

05 Iulie 2012, nr. 546

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la migrația de muncă – art.1, 3, 4, ș.a.; Legea privind regimul străinilor în RM – 28, 30, 31 ș.a.)**

(înregistrat în Parlament cu numărul 1238 din 07 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 cu privire la migrația de muncă – art.1, 3, 4, ș.a.; Legea privind regimul străinilor în RM – 28, 30, 31 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.** Proiectul de lege sus-menționat prevede operarea unor modificări și completări la Legea nr. 180 din 10.07.2008 cu privire la migrația de muncă și Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova. În conformitate cu nota informativă, acest proiect de lege are ca scop optimizarea procedurii de documentare a străinilor și ajustarea legislației naționale în domeniul migrației la standardele europene.

### **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. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbatelor în plenul legislativului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

**6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiectul de lege conține o justificare suficientă a promovării proiectului de act legislativ. În acest sens, nota informativă conține condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, descrie principalele prevederi ale proiectului și elementele de novăție legislativă.

În conformitate cu nota informativă, la elaborarea acestui proiect de lege, autorul a ținut cont de propunerile și sugestiile instituțiilor abilitate cu gestionarea procesului migrațional, reprezentanții unor

organizații nonguvernamentale și a mediului de afaceri, care au avizat proiectul de lege.

**7. 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.

Nota informativă la proiect prevede că unele aspecte au fost racordate la cerințele Directivei 2004/114/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 privind condițiile de admisie a resortisanților țărilor terțe pentru studii, schimb de elevi, formare profesională neremunerată sau servicii de voluntariat.

**8. 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 menționăm că, reieșind din nota informativă, realizarea noilor reglementări nu necesită cheltuieli financiare. Autorul proiectului de lege argumentează, că implementarea proiectului nu presupune cheltuieli suplimentare, deoarece mecanismul în domeniul reglementării migrației în scop de muncă deja există.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. 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.

**10. 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.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

**12. 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.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice și proceduri administrative noi. Proiectul de lege conține reglementări privind competențele, atribuțiile suplimentare acordate autorității competente pentru străini, precum și unele atribuții pentru Ministerul Economiei. Obiecțiile principale sînt expuse în analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

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

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.I, pct.5	art.5 se completează cu alin.4 <sup>1</sup> cu următorul cuprins: “(4 <sup>1</sup> ) Străinii cu drept de ședere provizorie pentru studii pot desfășura activități de muncă pe teritoriul Republicii Moldova, în conformitate cu legislația muncii, pentru o perioadă ce nu va depăși 10 ore	În primul rînd, nu este clar de ce se prevede posibilitatea studenților străini de a desfășura anume 10 ore de lucru săptămînal și în acest sens ar trebui să existe o explicație, o argumentare referitor la acest termen în nota informativă. În conformitate cu art.17 alin.(2) din Directiva 2004/114/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 privind condițiile de admisie a resortisanților țărilor terțe pentru studii, schimb de elevi, formare profesională neremunerată	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	În cazul lipsei unei argumentări în nota informativă, considerăm acordarea studenților străini a dreptului de muncă doar în limita a 10 ore săptămînal, ca o limitare a drepturilor acestora și, implicit, sugerăm revizuirea acestei norme cu posibilitatea acordării

		săptăminal sau echivalentul sumar în zile pe perioada unui an”.	sau servicii de voluntariat, "(2) Fiecare stat membru stabilește numărul maxim de ore pe săptămână sau numărul zilelor ori lunilor dintr-un an permise pentru o asemenea activitate, care nu va fi sub 10 ore pe săptămână, sau echivalentul în zile sau luni într-un an." Astfel, legislația Uniunii Europene prevede un prag minim de 10 ore, însă statele nu sînt limitate în dreptul de a prevedea alt număr de ore de lucru săptăminal pentru studenții străini. În rîndul doi, în cazul în care se acceptă propunerea de completare a art.5 cu alin.4 <sup>1</sup> , urmează a modifica și prevederile actuale din art.5 alin.(4), care stabilesc, că dreptul la muncă și dreptul de ședere provizorie în scop de muncă nu se acordă minorilor, imigranților înmatriculați în instituțiile de învățămînt din Republica Moldova pentru perioada de studii.		dreptului de a munci mai multe ore. Prin prisma completării art.5 cu alin.4 <sup>1</sup> , urmează de exclus prevederile actuale din art.5 alin.(4) "imigranților înmatriculați în instituțiile de învățămînt din Republica Moldova pentru perioada de studii."
2	art.1, pct.6	alineatul (6) va avea următorul cuprins: "(6) Autoritatea competentă pentru străini va prezenta Agenției Naționale copia deciziei privind refuzul acordării dreptului de ședere străinilor cărora li s-a acordat/prelungit dreptul la muncă."	În primul rînd, norma propusă de autor nu prevede termenul în care Autoritatea competentă pentru străini va prezenta Agenției Naționale copia deciziei sus-menționate. Acest fapt este necesar pentru a nu duce la interpretări abuzive din partea funcționarilor publici. Astfel, apare discreția excesivă a funcționarului de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sînt convenabile. În rîndul doi, nu este clar de ce autorul a prevăzut necesitatea prezentării doar a copii deciziei privind refuzul acordării dreptului de ședere străinilor cărora li s-a acordat/prelungit dreptul la muncă, dacă în conformitate cu norma actuală este prevăzută informarea Agenției Naționale despre eliberarea/prelungirea/anularea permiselor de ședere provizorie în scop de muncă.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Lipsa unor termene concrete	Recomandăm revizuirea normei respective cu luarea în considerație a obiecțiilor formulate și cu indicarea expresă a termenului necesar în care Autoritatea competentă pentru străini va prezenta Agenției Naționale copia deciziei sus-menționate.
3	art.1, pct.7	art.7: se completează cu alineatele (3 <sup>1</sup> ), (3 <sup>2</sup> ) cu următorul cuprins: (3 <sup>2</sup> ) Străinilor sosiți la muncă în cadrul proiectelor investiționale ce prezintă interes pentru economia națională li se acordă dreptul la muncă și dreptul de ședere provizorie în scop de muncă în condițiile alin. (3 <sup>1</sup> ), cu prezentarea confirmării Ministerului Economiei."	Prin această normă Ministerului Economiei îi sînt atribuite competențe de confirmare a străinilor ce vor veni cu scop de muncă în Republica Moldova în cadrul proiectelor investiționale ce prezintă interes pentru economia națională. Norma doar prevede o formulare generală de confirmare din partea Ministerului Economiei, însă nu prevede procedura, termenii, documentele necesare pentru a fi prezentate de străini și alte prevederi ce ar reglementa confirmarea din partea Ministerului Economiei.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete	Pentru excluderea eventualelor situații confuze la aplicarea în practică a acestor prevederi, autorul urmează să determine expres procedura, termenii, documentele necesare pentru a fi prezentate de străini și alte prevederi ce ar reglementa confirmarea din partea Ministerului Economiei.
4	art.1, pct.10	Articolul 11 alineatul (1): se completează cu litera f) cu următorul cuprins: "f) actele au fost depuse cu încălcarea termenelor stabilite pentru depunere, prevăzute în prezenta lege."	Această normă contravine normei propuse de autor în pct.7 din proiect ce se referă la completarea art.7 din lege cu un nou alineat (11 <sup>1</sup> ). În norma respectivă, autorul propune ca în cazul nerespectării termenului de depunere a actelor pentru prelungirea dreptului la muncă stipulate în alin.(11), angajatorul sau reprezentantul împuternicit al acestuia depune actele pentru acordarea dreptului la muncă străinului în condiții generale. Astfel, în timp ce art.7 alin.(11 <sup>1</sup> ) din proiect va acorda dreptul, în cazul omiterii termenului de depunere a actelor	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Norme irealizabile Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Este necesar de a revizui aceste norme din proiect cu luarea în considerație a obiecțiilor formulate.

			<p>pentru prelungirea dreptului la muncă, de a depune actele pentru acordarea dreptului la muncă străinului în condiții generale, conform art.11 alin.(1) lit.f) solicitantului i se refuză acordarea sau prelungirea dreptului la muncă pentru un nou termen în condițiile care actele au fost depuse cu încălcarea termenelor stabilite pentru depunere, prevăzute în prezenta lege. Această situație va crea premise pentru aplicarea normei "convenabile" în practică de către autoritatea competentă și funcționarii ei.</p>		
5	art.I, pct.15	<p>articolul 17: alineatul (3): la litera b), după cuvintele "sau de un alt document" se introduc cuvintele "eliberat de o instituție abilitată în acest domeniu";</p>	<p>Formularea "eliberat de o instituție abilitată în acest domeniu" este una ambiguă și poate duce la confuzii și interpretări abuzive. Considerăm că, pentru a evita orice neclaritate, autorul urma să prevadă expres care sînt acele documente ce confirmă dreptul intermediarului/angajatorului străin de mediere sau angajare a cetățenilor străini și care sînt acele instituții abilitate în domeniu.</p>	<p><b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Recomandăm revizuirea textului și expunerea acestuia într-o nouă redacție, ținînd cont de obiecțiile formulate mai sus.</p>

## Concluzii

În rezultatul analizei proiectului de lege, menționăm că acesta este unul benefic și oportun pentru Republica Moldova, deoarece are menirea de a optimiza procedurile de documentare a străinilor și ajustarea legislației naționale în domeniul migrației la standardele europene. Se impune a remarca existența în proiect a unor lacune și prevederi care comportă pericol de coruptibilitate. Printre acestea putem remarca lipsa unor termene concrete, a unor proceduri expres pentru realizarea unor competențe ale autorităților publice care au tangență cu migrația.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**