

27 Iunie 2012, nr. 548

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane – art.2, 8, 10, ș.a.; Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova - art.31, 42'1, 68, 69; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1272 din 11 Iunie 2012)

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 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane – art.2, 8, 10, ș.a.; Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova - art.31, 42'1, 68, 69; ș.a.).

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, proiectul de lege a fost elaborat în scopul îndeplinirii obligațiilor internaționale asumate de către Republica Moldova privind armonizarea legislației naționale cu cea comunitară (Hotărârea Guvernului nr. 1345 din 24 noiembrie 2006), a realizării prevederilor punctului 58 din Planul național de armonizare pentru anul 2011, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1210 din 27 decembrie 2010, care prevede elaborarea proiectului Legii privind protecția victimelor traficului de persoane, în scopul asigurării armonizării legislației Republicii Moldova cu normele Directivei Consiliului 2004/81/CE din 29 aprilie 2004 privind permisul de ședere eliberat resortisanților țărilor terțe care sunt victime ale traficului de persoane sau care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației ilegale și cooperează cu autoritățile competente și cu cele ale Deciziei-cadru a Consiliului 2001/220/JAI din 15 martie 2001 privind statutul victimelor în cadrul procedurilor penale.

Fundamentul de elaborare a actului național îl constituie și Planul național de acțiuni de implementare a priorităților Republicii Moldova în cadrul dialogului privind liberalizarea regimului de vize cu 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. Autorii proiectului Legii au prezentat o argumentare suficientă, dar puțin plauzibilă, a necesității promovării proiectului, în nota informativă fiind descrise reglementările pertinente

internaționale și naționale, documentele de politici naționale care vizează revizuirea legislației sub aspectul protecției victimelor traficului de persoane, a combaterii acestui fenomen etc.

În urma evaluării cadrului normativ existent, autorii au considerat necesar de a propune modificări și completări la Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane nr. 241-XVI din 20 octombrie 2005 și la Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200 din 16 iulie 2010, întrucât urmare a examinării compatibilității legislației naționale cu actele comunitare relevante s-a stabilit că, reglementarea protecției victimelor traficului de persoane, precum și modul de eliberare a permiselor de ședere se regăsesc anume în aceste legi, care conțin fragmentar unele dispoziții ale Directivei 2004/81/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004.

6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii privind actele legislative 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În acest context, nota informativă, dar și textul proiectului legii conțin referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză (transpunerea parțială) și anume: Convenția CoE privind lupta împotriva traficului de ființe umane din 3 mai 2005, Convenția ONU împotriva criminalității transnaționale organizate din 15 noiembrie 2000, Decizia-cadru a Consiliului 2002/629/JAI privind combaterea traficului de persoane din 19 iulie 2002, Decizia-cadru a Consiliului 2001/220/JAI privind statutul victimelor în cadrul procedurilor penale din 15 martie 2001, Directiva Consiliului 2004/81/CE privind permisul de ședere eliberat resortisanților țărilor terțe care sunt victime ale traficului de persoane sau care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației legale și care cooperează cu autoritățile competente din 29 iulie 2004.

7. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea privind actele legislative 780-XV din 27 decembrie 2001, 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, remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, care este obligatorie pentru proiectul de lege în cauză. Totodată, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare, ca parte componentă a unui proiect de lege, care, însă, lipsește și de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse.

În lipsa notei informative, este imposibil de a stabili dacă a fost evaluat impactul economico-financiar al proiectului. Lipsa argumentării economico-financiare detaliate privind implementarea proiectului, nu poate fi explicată, întrucât se propune un proiect de lege ce se referă la sistemul taxelor generale de stat, în proiectul de lege fiind incluse norme care au ca scop scutirea de taxa de stat, ceea ce va implica reducerea veniturilor în bugetul de stat.

Evaluarea de fond a coruptibilității

8. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

9. Prejudiciii 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.

10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Anumite prevederi ale proiectului de lege sînt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. Normele respective vor fi analizate mai detaliat în p. 13 al prezentului Raport de expertiză.

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. În acest fel, sunt respectate cerințele art. 19 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul de lege stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi vizînd activitatea acestora. În acest sens, Ministerul Afacerilor Interne este învestit cu funcții de asigurare a identificării victimelor traficului de ființe umane și eliberarea permiselor de ședere provizorie străinilor victime ale traficului de ființe umane, în cazul în care șederea acestora este necesară în legătură cu situația lor personală sau cu participarea lor la procesul penal de tragere a traficantului la răspundere.

13. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I pct. 4	4. Articolul 10 alineatul (1): subpunctul 6) se exclude; subpunctul 8) va avea următorul cuprins: "8) Ministerul Afacerilor Interne asigură identificarea victimelor traficului de ființe umane și eliberează permise de ședere provizorie străinilor victime ale traficului de ființe umane, în cazul în care șederea acestora este necesară în legătură cu situația lor personală sau cu participarea lor la procesul penal de tragere a traficantului la răspundere, în condițiile art. 24 alin. (6)".	În contextul Planului de acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în domeniul liberalizării regimului de vize, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.122 din 4 martie 2011, Serviciul Grăniceri va fi transformat, începând cu 1 iulie 2012, în Poliție de frontieră și va face parte din cadrul MAI. Astfel, Ministerul Afacerilor Interne va exercita controlul și va coordona activitatea Poliției de frontieră, va elabora și promova politica statului în activitatea Poliției de frontieră, va combate migrația ilegală, traficul de persoane, criminalitatea transfrontalieră, etc.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept	Subpunctele 2) și 3) ale alin. (1) art. 10, precum și art. 11 necesită a fi revizuite în contextul reformării MAI prin comasarea atribuțiilor MAI cu cele ale Serviciului Grăniceri.
2	Art. I pct. 5 și 6	5. La articolul 21 alineatul (5), cuvintele "în condițiile Legii cu privire la actele stării civile și Legii privind protecția de stat a părții vătămate, a martorilor și a altor persoane care acordă ajutor în procesul penal" se substituie cu cuvintele "în conformitate cu legislația în vigoare". 6. La articolul 23 alineatul (1), cuvintele "Codul de procedură penală și Legea privind protecția de stat a părții vătămate, a martorilor și a altor persoane care acordă ajutor în procesul penal" se substituie cu cuvintele "legislația în vigoare".	Autorii proiectului de lege propun norme de trimitere □ de blanchetă, fiind diminuat esențial efortul legislativ. Nominalizarea actelor legislative, va permite să fie excluse căutarea, contrapunerea și identificarea de către destinatarii legii a legislației și normelor pertinente. În același timp, stabilirea expresă a normelor la care se face referință abstractă în textul legii, va contribui la excluderea situațiilor când autoritățile responsabile vor urmări evitarea executării întocmai a prevederilor legale.	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanchetă Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea amendamentelor din proiect și menținerea normelor în vigoare.
3	Art. I	Art. 24 alin. (4)	Noțiunea de "răgaz de reflecție" din	Coruptibilitate	Substituirea cuvintelor

	<p>Cetățenii străini și apatrizii victime ale traficului de ființe umane specificați la alin.(1) pot beneficia de un <u>răgaz de reflecție</u> de 30 de zile, de conciliere psihică și psihologică, precum și de asistență medicală și socială. De asemenea, ei pot beneficia de asistență juridică gratuită pentru a-și realiza drepturile la toate etapele procesului penal și a susține cererile și acțiunile civile față de persoanele care au săvârșit infracțiuni legate de traficul de ființe umane prevăzute de Codul penal. În această perioadă, este interzisă punerea în executare a oricărui ordin de expulzare emis împotriva acestor victime.</p> <p>Art. 29 alin. (5) Copilului identificat drept victimă a traficului de ființe umane i se acordă un <u>răgaz de reflecție</u> de 30 de zile pentru a decide personal sau prin reprezentantul său legal ori tutore dacă va face declarație împotriva traficantului.</p>	<p>legea în vigoare urmează a fi corelată cu cea de "perioadă de gândire" din proiectul legii, care e în strictă conformitate cu prevederile Directivei Consiliului 2004/81/CE privind permisul de ședere eliberat resortisanților țărilor terțe care sunt victime ale traficului de persoane sau care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației ilegale și care cooperează cu autoritățile competente din 29 iulie 2004.</p>	<p>Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect</p>	<p>"răgaz de reflecție" cu cuvintele "perioadă de gândire".</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- amendamentele de modificare și completare, potrivit notei de fundamentare, urmăresc scopul armonizării legislației naționale cu normele Directivei Consiliului 2004/81/CE din 29 aprilie 2004 privind permisul de ședere eliberat resortisanților țărilor terțe care sunt victime ale traficului de persoane sau care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației ilegale și cooperează cu autoritățile competente și cu cele ale Deciziei-cadru a Consiliului 2001/220/JAI din 15 martie 2001 privind statutul victimelor în cadrul procedurilor penale;

- fundamentul de elaborare a actului național îl constituie Planul național de acțiuni de implementare a priorităților Republicii Moldova în cadrul dialogului privind liberalizarea regimului de vize cu Uniunea Europeană, prin executarea prevederilor punctului 58 din Planul național de armonizare pentru anul 2011, care prevede elaborarea proiectului Legii privind protecția victimelor traficului de persoane, autorii considerând oportun modificarea cadrului legal existent în detrimentul elaborării unui proiect de act legislativ nou, care ar cuprinde toate aspectele prevenirii și combaterii acestui fenomen;

- este absolut necesar să menționăm, că proiectul de lege propune norme de trimitere și de blanchetă, fiind diminuat esențial efortul legislativ. Autorii proiectului urmează să nominalizeze toate actele legislative, astfel încât să fie excluse căutarea, contrapunerea și identificarea de către destinatarii legii a legislației și normelor pertinente. În același timp, stabilirea expresă a normelor la care se face referință abstractă în textul legii, va contribui la excluderea situațiilor când autoritățile responsabile vor urmări evitarea executării

întocmai a prevederilor legale;

- remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, care este obligatorie pentru proiectul de lege în cauză, întrucât se propune un proiect de lege ce se referă la sistemul taxelor generale de stat, în proiectul de lege fiind incluse norme care au ca scop scutirea de taxa de stat, ceea ce va implica reducerea veniturilor bugetare.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției