

RAPORT DE EXPERTIZĂ

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

(înregistrat în Parlament cu numărul 387 din 28 Septembrie 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 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind regimul străinilor în RM – art.3, capitolul III; Legea cu privire la migrația de muncă – art.3) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este deputat în Parlament, 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 corespunde, 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. 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). Conform notei informative la proiect, dar și conform preambulului proiectului de lege, scopul acestuia este crearea premiselor pentru impulsivarea dezvoltării industriei tehnologiei informației și creării unui mediu de afaceri competitiv pe plan regional în Republica Moldova. Întru realizarea scopului indicat, proiectul are ca obiectiv direct crearea unui cadru juridic care să faciliteze libera circulație a cetățenilor străini - persoane fizice, investitori, manageri și/sau specialiști de înaltă calificare, care activează în domeniul IT, în vederea accesului și aflării acestora pe teritoriul Republicii Moldova, în scopul desfășurării activităților descrise la art. 8 din Legea nr. 77 din 21 aprilie 2016 cu privire la parcurile pentru tehnologia informației.

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. Urmare a studierii Notei, remarcăm că aceasta nu reflectă date privind necesitatea armonizării cadrului normativ abordat cu reglementării legislației comunitare. De asemenea,

autorul nu a prezentat nici un instrument internațional care să susțină în vreun fel amendamentele propuse. În pofida faptului că autorul indică două state ca practicile cărora au fost luate ca puncte de referință, acesta nu a reflectat exact modul de reglementare a instituțiilor juridice respective de legislația statelor respective. Declarațiile rămân fără suport factual.

Autorul a indicat că nu ar fi necesare cheltuieli bugetare suplimentare, totuși, rămân unele aspecte nereglementate, cum ar fi activitatea Comisiei de evaluare a dreptului de ședere a străinilor calificați în domeniul tehnologiei informației. Totodată, autorul proiectului nu a menționat nimic despre impactul economico-financiar al proiectului asupra bugetului de stat, 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 nu este aplicabil. Din perspectiva expertizei vulnerabilității, principiul transparenței nu este aplicabil, or, proiectul nu reglementează raporturi referitoare la oferirea de informații de către autorități/instituții publice, mecanisme legale de comunicare cu populația sau prevederi care să oblige acești subiecți să furnizeze informații populației. Inexistența unor norme cu aceste obiecte de reglementare nu este o încălcare, or, ele nu se încadrează în scopul proiectului și în obiectul de reglementare al acestuia.

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.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În cadrul analizei efectuate a proiectului Legii pentru 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. 1, pct. 2 - art.

30/3 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 standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. În cadrul expertizei vulnerabilității nu au fost identificate standarde internaționale cărora să le contravină amendamentele propuse. Totuși, autorul proiectului nu a prezentat nici un instrument internațional sau alte prevederi comunitare care să susțină juridic propunerile de lege ferenda.

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. Prin urmare, 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 încalcă drepturile/libertățile. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative pare că nu afectează drepturile omului. Totuși, abordarea propusă de autorul proiectului față de unele categorii de străini este una discriminatorie în comparație cu altele. Astfel, amendamentele propun o serie de facilități la obținerea dreptului de ședere provizorie pe teritoriul Republicii Moldova pentru specialiștii/investitorii din domeniul IT. Domeniul IT este unul important și de perspectivă pentru dezvoltarea economiei Moldovei, dar autorul proiectului nu a justificat ce are acest domeniu în plus față de alte domenii, de altfel strategice pentru economia națională, cum ar fi sectorul energetic, agricultura etc. Mai mult, există și alte domenii în care există personal bine pregătit, dar care nu poate fi valorificat întrucât nu există suficiente investiții, de exemplu - medicina.

Mult mai argumentată și justificată, ar fi fost susținerea amendamentelor propuse în proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative, înregistrat în Parlament cu numărul 350 din 3 august 2016. Or, acesta din urmă propune facilități pentru străinii - specialiști calificați și investitori în Republicii Moldova, indiferent de domeniul de activitate, unica condiție fiind ca aceștia să vină din statele UE. Abordarea din urmă este una conformă politicii externe a statului și este orientată strategic spre economia națională, orientată spre dezvoltarea și valorificarea raporturilor investiționale reciproc avantajoase între Republica Moldova și statele membre ale Uniunii Europene. În caz contrar, abordarea discriminatorie sugerează și promovarea unor interese ale unor grupuri de persoane, în special ale celor din domeniul IT.

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. I, pct. 1		Vulnerabilitate Termenul

		<p>"investitor - persoană fizică sau grup de persoane fizice, care a/au investit/investesc într-o afacere existentă/încurs de creare pe teritoriul Republicii Moldova. Investițiile eligibile sunt considerate cele efectuate în activități descrise la art. 8 din Legea nr. 77 din 21.04.2016 cu privire la parcurile pentru tehnologia informației. Dovada investiției se va face prin contractul de investiție și actele care dovedesc efectuarea investiției"</p>	<p>Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova operează, deja, cu termenul "investitor" și are în vedere în acest sens "străinii care efectuează investiții în economia națională, care sunt sau care urmează să devină acționari sau asociați cu atribuții de conducere și de administrare a unor societăți comerciale din Republica Moldova" - a se vedea art. 19 alin. (2) lit. a) din legea indicată. De asemenea, legea respectivă reglementează deja procedura de acordare și prelungire a dreptului de ședere provizorie investitorilor străini. Prin urmare, completarea legii cu termenul "investitor" într-un sens atât de limitat va crea confuzii la aplicarea prezentei legi pentru alte categorii de investitori, aceasta fiind în disonanță cu celelalte prevederi ale legii. Norma are un caracter coruptibil.</p>	<p>Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>"investitor" necesită a fi revizuit în contextul celorlalte prevederi ale Legii nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova. Termenul "investitor" poate să rămână să reglementeze (să vizeze), la general, orice categorie de investitori străini, diferența făcându-se prin prevederile speciale referitoare la procedurile de acordare și prelungire a dreptului de ședere provizorie investitorilor din domeniul IT.</p>
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2	art. I, pct. 2, art. 30/1 alin. (5)	"(5) Asupra membrilor familiilor persoanelor enumerate în prezentul articol se aplică aceleași reguli referitoare la dreptul de aflare."	Norma respectivă este una discriminatorie, or, Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova reglementează deja, pentru toate categoriile de străini regimul membrilor familiilor lor, la art. 19, art. 38 din lege. Procedura obținerii vizei pentru reîntregirea familiei (se aplică străinilor care urmează să intre în Republica Moldova pentru reîntregirea familiei și păstrarea integrității ei - adică, inclusiv valabil pentru membri familiei străinului care deja a obținut dreptul de ședere provizorie pe teritoriul RM) este aceeași, cu excepția membrilor de familie ai membrilor misiunii diplomatice și de serviciu. O dată în plus aceste facilități privind activitatea desfășurată de străinii indicați la alin. (1) - (4)	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi discriminatorii;	Se recomandă excluderea alin. (5) din textul art. 30/1 din proiectul de lege.
---	-------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

din art. 30/1 vin să discrimineze membrii de familie ai celorlalte categorii de străini, întrucât acestora din urmă li se statuează că - "Străinul titular al unui drept de ședere pentru reîntregirea familiei poate fi angajat sau poate desfășura activitate de întreprinzător sau de liber profesionist în condițiile legii" (art. 40) - adică în condițiile generale ale legii naționale. Cu privire la condițiile impuse pentru categoriile de străini reglementați de alin. (1)-(4) este absurd să fie impuse și membrilor de familie, or, aceștia din urmă nu neapărat activează în domeniul IT, respectiv ar fi imposibil să răspundă, spre exemplu condiției de a avea experiență profesională de cel puțin 6 ani în domeniul de activitate etc. De asemenea, nu este clar dacă dreptul de ședere pentru aceste categorii de persoane va fi acordat de Comisia de evaluare a dreptului de

			ședere sau în condiții generale.Astfel, pe de o parte autorul proiectului, bănuim, a dorit să faciliteze situația acestor membri de familie, pe de altă parte, norma așa cum este ea statuată vine să complice situația până la inaplicabilitatea prevederii.		
3	art. I, pct. 2, art. 30/3 alin	"(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 actele 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	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".

autorități ale administrației publice centrale și locale:

"(1) Toate actele normative se aduc _____ la cunoștință 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 oficial de drept.		
4	art. III	"II. Prezenta lege intră în vigoare în termen de 2 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. MTIC, în termen de 2 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova a prezentei legi va elabora și aproba Ordinul cu privire la Regulamentul de activitate a Comisiei de evaluare a dreptului de ședere a străinilor."	A doua propoziție a prevederii indicate este contrară prevederii de la art. 30/2 alin. (5) propus spre completarea Legii nr. 200 din 16.07.2010, conform căreia regulamentul de activitate al Comisiei de evaluare a dreptului de ședere a străinilor calificați în domeniul tehnologiei informației urmează să fie elaborat și aprobat de Guvern , dar nu de Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Este necesară substituirea textului "MTIC" prin cuvântul "Guvernul".

1. Prevederile prezentului proiect interferează cu prevederile 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 III/1, art.31, ș.a.), înregistrat în Parlament cu numărul 350 din 3 august 2016. Interferența este atât conceptuală, cât și structurală, astfel încât unele norme dintr-un proiect se regăsesc parțial în celălalt - și ca loc de amplasare, și ca obiect de reglementare. Astfel, se recomandă studierea acestor două proiecte împreună în sensul unificării lor și identificării unei linii comune de politică în domeniul regimului juridic al unor categorii de străini (acte necesare spre prezentare, proceduri și organe competente).

La examinarea proiectului este necesar să se țină cont atât de obligațiile asumate de Republica Moldova prin Acordul de asociere cu Uniunea Europeană, precum și de interesele de securitate

economică a statului.

2. Autorul proiectului vine să propună înlesniri la obținerea dreptului de ședere provizorie pe teritoriul Republicii Moldova anume specialiștilor/investitorilor din domeniul IT. Aceste prevederi abordează discriminatoriu celelalte domenii de activitate, care comportă un caracter strategic pentru economia națională cum ar fi - domeniul energetic, transport, agricultură, medicină etc. Constatăm că autorul nu a justificat suficient, în aspect comparativ, justetea și rațiunea oferirea unor astfel de înlesniri anume domeniului IT, or, acesta nu este singurul care are importanță pentru economia națională.

3. Proiectul urmează a fi revizuit prin intermediul rigorilor tehnicii legislative. În mod special urmează să se revadă abrevierile utilizate în text - acestea nu se admit într-un text de normă juridică, decât dacă au fost explicate anterior.

Concluzii

Pornind de la cele expuse supra, concluzionăm că proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative este elaborat în vederea creării premiselor pentru impulsivarea dezvoltării industriei tehnologiei informației și creării unui mediu de afaceri competitiv pe plan regional în Republica Moldova. Întru realizarea scopului indicat, proiectul are ca obiectiv direct crearea unui cadru juridic care să faciliteze libera circulație a cetățenilor străini - persoane fizice, investitori, manageri și/sau specialiști de înaltă calificare, care activează în domeniul IT, în vederea accesului și aflării acestora pe teritoriul Republicii Moldova, în scopul desfășurării activităților descrise la art. 8 din Legea nr. 77 din 21 aprilie 2016 cu privire la parcurile pentru tehnologia informației.

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. Normele propuse respectă drepturile/libertățile omului, excepție făcând dreptul de a nu fi discriminat. Autorul nu a justificat suficient necesitatea acordării unor facilități de obținere a dreptului de ședere pe teritoriul Republicii Moldovei anume unor categorii de specialiști și investitori - celor din domeniul IT. Această abordare este una discriminatorie care vine să diminueze mult importanța altor domenii strategice ale economiei Republicii Moldova.

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, doar după punerea în acord cu proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative, înregistrat în Parlament cu numărul 350 din 3 august 2016, precum și după excluderea deficiențelor evidențiate în prezentul raport de expertiză judiciară.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției