

28 Martie 2016, nr. 681

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte – art.2, 3; Legea cetățeniei Republicii Moldova – art.17; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 93 din 10 Martie 2016)

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 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte – art.2, 3; Legea cetățeniei Republicii Moldova – art.17; 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. Transparența decizională În pofida prevederilor art. 8 al Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nemijlocit nu a asigurat:

- informarea publicului referitor la inițierea elaborării proiectului;
- punerea la dispoziția părților interesate a proiectului și a materialelor aferente acestuia;
- consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectului;
- informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

4. Scopul promovării proiectului. Prin proiect, se propune modificarea și completarea mai multor acte legislative, și anume:

- Legea nr. 273-XIII din 09.11.1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte;
- Legea cetățeniei Republicii Moldova, nr. 1024-XIV din 02.06.2000;
- Legea nr. 270-XVI din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova.

Pornind de la preambul, prin proiect, se transpun parțial:

- Directiva 2011/95/UE privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească reprezentanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (reformare);
- Directiva 2013/32/UE privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale

(reformare);

- Directiva 2013/33/UE de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare).

Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat și în scopul realizării acțiunilor prevăzute la pct. 14 din Titlul III. Justiție, libertate și securitate, din Hotărârea Guvernului nr. 808 din 07.10.2014 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2014-2016.

Fundamentarea proiectului

5. 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.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă În pofida pct. 4.3.1 din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, adoptată prin Hotărârea Parlamentului nr. 373 din 29.12.2015, nu a fost respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, și anume - 15 zile lucrătoare de la data plasării proiectului pe web-site-ul Parlamentului. În speță, proiectul a fost înregistrat la 10.03.2016 și dezbătut în prima lectură la 25.03.2016.

7. Suficiența argumentării. În pofida prevederilor art. 20 lit. d) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Nota informativă, dar și proiectul propriu-zis, conțin referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale.

9. Fundamentarea economico-financiară. Implementarea proiectului presupune cheltuieli. În pofida acestui fapt, dar și în pofida prevederilor art. 20 lit. d) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

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

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Unele prevederi din proiect ar putea prejudicia drepturile unor categorii de persoane, eventualele prejudicii nefiind proporționate interesului public. Obiecțiile în acest sens se conțin în pct. 15 din prezentul raport.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. În linii generale, proiectul este compatibil legislației naționale.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Nu au fost reținute obiecții substanțiale la formularea lingvistică a prevederilor proiectului.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Prin proiect, se propun prevederi care reglementează activitatea autorităților publice. Obiecțiile referitoare la acestea se cuprind în pct. 15 din prezentul raport.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
---------	------	----------	---	--------------

1	Art. I	<p>Articolul I. - Legea nr. 273-XIII din 9 noiembrie 1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 9, art. 89), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: 1. La articolul 2, alineatul (12) va avea următorul cuprins: "(12) Documentele de călătorie pentru refugiați se eliberează pe un termen de 5 ani. Documentul de călătorie pentru beneficiarii de protecție umanitară se eliberează pe un termen de 3 ani." 2. La articolul 3 alineatul (11/1), sintagma "un an" se substituie cu sintagma "3 ani".</p>	<p>Directiva 2011/95/UE din 13.12.2011 prevede termenul de valabilitate de cel puțin 3 ani a permiselor de ședere eliberate persoanelor cărora li s-a acordat statut de refugiat și de cel puțin un an a permiselor de ședere eliberate persoanelor care beneficiază de protecție subsidiară. De altfel, prin art. III pct. 49 din proiect, se propune, completarea art. 86 din Legea nr. 270-XVI din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova cu un alineat nou, alin. (3), care stabilește obligația Direcției azil și integrare de a examina anual situația din țările de origine ale beneficiarilor de protecție umanitară în vederea aprecierii necesității menținerii protecției umanitare beneficiarilor acestei forme de protecție.</p>	<p>Coruptibilitate Stabilirea unor termene nejustificate</p>	<p>Pornind de la obiecție, revizuirea normelor.</p>
2	Art. III pct. 12 - la redacția art. 19 din Legea nr. 270-XVI din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova	<p>Protecția umanitară se acordă străinului care nu îndeplinește condițiile pentru recunoașterea statutului de refugiat, dar în privința căruia există motive serioase și întemeiate de a crede că, în cazul în care ar fi trimis în țara sa de origine, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămări grave definite la art. 45 alin. (3) din prezenta lege și nu poate sau, ca urmare a acestui risc, nu dorește protecția respectivei țări.</p>	<p>Sintagma "motive serioase și întemeiate" are sens prea general și ar putea să genereze interpretări abuzive în aplicare.</p>	<p>Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Concretizarea sintagmei "motive serioase și întemeiate".</p>
3	Art. III pct. 16 - la redacția art. 31 alin. (3) lit. e) din Legea nr. 270-XVI din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova	<p>... (3) Excepție de la alin. (2) al prezentului articol fac: ... e) solicitanții de azil care pot pune în pericol viața și/sau sănătatea persoanelor cazate în centrele de cazare."</p>	<p>Norme formulate prea general, astfel putând să genereze interpretări abuzive la aplicare. De altfel, rămâne neclar locul de plasare a acestor persoane.</p>	<p>Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Concretizarea normelor.</p>
4	Art. III pct. 31 - la redacția art. (4/1) din Legea nr. 270-XVI din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova	<p>(4/1) Interviu poate fi desfășurat de un consilier de decizie de același sex, dacă solicitantul cere acest lucru, cu excepția cazului în care Direcția azil și integrare are motive pentru a considera că solicitarea se bazează pe motive care nu au legătură cu dificultățile din partea solicitantului de a prezenta toate</p>	<p>Normele comportă un caracter nelimitat discreționar, care, la aplicare, ar putea genera interpretări abuzive.</p>	<p>Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Reexaminarea oportunității normelor.</p>

		motivele cererii sale.			
5	Art. III pct. 34 - la redacția art. 59/1 alin. (3) din Legea nr. 270-XVI din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova	(3) Prevederile alin. (2) lit. b) și c) nu se aplică persoanei care demonstrează într-un termen rezonabil că aceste situații se datorează unor circumstanțe independente de voința sa.	Sintagma "într-un termen rezonabil" oferă discreție nelimitată în punerea în aplicare a normelor.	Coruptibilitate Lipsa unor termene concrete	Pornind de la obiecție, revizuirea normelor. Eventuala prevedere a unui termen concret.

Concluzii

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.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

În pofida prevederilor art. 8 al Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nemijlocit nu a asigurat:

- informarea publicului referitor la inițierea elaborării proiectului;
- punerea la dispoziția părților interesate a proiectului și a materialelor aferente acestuia;
- consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectului;
- informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

Ignorînd pct. 4.3.1 din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, adoptată prin Hotărîrea Parlamentului nr. 373 din 29.12.2015, Parlamentul nu respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, și anume - 15 zile lucrătoare de la data plasării proiectului pe web-site-ul Parlamentului. În speță, proiectul a fost înregistrat la 10.03.2016 și dezbătut în prima lectură la 25.03.2016.

În pofida prevederilor art. 20 lit. d) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară.

Prin proiect, se propune modificarea și completarea mai multor acte legislative, și anume:

- Legea nr. 273-XIII din 09.11.1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte;
- Legea cetățeniei Republicii Moldova, nr. 1024-XIV din 02.06.2000;
- Legea nr. 270-XVI din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova.

Pornind de la preambul, prin proiect, se transpun parțial:

- Directiva 2011/95/UE privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească reprezentanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (reformare);
- Directiva 2013/32/UE privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (reformare);
- Directiva 2013/33/UE de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare).

Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat și în scopul realizării acțiunilor prevăzute la pct. 14 din Titlul III. Justiție, libertate și securitate, din Hotărîrea Guvernului nr. 808 din 07.10.2014 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova -

Uniunea Europeană în perioada 2014-2016.

În linii generale, proiectul este oportun, urmînd a fi îmbunătățit. Recomandările în acest sens se se conțin în pct. 15 din prezentul raport.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției