

26 Ianuarie 2009, nr. 395

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii privind regimul străinilor în R. Moldova**

(înregistrat în Parlament cu numărul 3437 din 11 Decembrie 2008)

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 coruptibilității proiectului Legii privind regimul străinilor în R. Moldova .

### **Evaluarea generală**

**1. Autor al inițiativei legislative** 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.

**3. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative, scopul noului proiect de lege este modernizarea instituțională și consolidarea funcțională a instituțiilor liberei circulații, imigrării cetățenilor străini și determinarea statutului acestora pe teritoriul Republicii Moldova, determinată de evoluțiile continue a fenomenului migraționist, standardele și bunele practici în domeniul migrației, care au evaluat în ultimii ani.

Cît privește necesitatea elaborării proiectului, în nota informativă se menționează, că acesta este determinat de necesitatea asigurării reglementărilor ce țin de:

- regimul străinilor din momentul intrării acestora pe teritoriul țării și pînă la ieșirea lor din țară;
- instituirea unui sistem integrat automatizat de evidență a cetățenilor străini și a apatrizilor care intră/ies sau se află pe teritoriul țării;
- determinarea unui mecanism de reglementare a procedurii de returnare, expulzare și detenție a străinilor aflați ilegal pe teritoriul țării;
- optimizarea multitudinii de acte normative, care nu corespunde necesităților de evidență și control al străinilor și creează o situație anevoioasă atît pentru străini, cît și pentru organele abilitate cu reglementarea proceselor migraționale.

Totodată, elaborarea proiectului nominalizat este considerată ca fiind și sarcină fundamentală a Republicii Moldova în perspectiva integrării europene. În acest context se impune a menționa prevederile punctului 13.3 al Programului național de acțiuni în domeniul migrației și azilului (PNAMA), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 448 din 27 aprilie 2006, parte integrantă a Planului de acțiuni RM-UE și de punctul 31 din Planul național de acțiuni pentru facilitarea regimului de vize cu Uniunea Europeană, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1306 din 13.11.2006.

Conceptul proiectului. Proiectul de lege reprezintă o nouă abordare a statutului străinului pe teritoriul Republicii Moldova, a modului de imigrare și asigurare a unui mecanism complet, funcțional și continuu de reglementare a regimului străinilor pe teritoriul Republicii Moldova. Conceptul legii se încadrează în șirul reglementărilor juridice abordate de Constituția Republicii Moldova și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. Astfel, conceptul proiectului de lege se încadrează organic și dezvoltă prevederile mai multor norme constituționale și internaționale cărora se subordonează etc.

## Fundamentarea proiectului

**4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Nota informativă evidențiază în calitate de elemente noi ale reglementării conținute în proiect 12 capitole compuse din 94 articole:

Capitolul I - Dispoziții generale, include domeniul de reglementare, excepțiile, noțiunile aplicabile în sensul legii, drepturile și obligațiile generale ale străinilor, precum și asistența socio-economică acordată străinilor pentru facilitarea integrării lor în societate.

Capitolul II - Dispoziții privind intrarea și ieșirea străinilor, reglementează condițiile de intrare a străinilor pe teritoriul Republicii Moldova, obligațiile transportatorilor, cazurile de nepermitere a intrării în țară, situațiile când se dispune interzicerea intrării și durata perioadei de interzicere. Menționăm, că în proiectul legii se utilizează două noțiuni noi ca nepermiterea intrării și interzicerea intrării. Prin situația de nepermitere a intrării se are în vedere cazul când străinul se află în punctul de trecere a frontierei de stat și survin anumite situații pentru care acestuia nu i se va permite intrarea pe teritoriul Republicii Moldova. Situația de nepermitere a intrării include și cazurile de interzicere a intrării în țară sau, altfel spus, sînt restricții pentru o anumită perioadă de timp de a intra pe teritoriul Republicii Moldova. De asemenea, proiectul stipulează și condițiile de ieșire și cazurile de nepermitere a ieșirii.

Capitolul III - Regimul acordării vizelor. Pînă în prezent legislația în vigoare nu conținea reglementări suficiente de exhaustive și clare privind tipurile de vize și modul acordării lor. Hotărârea Guvernului nr. 376 din 06.06.1995 cu privire la măsurile suplimentare de realizare a Sistemului național de pașapoarte conține reglementări incomplete și nu corespunde necesităților actuale în procedura acordării vizelor. În acest capitol se reglementează tipurile de vize în dependență de scopul solicitării acestora, precum și condițiile necesare a fi îndeplinite pentru acordarea lor. Capitolul include și acordarea vizelor pe bază de invitație, care se eliberează pentru străini din anumite țări (este vorba de țările cu risc sporit de migrație) și constituirea depozitelor bancare ca o garanție a întoarcerii străinului în țara de origine.

Capitolul IV - Acordarea dreptului de ședere provizorie. Capitolul reglementează condițiile de acordare și prelungire a dreptului de ședere provizorie străinilor la solicitarea titularului vizei de lungă ședere. Dreptul de ședere provizorie se acordă în baza deciziei de acordare a dreptului de ședere, emisă de autoritatea competentă pentru străini. De asemenea, sînt incluse reglementări privind condițiile speciale de acordare și prelungire a dreptului de ședere provizorie în dependență de scopul aflării pe teritoriul Republicii Moldova.

Capitolul V - Stipulează acordarea dreptului de ședere permanentă străinului titular al unui drept de ședere provizorie. Dreptul de ședere provizorie poate fi acordat: străinilor căsătoriți cu cetățeni ai Republicii Moldova de cel puțin 3 ani; celorlalte categorii de străini dacă domiciliază de cel puțin 5 ani pe teritoriul țării. În regim facil se acordă drept de ședere permanentă străinilor de origine din Republica Moldova sau născuți pe teritoriul Republicii Moldova și urmașilor acestora, indiferent de locul lor de trai; persoanelor care au locuit permanent pe teritoriul actual al Republicii Moldova cel puțin 10 ani și au plecat peste hotare pentru a-și stabili domiciliul, la muncă, la studii sau la tratament; persoanelor eliberate din locurile de detenție situate în afara țării, care pînă la săvârșirea infracțiunii au locuit permanent pe teritoriul Republicii Moldova.

Capitolul VI - Anularea și revocarea dreptului de ședere - include cazurile de anulare și cazurile de revocare a dreptului de ședere, precum și modul de înștiințare a titularului dreptului de ședere despre anularea sau revocarea acestuia.

Capitolul VII - Regimul îndepărtării străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova. Capitolul include reglementări noi a unui șir de instituții juridice care pînă în prezent în legislația națională nu se conțin, ce țin de îndepărtarea străinilor de pe teritoriul țării care se realizează prin dispoziția de părăsire a teritoriului, returnarea, inclusiv returnarea în baza acordurilor de readmisie, reîntoarcerea voluntară, expulzarea. De asemenea, capitolul stipulează și astfel de instituții noi pentru legislația noastră, cum ar fi: declararea străinului ca indezirabil pentru situația în care sînt indicii temeinice că acesta desfășoară sau intenționează să desfășoare activități de natură să pună în pericol siguranța națională sau ordinea publică; luarea în custodie publică a străinilor în cazul în care acestea nu au putut fi returnați în termenul stabilit de lege,

precum și împotriva străinului care a fost declarat indezirabil sau împotriva cărora s-a dispus măsura expulzării și care din considerente obiective nu pot fi îndepărtați de pe teritoriul Republicii Moldova; regimul tolerării străinilor care la moment nu pot fi îndepărtați de pe teritoriul țării.

Capitolul VIII - Documentarea străinilor. Din momentul acordării dreptului de ședere provizorie pe teritoriul Republicii Moldova străinilor li se eliberează documente prin care se confirmă acest drept. Totodată, se stipulează și documentarea străinilor, inclusiv a apatrizilor, în cazul în care aceștia își stabilesc domiciliul permanent pe teritoriul Republicii.

Capitolul IX - Evidența străinilor, prelucrarea datelor și condițiile de aflare pe teritoriul Republicii Moldova. Acest capitol stipulează modalitatea de evidență a străinilor în Sistemul informațional integrat automatizat în domeniul migrației ca sistem complex de prelucrare a datelor personale ale străinilor și organele abilitate cu organizarea evidenței.

Capitolul X - Regimul juridic aplicabil unor categorii speciale de străini. În acest sens față de străinii minori neînsoțiți se adoptă anumite măsuri prin care se va asigura securitatea acestora. Totodată, capitolul dat prevede și reglementarea instituției repatrierii.

Capitolul XI - Măsuri de gestionare a imigrației. Capitolul dat prevede măsuri specifice de gestionare a migrației care urmează a fi stabilite de Guvern anual sau la necesitate.

Capitolul XII - În capitolul Dispoziții finale și tranzitorii sînt reglementate măsurile necesare pentru gestionarea proceselor migraționale și acțiunile necesare pentru intrarea în vigoare a legii.

## **5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

**6. Suficiența argumentării.** Nota informativă conține o argumentare scurtă și seacă fără a oferi detalii. Partea explicativă a noilor reglementări lipsește. Totodată se face clar necesitatea expunerii materiei într-o lege în redacție nouă, care cuprinde reglementări mai largi și complexe.

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Nota informativă menționează că, odată cu semnarea Planului de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană, statul nostru și-a manifestat intenția aderării la Uniunea Europeană, promovînd vectorul integrării și alinierii standardelor europene și necesitatea armonizării legislației interne în domeniul migrației. În acest context, reieșind din necesitatea stabilirii cadrului juridic privind libera circulație și imigrarea cetățenilor străini pe teritoriul Republicii Moldova, precum și din necesitatea adoptării unui nou cadru normativ în conformitate cu legislația comunitară, a fost elaborat proiectul legii privind regimul străinilor pe teritoriul Republicii Moldova, care corespunde:

- Acordului Schengen, semnat la 14.06.1985;
- Regulamentului Consiliului 539/2001 ce fixează lista țărilor terțe ai căror resortisanți sînt supuși obligației de a avea viza pentru a trece frontierele UE și lista țărilor ai căror resortisanți nu sînt supuși acestei obligații;
- Directivei Consiliului 2001/40 privind Convenția pentru protejarea datelor personale față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal (Strasbourg. 28.01.1981);
- Directivei Consiliului 2001/40 CE reglementează cadrul legal privind recunoașterea reciprocă a deciziilor de îndepărtare a rezidenților statelor terțe.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit notei informative sub aspect financiar și economic implementarea legii nu va necesita cheltuieli substanțiale, avînd în vedere că mecanismul în domeniul reglementării regimului străinilor deja parțial există.

Proiectul conține reglementări privind Centrul de plasament temporar al străinilor, creat prin Hotărîrea Guvernului nr. 71 din 30.01.2004 în scopul sporirii eficienței activității autorităților publice responsabile de realizarea politicii de combatere a șederii și a migrației ilegale a străinilor și care odată cu adoptarea proiectului legii privind regimul străinilor în Republica Moldova se integrează în regimul instituțional privind detenția și îndepărtarea străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova - Capitolul VII al proiectului. Primul bloc al Centrului cu o capacitate de 100 locuri a fost dat în exploatare la 04.04.2008.

Proiectul este orientat la consolidarea capacității de management al migrației cu accent special pe respectarea și protejarea drepturilor omului, migrantilor și susținerea eforturilor Guvernului de a se conforma practicilor internaționale și standardelor, stabilite de către Consiliul Europei, Curtea Europeană pentru Drepturile Omului și Comitetul pentru Prevenirea Torturii și a Tratatului Inuman sau Degradant,

precum și armonizarea legislației naționale cu cadrul legislativ comunitar. Totodată, proiectul are ca scop sporirea capacității autorităților de a administra fluxul migrațional și de a controla deplasările ilegale ale migranților spre și prin teritoriul Republicii Moldova.

Remarcăm, că odată cu intrarea în vigoare a legii în cauză urmează a fi revizuite un șir de acte normative sau anumite prevederi ale acestora. În acest sens, urmează a fi abrogată Legea cu privire la migrație. De asemenea, va fi necesar de elaborat o nouă variantă a Legii cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova.

Totodată, pentru implementarea legii va fi necesară elaborarea unor instrucțiuni și regulamente prin care se vor concretiza prevederile legii ce țin de procedura de primire, examinare a documentelor străinilor, precum și de emitere a deciziilor de către autoritatea competentă pentru străini.

Nota informativă nu face explicații că majoritatea cheltuielilor se vor pune pe seama străinilor, care vor fi obligați să depună pe conturi speciale sume de bani ca formă de garanție că aceștia vor părăsi țara la expirarea termenului legal de ședere.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Proiectul promovează parțial interesele străinilor. Interesele organului abilitat cu administrarea străinilor sînt destul de pronunțate și nu pot fi considerat ca fiind interese generale. Regulile limitative și restrictive în ceea ce privește regimul străinilor, pot fi calificate mai degrabă ca promovare a intereselor departamentale.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din analiza textului proiectului rezultă un șir de obligațiuni financiare pentru unele categorii de străini, care vor fi nevoiți să depună garanții financiare pe conturi speciale pentru asigurarea părăsirii de către aceștia a țării, fapt ce vor fi prejudiciați în dependență de țara de origine. De asemenea condiții prea severe sînt stipulate în adresa transportatorilor, precum și lipsa de posibilitate de a obține vize la frontiera țării, termenul destul de scurt pentru tranzit etc. nu sunt în folosul economic al țării noastre. Astfel se aduc prejudicii interesele generale ale RM.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Raportarea proiectului de lege la legislația în vigoare denotă faptul că prevederile acestuia se încadrează organic în sistemul legislativ național. Totodată, proiectul de lege nu este însoțit de proiectele de legi pentru modificarea legilor conexe, care urmează a fi revizuite concomitent cu adoptarea proiectului. Însă în nota informativă se face referire la un șir de legi și acte normative care urmează să fie elaborate și adoptate pentru a pune în aplicare legea nou adoptată cu privire la regimul străinilor, fapt ce corespunde cerințelor art. 47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** În general, prevederile proiectului corespund normelor lingvistice de redactare juridică. Cu toate acestea, se atestă unele greșeli gramaticale și utilizarea anumitor formulări lingvistice ambigui, utilizarea anumitor termeni care au o altă definiție decît cele utilizate în legislație și utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen (detalii – în tabelul de analiza detaliată a prevederilor proiectului).

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Cu referire la complexitatea reglementărilor, proiectul de lege asigură o reglementare optimă pentru structura specializată în problemele migrație. Totodată proiectul promovează un regim destul de limitativ pentru străini fapt ce nu poate fi considerat că fiind în interesul RM. Mai degrabă această poate fi interpretată drept un interes departamental al MAI.

### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Preambul		Expunerea nu este destul de logică în ceea ce privește referirea la	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Se propune de substituit primul

		Avînd în vedere necesitatea stabilirii cadrului juridic privind libera circulație și imigrarea cetățenilor străini pe teritoriul Republicii Moldova, asigurării unui mecanism complet, <u>uniform</u> și continuu de reglementare a regimului străinilor pe teritoriul Republicii Moldova, aplicării unei proceduri uniforme de documentare a acestora și adoptării unui nou cadru normativ în conformitate cu legislația comunitară, în temeiul <u>art.72 alin.(3) lit.r)</u> din Constituția Republicii Moldova,	mecanismul uniform, precum și temeiul constituțional de adoptare al legii. Art.19 din Constituție este temeiul constituțional pentru determinarea regimului juridic al străinilor.		cuvînt „uniform” prin cuvîntul „funcțional”, iar referirea la art.72 alin.(3) lit. r) din Constituție să fie făcută la art.19 și art.72 alin.(3) lit. p) din Constituție.
2	Art.2 alin.(1) lit. b)	<u>b) reprezentanților altor state și persoanelor însoțitoare, membri ai delegațiilor oficiale, invitați de Parlamentul Republicii Moldova, Președintele Republicii Moldova, Guvernul Republicii Moldova și autoritățile publice centrale.</u>	Considerăm necesar ca textul de la lit. b) de completat și cu autoritățile locale, care de asemenea pot invita independenți delegații sau alte oficialități locale în cadrul colaborărilor internaționale așa cum prevede Legea privind APL.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	De completat textul de la lit. b) în final cu cuvintele „și locale”.
3	Art.2 alin.(2) lit. b)	<u>b) forței militare străine, componentei civile care o însoțește și efectivelor formațiunilor speciale antitero străine, ce desfășoară activități comune pe teritoriul țării în baza acordurilor internaționale la care Republica Moldova este parte.</u>	Textul de la lit. b) nu prevede personalul care poate participa la lichidarea unor situații excepționale, (avarii, cutremur etc.).	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept	De completat în final cu propoziția „Formațiunilor speciale străine pentru situații excepționale ce desfășoară activități pe teritoriul țării coordonate de organul pentru situații excepționale al RM.”.
4	Art.4 alin.(3)	(3) Dreptul de proprietate, de posesiune, de folosință sau de dispoziție asupra bunului imobiliar nu oferă străinului <u>prioritate la obținerea dreptului de ședere pe teritoriul Republicii Moldova.</u>	Restricțiile respective îngrădesc dreptul persoanei de a-și administra proprietatea de sine stătător, fapt ce poate conduce la încălcarea dreptului la proprietate.	<b>Coruptibilitate</b> Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	De reformulat.
5	Art.4 alin.(6)	(6) Pe durata șederii în Republica Moldova străinii sînt obligați să declare la autoritatea competentă pentru străini, în termen de 15 zile, <u>schimbarea documentului de trecere a frontierei de stat.</u>	Nu este clar ce se are în vedere de care document este vorba, actul de identitate sau documentul de călătorie.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De redactat.
6	Art.6 alin.(1)	(1) Intrarea pe teritoriul Republicii Moldova <u>este permisă străinilor care îndeplinesc</u>	Nu este clar dacă condițiile solicitate se impun cumulativ sau separat.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De concretizat.



		<u>următoarele condiții:</u>			
7	Art.6 alin.(1) lit.d)	<u>prezintă garanții că li se va permite intrarea pe teritoriul statului de destinație sau că vor părăsi teritoriul Republicii Moldova, în cazul străinilor aflați în tranzit</u>	Astfel de garanții nimeni nu poate prezenta și formularea constituie o pîrghie generatoare de corupție. Legea trebuie să fie foarte clară: ce trebuie să prezinte persoana: viza de intrare în țara unde pleacă sau, se cere biletul de călătorie, dacă este cazul etc.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De concretizat textul.
8	Art.7 alin.(1)	(1) <u>Este interzisă aducerea în Republica Moldova de către transportatori a străinilor care nu îndeplinesc condițiile prevăzute în art. 6 alin. (1) lit. a) și b).</u>	Prevederile date transformă transportatorii în grăniceri.	<b>Coruptibilitate</b> Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De concretizat textul.
9	Art.7 alin.(2)	(2) În cazul nerespectării dispozițiilor alin.(1), <u>transportatorul este obligat</u> să asigure transportarea imediată a străinilor în cauză la locul de îmbarcare sau într-un alt loc pe care străinii îl acceptă și unde sînt acceptați. Dacă acest lucru nu este posibil, <u>transportatorul este obligat să suporte cheltuielile privind cazarea și întreținerea, precum și toate celelalte cheltuieli determinate de returnarea acestora.</u>	Prevederi prea stricte pentru transportatori. Cum vor ști aceștia că documentele sunt valabile dacă falsificarea lor se poate observa doar cu dispozitive speciale etc. Responsabilitatea transportatorului poate interveni nejustificat.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții excesive / contrare statutului Promovarea intereselor contrar interesului public Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	De reformulat.
10	Art.7 alin.(3)	(3) <u>Obligațiile prevăzute la alin. (2) sînt aplicabile și transportatorilor cu care sosesc în Republica Moldova străinii aflați în tranzit, dacă:</u> a) transportatorul care urmează să-i preia pentru a-i duce în țara de destinație refuză să-i îmbarce; b) autoritățile statului de destinație nu permit intrarea străinilor și îi returnează în Republica Moldova.	Se încearcă să se pună orice risc pe seama transportatorului, lucru inadmisibil	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții extensive de reglementare Promovarea intereselor contrar interesului public Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	De revăzut.
11	Art.10 alin.(3)	(3) Împotriva străinilor care au comis infracțiuni cu intenție sau <u>infracțiuni din neglijență grave</u> pe teritoriul Republicii Moldova, durata interzicerii intrării va fi egală cu durata pedepsei la care au fost condamnați, dar nu mai mică de 5 ani.	Formularea este ambiguă nu este clar la ce se referă gravitatea la infracțiuni sau la neglijență. Codul penal vorbește doar despre imprudență. Credem că se are în vedere infracțiunile grave	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite	De revăzut.
12	Art.11 alin.(3)		Redacția textului utilizează cuvîntul poate fapt ce constituie o sursă ce	<b>Coruptibilitate</b> Determinarea competenței după	Se propune de concretizat.

		(3) Organul de control al frontierei de stat <u>poate permite</u> străinilor ieșirea din țară și în baza documentului care atestă o altă cetățenie, în cazul pierderii, furtului sau deteriorării documentului cu care aceștia au intrat în Republica Moldova.	va putea genera acte de corupție.	formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	
13	Art.12 alin.(1)	(1) Străinului <u>nu i se permite ieșirea din țară în următoarele situații</u>  :	Măsurile aplicate nu dau răspuns la întrebările cine va caza persoana, cine va prelungi dreptul de ședere a străinului. Cine îi va oferi loc de muncă pentru a achita amenda dacă acesta nu dispune de bani etc.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune de revizuit.
14	Art.16	Viza de tranzit se eliberează la solicitarea străinului care urmează să tranziteze teritoriul Republicii Moldova în scopul deplasării într-un stat terț pentru perioada valabilității vizei statului de destinație și, după caz, pe o perioadă care nu va depăși termenul de un an de zile, cu dreptul de a se afla pe teritoriul țării nu mai <u>mult de 48 ore pentru un tranzit</u> . Viza de tranzit poate fi cu o singură sau cu multiple intrări și ieșiri.	Termenul pentru care se permite aflarea posesorului de viză de tranzit pe teritoriul RM este de 48 de ore. Considerăm acest termen nejustificat deoarece, spre exemplu o persoană care călătorește și trece tranzit prin Moldova poate să i se întâmple multe, fie mijlocul de transport sa fie deteriorat sau avariat, fie dorește să viziteze Moldova câteva zile, iar obținerea vizei de scurtă ședere nu este rezonabil de solicitat etc. Totodată trebuie de oferit posibilitatea străinilor să deschidă viza de tranzit la frontieră deoarece RM nu în toate țările are misiuni diplomatice sau oficii consulare. Și este în interesul economic al RM ca prin Moldova să circule mai multă lume.	<b>Coruptibilitate</b> Stabilirea unor termene nejustificate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Se propune de prelungit termenul de aflare în RM cu viza de tranzit pînă la 5 zile și să fie posibil de a obține această viză la frontieră. Dacă se acceptă această propunere, în tot textul proiectului se vor face modificările de rigoare.
15	Art.19 alin.(1)	(1) <u>Viza se acordă străinilor de către misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova acreditate în străinătate.</u>	Prevederile acestui articol nu oferă posibilitatea de a perfecta viza la frontieră cel puțin pentru statele în care RM nu are deschise misiuni diplomatice sau oficii consulare.	<b>Coruptibilitate</b> Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune de arătat expres posibilitatea obținerii vizelor la frontieră, așa cum permit un șir de state ca Turcia etc. pentru interesul economic în primul rând al RM.
16	Art.24 alin.(4)	(4) La controlul pentru trecerea frontierei de stat organul de control al frontierei de stat <u>poate limita perioada de valabilitate a vizei în situația în care constată că străinul nu posedă mijloacele de întreținere pentru întreaga perioadă de valabilitate a acesteia. Limitarea vizei se materializează prin înscrierea pe viză a perioadei pentru care străinul are mijloace de întreținere.</u>	Considerăm că limitările respective nu sunt relevante în situația în care oricînd poți primi bani din orice colț al lumii în termen de o zi sau două. Norma respectivă mai mult va genera cazuri de corupție, decît va influența pozitiv regimul străinilor.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Se propune de exclus alin.(4)
17	Art.26 alin.(1)	(1) <u>Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, în comun cu Ministerul Afacerilor Interne și alte organe abilitate ale</u>	Considerăm că restricțiile expuse nu trebuie să țină de competența ministerelor. Cel puțin acest lucru trebuie dispus prin hotărîre de Guvern	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții extensive de reglementare Promovarea intereselor contrar interesului public	Se propune ca aceste restricții să fie reglementate prin hotărîre de Guvern.

		<b><u>Republicii Moldova, va stabili lista statelor ai căror cetățeni vor primi vize pe bază de invitație, incluzându-se distinct și mențiunea privind statele ai căror cetățeni vor constitui depozit de garanție în condițiile art. 29.</u></b>			
18	Art.27 alin.(1)	(1) <u>Străinilor specificați în art. 26 alin. (1)</u> li se poate acorda viză cu una sau mai multe călătorii doar la prezentarea originalului invitației misiunilor diplomatice sau oficiilor consulare ale Republicii Moldova.	În art.26 nu sunt stipulate care categorii de străini, deoarece se face referire la o listă abstractă. Pentru mai multă rigoare juridică și claritate trebuie concretizată redacția. Obiecția este valabilă și pentru art.29	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune următoarea redacție (1) Străinilor specificați în listele aprobate în condițiile art. 26 alin. (1) li se poate acorda viză cu una sau mai multe călătorii doar la prezentarea originalului invitației misiunilor diplomatice sau oficiilor consulare ale Republicii Moldova.
19	Art.27 alin.(2)	(2) Dreptul de a invita străini îl au persoanele fizice cu domiciliu permanent sau temporar în Republica Moldova, care au atins vârsta de 18 ani, cu capacitate de exercițiu deplină, cu <u>excepția străinilor sosiți la studii sau tratament, și persoanele juridice înregistrate în Republica Moldova în modul stabilit de legislație.</u>	Formularea este ambiguă și nu este destul de clar la ce se referă excepția doar la cei sosiți la studii și tratament sau și la persoanele juridice.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune următoarea redacție (2) Dreptul de a invita străini îl au persoanele juridice înregistrate în Republica Moldova, precum și persoanele fizice cu domiciliu permanent sau temporar în Republica Moldova, care au atins vârsta de 18 ani, cu capacitate de exercițiu deplină, cu excepția străinilor sosiți la studii sau tratament.
20	Art.32 alin.(2)	(2) Cererea va fi însoțită de documentul în baza căruia s-a permis trecerea frontierei de stat, în original și în copie, de certificat medical, din care să rezulte că nu suferă de boli care pot pune în pericol sănătatea publică, de dovada spațiului de locuit, a asigurării medicale și a mijloacelor de întreținere, <u>cazilor judiciar, precum și de alte acte</u> , în funcție de scopul pentru care se solicită acordarea dreptului de ședere provizorie în Republica Moldova.	Nu este clar în privința cazierului juridic din care țară, din RM ori din țara din care sosește. De asemenea formula și alte documente dă posibilitate de a solicita în mod subiectiv orice document fapt ce poate servi drept sursă generatoare de corupție.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De reformulat și concretizat prevederile defectuoase.
21	Art.33	e) <u>a respectat anterior scopul pentru care i s-a aprobat șederea în Republica Moldova</u> ;	În art.33 și în alte articole se utilizează condiția respectării scopului pentru care i sa acordat șederea, lucru care nu prea este înțeles. Spre exemplu persoana vine cu scopuri turistice și ulterior intenționează să desfășoare anumite afaceri, să deschidă o întreprindere etc. În acest caz șederea va fi considerată contrar scopului, adică ilegală?	<b>Coruptibilitate</b> Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	De omis cerințele subiective.



22	Art.33	f) <u>face dovada deținerii legale a spațiului de locuit pe toată perioada</u> pentru care solicită prelungirea dreptului de ședere provizorie, precum și dovada asigurării medicale în modul stabilit.	Pare-se că este absurd să se ceară dovada deținerii legale a spațiului de locuit pe întreaga perioadă a șederii. Norma respectivă oferă posibilitatea să fie interpretată abuziv și nu poate fi verificată.	<b>Coruptibilitate</b> Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Se recomandă de reformulat.
23	Art.38 alin.(2)	b) copiii minori, <u>necăsătoriti</u> , rezultați din căsătorie ori din afara căsătoriei, precum și cei adoptați de ambii sau numai de către unul dintre soți, precum și cei <u>încredințați</u> ambilor ori numai unuia dintre soți printr-o decizie a unei autorități competente din statul de origine, cu condiția ca aceștia să fie în mod efectiv în grija oricăruia dintre soți;	Nu este clară formularea referitoare la copiii necăsătoriti la care se referă: la cei minori sau indiferent de vîrstă. De asemenea nu este clar ce se are în vedere sub noțiunea de „cei încredințați”	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Se recomandă de reformulat.
24	Art.43 alin.(1)	(1) Dreptul de ședere provizorie poate fi acordat sau prelungit străinilor care au dreptul la dobîndirea cetățeniei Republicii Moldova prin <u>recunoaștere</u> ori străinilor care desfășoară alte activități ce nu contravin legilor Republicii Moldova, <u>cu avizul autorităților competente, cînd este necesar, dacă prezintă documente prin care să justifice necesitatea șederii</u> în Republica Moldova, sau la solicitarea expresă a Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, autorităților administrației publice <u>centrale de specialitate.</u>	Redacția este destul de confuză în ceea ce ține de avizul la necesitate, documentele ce justifică necesitatea șederii și administrația publică centrală de specialitate. Aceste cerințe se contrazic cu cerințele expuse în articolele de mai sus care reglementează dreptul de ședere și de prelungire a șederii. Administrația publică centrală de specialitate se referă doar la ministere și nu cuprinde celelalte autorități centrale autonome, cum ar fi Curtea Supremă de Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi etc. În același context această normă nu include autoritățile locale, care de asemenea pot solicita acordarea dreptului de ședere.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă reformularea prevederilor alin.(1).
25	Art.45 alin.(1)	h) nu a <u>avut în ultimii 3 ani antecedente penale.</u>	Nu este clar de ce în ultimii 3 ani nu trebuie să aibă antecedente penale. Condiția trebuie să fie că persoana nu trebuie să aibă antecedente penale în RM și mai cu seamă rezultate din infracțiuni grave.	<b>Coruptibilitate</b> Stabilirea unor termene nejustificate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă de reformulat.
26	Art.45 alin.(3)	(3) Străinilor a căror ședere este în interesul Republicii Moldova li se poate aproba acordarea dreptului de ședere permanentă fără îndeplinirea condițiilor prevăzute la alin. (1), <u>la solicitarea expresă a Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, autorităților</u>	Formularea nu este completă, or administrația de specialitate nu include autoritățile centrale autonome și cele locale.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă de reformulat.

		<u>administrației publice centrale de specialitate.</u>			
27	Art.46 alin.(1)	(1) Cererea pentru acordarea dreptului de ședere permanentă în Republica Moldova se depune <u>personal</u> de solicitant la autoritatea competentă pentru străini.	Nu este clar de ce se solicită depunerea cererii personal, doar legea nu prevede un interviu la momentul depunerii cererii și persoana poate depune cererea prin intermediul avocatului și dacă va fi necesar autoritatea pentru străini va invita străinul pentru interviu.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De redactat.
28	Art.46 alin.(2)	(2) Cererea se completează în limba de stat și va fi însoțită de următoarele documente: a) <u>certificatul de stare civilă</u> ; e) <u>certificat de cazier judiciar</u> sau alt document cu aceeași valoare juridică, eliberat de autoritățile din țara de origine și de autoritățile Republicii Moldova;	Nu este clar de unde va lua certificatul de stare civilă din RM sau din țara de origine.  Noțiunea de certificat de cazier judiciar este ambiguă Poate acest cazier nu mai este necesar odată ce a fost prezentat la autorizarea șederii provizorii. Așa cum prevede art.32 din proiect.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă de concretizat.
29	Art.47 alin.(2)	(2) Decizia de respingere a cererii de acordare a dreptului de ședere permanentă în Republica Moldova, precum și motivele care au stat la baza acesteia se comunică solicitantului în scris, <u>în termen de 10 zile</u> , de către autoritatea competentă pentru străini.	Este necesar de concretizat că termenul de 10 zile curge de la data emiterii deciziei.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă de concretizat.
30	Art.49	<u>Revocarea dreptului de ședere în Republica Moldova</u>	Articolul nu cuprinde toate cazurile care pot permite revocarea dreptului de ședere: <u>comiterea de infracțiuni, contravenții, sau persoana a fost declarată in dezirabilă</u> . De asemenea, revocarea acestui drept va fi posibilă doar după audierea străinului.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă de revăzut.
31	Art.54 alin.(1)	(1) Dispoziția de părăsire a teritoriului poate fi atacată la <u>curtea de apel respectivă</u> în termen de 5 zile lucrătoare de la data comunicării. Hotărârea instanței judecătorești este <u>definitivă și irevocabilă</u> .	Prevederile alin.(1) urmează să fie aduse în conformitate cu competența instanței de contencios administrativ. Obiecțiile sunt valabile și pentru art.65 alin.(7).	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă de adus în concordanță cu Legea contenciosului administrativ și Codul de procedură civilă.
32	Art.54 alin.(2)	(2) Exercițarea căii de atac prevăzute la alin. (1) nu are efect suspensiv de executare a dispoziției de părăsire a teritoriului. <u>În cazuri bine justificate și pentru a se preveni producerea de paqube iminente, reclamantul poate</u>	Propoziția a doua urmează a fi reformulată și înlocuită cu sintagma dacă instanța de contencios administrativ nu va hotărî astfel.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se propune de expus în următoarea redacție: (2) Exercițarea căii de atac prevăzute la alin. (1) nu are efect suspensiv de executare a dispoziției de părăsire a teritoriului, dacă instanța nu va hotărî altfel.

		<u>cere instanței judecătorești să dispună suspendarea executării dispoziției de părăsire a teritoriului, pînă la soluționarea acțiunii. Instanța judecătorească va soluționa cererea de suspendare de urgență, hotărîrea pronunțată în acest caz fiind executorie de drept.</u>			
33	Art.58 alin.(1)	d) sînt foști solicitanți ai <u>statutului de refugiat</u> , ale căror cereri au fost respinse printr-o hotărîre judecătorească irevocabilă și care nu au părăsit teritoriul Republicii Moldova în condițiile legii, cu excepția celor prevăzuți în art.69 alin. (1) lit. d).	De luat în considerație prevederile noului proiect de lege cu privire la azil și de înlocuit cuvintele „ai statutului de refugiat” cu cuvintele „de azil”, deoarece noțiunea de azil prevede mai multe forme de protecție internațională decît cea de refugiat.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă redactarea textului.
34	Art.72 alin.(3)	(3) Angajatorul, persoană fizică sau juridică, <u>este obligat să suporte cheltuielile de îndepărtare a străinului pe care l-a angajat ilegal sau al cărui permis de ședere nu mai este valabil.</u>	Prevederile alin.(3) nu sunt corelate cu prevederile care instituie fonduri de garanție în acest scop.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă redactarea textului.
35	Art.93	Prezenta lege intră în vigoare la <u>1 ianuarie 2009.</u>	Intrarea în vigoare trebuie să corespundă cerințelor constituționale de la art.76 și să nu retroactiveze.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă ca formularea de intrare în vigoare să asigure timp suficient cetățenilor să cunoască legea. Un termen de 6 luni după publicarea legii ar fi rezonabil.

## Concluzii

Concluzionînd asupra proiectului Legii privind regimul străinilor în Republica Moldova expunem următoarele:

14.1. Deși proiectul se prezintă a fi foarte oportun, în lumina asigurării unui mecanism complet și continuu de reglementare a regimului străinilor pe teritoriul Republicii Moldova, precum și a unei proceduri uniforme de documentare a acestora, totuși proiectul de lege:

- nu este însoțit de argumentările și explicațiile suficiente pentru înțelegerea lui;
- nu este însoțit de evaluarea impactului aplicării viitoarei legi;
- nu reglementează anumite proceduri de autorizare etc.

14.2. Proiectul este afectat de un șir de elemente de coruptibilitate, care urmează a fi înlăturate, cele mai importante fiind legate de:

1. abundența normelor ambigui;
2. persistă norme de trimitere și blanchetă;
3. are un caracter restrictiv, promotor de interese departamentale și conține riscuri sporite de coruptibilitate.

14.3. Pentru aprobarea proiectului de către Parlament, este necesar un proces prealabil minuțios de concretizare și redactate a unor formulări lingvistice, pentru a evita posibilitatea interpretărilor abuzive, fapt ce pot genera acte de corupție.

## Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției