

15 Iulie 2011, nr. 495

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul legii cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova

(înregistrat în Parlament cu numărul 1489 din 28 Iunie 2011)

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 coruptibilității proiectului legii cu privire la frontiera de stat a Republicii 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.** Scopul proiectului de lege, potrivit notei informative, este armonizarea legislației naționale cu acquis-ul UE, creînd cadrul necesar aplicării Regulamentului (EC) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 privind crearea unui cod comunitar asupra regulilor ce stau la baza liberei circulații a persoanelor peste frontiere (codul frontierei Schengen) și Directiva 2004/82/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind obligația operatorilor de transport de a comunica datele privind pasagerii.

Necesitatea elaborării unei noi legi cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, care să asigure armonizarea legislației naționale cu acquis-ul Uniunii Europene și să asigure un management integrat efectiv al frontierei de stat reiese din angajamentele asumate de Republica Moldova față de Uniunea Europeană, stipulate în Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în domeniul liberalizării regimului de vize pentru cetățenii Republicii Moldova în Uniunea Europeană.

### 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.

- 5. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect justifică în mare parte promovarea proiectului de act legislativ, ceea ce corespunde rigorilor art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001. Nota informativă include condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, referințele la legislația Uniunii Europene și a țărilor membre ale Uniunii. În nota informativă se menționează, că la elaborarea proiectului a fost utilizat drept sursă de informare cadrul normativ al țărilor membre a Uniunii Europene (România, Letonia, Lituania, Ungaria), legislația Uniunii Europene, precum Regulamentul (EC) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 privind crearea unui cod comunitar asupra regulilor ce stau la baza liberei circulații a persoanelor peste frontiere și Directiva 2004/82/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind

obligația operatorilor de transport de a comunica datele privind pasagerii, precum și legislația țărilor membre a Comunității Statelor Independente (Federația Rusă, Republica Belarus, Ucraina). Ca obiecție generală este necesar de a remarca lipsa unei estimări a cheltuielilor ce pot surveni la realizarea prevederilor legii.

**6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Sub acest aspect notăm, că nota informativă și proiectul de lege fac referință la acquis-ul comunitar, fiind transpus Regulamentul (EC) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) și se creează cadrul necesar aplicării Directivei 2004/82/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind obligația operatorilor de transport de a comunica datele privind pasagerii. Acest fapt este în concordanță cu prevederile Regulamentului privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006.

**7. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

În acest sens notăm inexistența unei analize economico-financiare și, respectiv, nu cunoaștem dacă realizarea prevederilor proiectului de lege necesită sau nu cheltuieli.

Deși în nota informativă la proiect se menționează, că implementarea prevederilor prezentei legi nu necesită mijloace financiare suplimentare și se va efectua în limitele mijloacelor bugetare aprobate pentru Serviciul Grăniceri, considerăm totuși că realizarea prevederilor Legii cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova presupune cheltuieli financiare bugetare. Este imposibil de imaginat că implementarea unei legi noi cu privire la frontiera de stat, racordată la cerințele și standardele Uniunii Europene, care vine să substituie o lege existentă, se poate face „fără a implica cheltuieli financiare”.

În acest context reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare, ca parte componentă a unui proiect de lege, care însă lipsește în cazul dat și de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică, indică asupra faptului, că se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**8. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general. Proiectul promovează un interes departamental, care presupune acordarea unor competențe excesive Serviciului de Grăniceri. În acest sens, conform prevederilor proiectului de lege, Serviciului de Grăniceri i se acordă anumite atribuții de elaborare a unor acte normative ce țin de activitatea acestuia la frontiera de stat. Concentrarea în cadrul aceleași autorități publice a atribuțiilor de reglementare și a celor de executare, aplicare a normelor de drept, constituie un potențial pericol de coruptibilitate.

**9. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public. Prejudicierea poate fi adusă prin faptul că interesele corporative și acordarea unor competențe excesive Serviciului de Grăniceri, poate conduce la apariția abuzurilor, la nerespectarea legii, iar în final ar putea fi prejudiciate drepturile și libertățile cetățenilor.

**10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. Chiar în nota informativă este stipulat, că adoptarea proiectului de lege va necesita aprobarea și/sau modificarea ulterioară a unui șir de acte normative, inclusiv

departamentale (inclusiv comune). În conformitate cu prevederile art.23 alin.(2) lit.f) din Legea privind actele legislative, dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ trebuie să cuprindă lista actelor condiționate ce necesită a fi elaborate sau revizuite în legătură cu adoptarea actului legislativ. În acest sens notăm inexistența unei asemenea liste.

**11. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

**12. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice și proceduri administrative noi. Potrivit proiectului, un șir de autorități publice sînt investite cu o serie de competențe și funcții noi, care implică și anumite proceduri administrative noi. Acestea se referă la sistemul controlului frontierei, regimurile frontierei de stat, zonei de frontieră, punctelor de trecere, cît și întreținerea și asigurarea securității frontierei de stat. Obiecțiile și recomandările concrete privitor la acest subiect sînt incluse în analiza detaliată a prevederilor proiectului.

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

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.24	"(3) Persoana căreia nu i s-a permis ieșirea din sau intrarea în Republica Moldova are dreptul să conteste decizia în instanța de judecată, în modul stabilit de lege. În acest scop persoanei i se oferă datele de contact ale Uniunii Avocaților care poate să ofere informații despre reprezentanții săi competenți să acționeze în interesul persoanei."	Acordarea dreptului de contestare în instanța de judecată a deciziei de refuz în ieșirea din sau intrarea în Republica Moldova este în conformitate cu prevederile Constituției, legislației Republicii Moldova și standardelor europene privind drepturile omului. O problemă, însă, care ar putea să apară se referă perioada îndelungată de examinare a acestor contestații în instanțele de judecată, ceea ce, în final, poate prejudicia drepturile și libertățile persoanelor.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice	Reieșind din specificul relațiilor ce țin de intrarea/ieșirea unei persoane din/intr-un stat și luînd în calcul practica judiciară, am putea sugera pe viitor de a modifica și completa legea contenciosului administrativ și Codul de procedură civilă, stabilind un termen mai restrîns de examinare a unor astfel de cauze de către instanțele de judecată.
2	art.36	"(2) În cazul survenirii unui dezechilibru în trafic într-un anumit punct de trecere, regulile aplicabile pentru folosirea diferitelor culoare pot fi suspendate de Serviciul Grăniceri și Serviciul Vamal pentru perioada de timp necesară eliminării acelu dezechilibru."	Considerăm că prin aceste prevederi se dublează competențele, acordînd atît pentru Serviciul de Grăniceri, cît și Serviciul Vamal dreptul de a suspenda regulile aplicabile pentru folosirea diferitelor culoare. Totodată, nu este clar cum are loc, totuși, această procedură, cine dispune suspendarea, cine are prioritate, se face acest lucru în comun, ce se întîmplă dacă o autoritate dispune suspendarea, iar alta nu. Aceste aspecte trebuie să fie detaliate pentru a evita apariția în practică a situațiilor confuze și de conflict.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții paralele Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Sugerăm specificarea concretă în proiect a momentelor relatate mai sus sau expunerea lor în Regulamentul Guvernului elaborat în acest sens.
3	art.37	"(5) În punctele de trecere informația de serviciu și orice alte informații de interes public trebuie să fie înregistrate manual sau electronic. Informația de interes public se expune pe panouri informaționale."	Aceste prevederi trebuie racordate la normele Uniunii Europene instituite în Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006. Anexa II la acest Regulament prevede ce date trebuie să conțină informația înregistrată de serviciu și orice alte informații de interes public.	<b>Alte riscuri</b> Omiterea includerii în textul proiectului de lege a anumitor prevederi cuprinse în actul normativ european la care se face referință	Este necesar ca aceste date, enumerate în regulamentul UE, să fie prevăzute detaliat în proiectul de lege sau să fie cuprinse în unul din Regulamentele elaborate de Guvern privind anumite aspecte ale activității Serviciului de Grăniceri.

## Concluzii

Importanța proiectului de lege constă în stabilirea unui mecanism legal și complex de reglementare a raporturilor juridice, organizaționale, administrative și de altă natură, apărute în procesul stabilirii, întreținerii și asigurării regimurilor frontierei de stat, care să asigure armonizarea legislației naționale cu acquis-ul Uniunii Europene.

Această inițiativă este necesară și este în concordanță cu prevederile Regulamentului (EC) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 privind crearea unui cod comunitar asupra regulilor ce stau la baza liberei circulații a persoanelor peste frontiere (codul frontierelor Schengen) și Directiva 2004/82/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind obligația operatorilor de transport de a comunica datele privind pasagerii.

Astfel, Republica Moldova își apropie cadrul său legal de aquis-ul comunitar, însă trebuie să remarcăm existența în proiect a unor lacune și prevederi ce au un grad de coruptibilitate:

- inexistența unei analize economico-financiare, care ar indica dacă realizarea prevederilor proiectului de lege necesită sau nu cheltuieli;
- omiterea includerii în textul proiectului de lege a anumitor prevederi cuprinse în actul normativ european la care se face referință;
- proiectul promovează un interes departamental, care presupune acordarea unor competențe excesive Serviciului de Grăniceri;
- acordarea unor competențe excesive Serviciului de Grăniceri, poate conduce la apariția abuzurilor, la nerespectarea legii, iar în final pot fi prejudiciate drepturile și libertățile cetățenilor;
- lipsa listei actelor condiționate ce necesită a fi elaborate sau revizuite în legătură cu adoptarea actului legislativ.

În rezultatul analizei prevederilor cuprinse în proiect, prin prizma normelor statuate în Regulamentul (CE) nr. 562/2006 și Directiva 2004/82/CE, se impune formularea unor obiecții cu caracter general. Cu toate că autorul transpune Regulamentul (EC) nr. 562/2006 și creează cadrul necesar aplicării Directivei 2004/82/CE, trebuie de remarcat că acest proces de armonizare a legislației Republicii Moldova la aquis-ul comunitar este unul lacunar. Autorul omite să prevadă în proiect o serie de norme cuprinse în Anexele la Regulamentul (CE) nr. 562/2006. Chiar dacă unele din aceste norme se referă doar la țările membre ale Uniunii Europene, totuși sînt și norme ce ar putea fi preluate în Legea cu privire la frontiera de stat, fapt ce ar apropia mai mult reglementările naționale de cele europene, în eventuala aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

Totodată, dorim să remarcăm că autorul în tot cuprinsul textului proiectului stabilește norme, prin care se acordă Serviciului de Grăniceri competențe de reglementare - elaborarea unor acte normative ce țin de activitatea acestuia la frontiera de stat (art.7, art.23, art.24, art.31 din proiect). Concentrarea în cadrul aceleiași autorități publice a atribuțiilor de reglementare și a celor de executare, aplicare a normelor de drept, constituie un potențial pericol de coruptibilitate. Astfel, considerăm necesar de a redacta aceste prevederi și de a acorda aceste competențe de reglementare Guvernului.

În concluzie menționăm că proiectul de lege expertizat necesită a fi perfecționat și revizuit substanțial și doar după aceasta ar putea fi supus dezbaterilor în plenul Legislativului.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**