare sau
afișare în locuri
autorizate, în
condițiile legii.

(2) Toate actele
normative ale
Guvernului și
ale altor
autorități ale
administrației
publice centrale
se publică, în
condițiile legii,
sub
responsabilitate
a conducătorilor
acestora, în
Monitorul Oficial
al Republicii
Moldova".

Astfel, intrarea
în vigoare a
ordinului prin
care se va
aproba forma și
conținutul
declarației
respective va
avea loc doar
după publicarea
ordinului în
cauză în
Monitorul Oficial
al Republicii
Moldova.

Nerespectarea
procedurii de
publicare,
încalcă
principiul
securității
raporturilor
juridice, precum
și va impune
utilizarea unui
act care nu are
forță juridică.

Suplimentar,
amintim că
pagina web
oficială a unei
instituții în
sistemul de
drept național al
Republicii
Moldova nu
constituie izvor

Proiectul urmează a fi revizuit în vederea excluderii inadvertențelor de ordin tehnico-legislativ, printre care - evitarea prescurtărilor, de ex., nu "UE", dar "Uniunea Europeană". De asemenea, limbajul normativ necesită revizuire în vederea concretizării subiecților în normele propuse (de exemplu, la art. II, pct. 5, art. 35/1 alin. (1) - textul "la cererea acesteia" urmează a fi substituit cu textul "la cererea strănului"), precum și pentru evitarea posibilităților de interpretare arbitrară a prevederilor legale.

Concluzii

Pornind de la cele expuse supra, concluzionăm că proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative este elaborat în vederea executării obligațiilor asumate de Republica Moldova prin Acordul de asociere, încheiat cu Uniunea Europeană. Prevederile propuse au ca scop ameliorarea mediului investițional local și facilitarea dezvoltării competitivității întreprinderilor pe piața națională, crearea unor relații comerciale preferențiale, bazate pe condiții mutual avantajoase, acordând fiecărei părți (Republica Moldova, pe de o parte, și statele Uniunii Europene, pe de altă parte) un acces preferențial pe piață, comparativ condițiilor oferite altor parteneri de comerț;

Proiectul de lege este conform normelor constituționale și standardelor comunitare. Acesta nu contravine jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții Europene pentru Drepturile Omului. Totuși, proiectul parțial nu respectă legislația corelativă, în special legislația referitoare la publicarea actelor normative ale Guvernului și ale altor autorități publice centrale.

Proiectul este gender neutru și respectă drepturile/libertățile omului.

Suplimentar, proiectul urmează a fi revizuit în vederea racordării sale la rigorile tehnicii-legislative.

În concluzie, proiectul, per ansamblu, poate fi promovat pentru adoptare de către Parlament, după revizuirea acestuia prin prisma obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezenta analiză.