



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

### legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.1024/2000, Legea nr.81/2004, Legea nr.200/2010, Legea nr.180/2008)

#### I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

##### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

###### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

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

**c. Scopul promovării proiectului.** Conform autorului, proiectul urmărește scopul facilitării obținerii cetățeniei Republicii Moldova pentru persoanele care „au o bună reputație economică și financiară, nu prezintă pericol pentru ordinea publică și vor contribui la creșterea investițiilor în Republica Moldova, prin vărsarea unei contribuții în fondul de investiții publice pentru dezvoltare durabilă sau au efectuat și menținut pentru o perioadă de 60 luni, investiții în cel puțin unul din domeniile de dezvoltare strategică aprobate de Guvern”.

Totodată, se propune ca fondatorilor, acționarilor și administratorilor întreprinderilor ce au efectuat investiții de cel puțin a echivalentului a 250 mii euro să li se acorde dreptul la muncă și dreptul de ședere provizorie în scop de muncă pentru un termen de 5 ani, cu posibilitatea prelungirii.

**d. Suficiența argumentării.** Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, analizează principalele prevederi ale proiectului și elementele noi propuse, și stabilește modul de încorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare. Recomandăm autorului să argumenteze excluderea anumitor prevederi din cadrul Legii cetățeniei Republicii Moldova nr.1024/2000, precum noțiunea de „domiciliu legal și obișnuit” (de la art.1) și modul de calcul a termenului de ședere legală pe teritoriul Republicii Moldova (art.17 alin.(3)) pentru a corespunde rigorilor stabilite de art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

###### *1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului*

Conform autorului, implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea unor sume bănești suplimentare din contul bugetului de stat.

### ***1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului***

Autorul nu a prezentat analiza impactului de reglementare, condiție obligatorie stabilită prin art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative în cazul în care actul normativ instituie norme privind activitatea de întreprinzător.

### ***1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public***

În opinia noastră, prevederile proiectului promovează interesele cetățenilor străini și a apatrizilor, care, în schimbul investițiilor în economia Republicii Moldova, vor putea beneficia de un regim facilitat de dobândire a cetățeniei, pentru ei personal și membrii familiilor lor. Implementarea prevederilor proiectului aduce beneficii cetățenilor străini și apatrizilor, care, naturalizați ca cetățeni ai Republicii Moldova, vor profita de regimul liberalizat de vize al Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, precum și de drepturile politice și posibilitatea de a participa la viața politică din Republica Moldova.

Interesele promovate sunt în detrimentul interesului public și cu riscuri majore pentru siguranța și securitatea cetățenilor și a statului Republica Moldova.

Deși autorul se axează pe ideea avantajelor obținute în urma atragerii investițiilor străine sunt neglijate alte aspecte care vor surveni în rezultatul implementării normelor din proiect, cum ar fi securitatea națională. Astfel, în contextul crizei emigranților din țările slab dezvoltate cu care se confruntă Uniunea Europeană și a amenințării, la nivel global, din partea terorismului, acordarea posibilității obținerii cetățeniei prin instituirea procedurii simplificate creează un pericol iminent și direct la adresa securității Republicii Moldova.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domeniul anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** La momentul examinării, proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1024/2000, Legea nr.81/2004 cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător, Legea nr. nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, Legea nr.180/2008 cu privire la migrația de muncă) și nota informativă la acesta erau publicate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova [www.parlament.md](http://www.parlament.md), ceea ce atestă faptul că proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile art. 8-12 ale Legii nr.239-XVI/2008 privind transparența în procesul decizional.

## **II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI**

## 1. Formulări lingvistice ambigui

**Articolul I. Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1021-XIV din 2 iunie 2000 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, 98, art.709), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:**

**Pct.4. La articolul 31 alineatul unic devine alineatul (1) și se completează cu alin.(2) cu următorul cuprins:**

**„(2) Pentru examinarea acordării sau retragerii cetățeniei în temeiul articolului 17 alin.(1/1) și alin.(3) Comisia pentru problemele cetățeniei și acordării de azil politic va examina doar plenitudinea dosarului prezentat de Ministerul Economiei și Comerțului.”**

**Pct.5. La articolul 33 primul alineat devine alineatul (1) și se completează cu alin.(1/1) cu următorul cuprins:**

**„(1/1) Cererea privind dobândirea cetățeniei Republicii Moldova în condițiile articolului 17 alin.(1/1) și alin.(3) se adresează Președintelui Republicii Moldova și se depune la Ministerul Economiei și Comerțului, personal sau prin mandatar, ultimul dispunând de procură autenticată de notar.”.**

În cadrul normelor propuse, autorul utilizează sintagma „Ministerul Economiei și Comerțului”, însă conform art.24 din Legea nr.64/1990 cu privire la Guvern, organul central de specialitate al administrației publice în domeniul economiei este Ministerul Economiei.

**Recomandarea: *Recomandăm schimbarea sintagmei „Ministerul Economiei și Comerțului” cu „Ministerul Economiei”.***

## 2. Conflicte ale normelor de drept

**Articolul I. Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1021-XIV din 2 iunie 2000 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, 98, art.709), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:**

**Pct.4. La articolul 31 alineatul unic devine alineatul (1) și se completează cu alin.(2) cu următorul cuprins:**

**„(2) Pentru examinarea acordării sau retragerii cetățeniei în temeiul articolului 17 alin.(1/1) și alin.(3) Comisia pentru problemele cetățeniei și acordării de azil politic va examina doar plenitudinea dosarului prezentat de Ministerul Economiei și Comerțului.”**

**Pct.5. La articolul 33 primul alineat devine alineatul (1) și se completează cu alin.(1/1) cu următorul cuprins:**

**„(1/1) Cererea privind dobândirea cetățeniei Republicii Moldova în condițiile articolului 17 alin.(1/1) și alin.(3) se adresează Președintelui Republicii Moldova și se depune la Ministerul Economiei și Comerțului, personal sau prin mandatar, ultimul dispunând de procură autenticată de notar.”.**

Conform art.88 lit.c) din Constituție, acordarea cetățeniei prin naturalizare, redobândire, în interesele Republicii Moldova și în cazuri excepționale este atribuția exclusivă a Președintelui Republicii Moldova. Atenționăm autorul asupra unui potențial conflict de norme. Comisia pentru problemele cetățeniei și acordării azilului politic efectuează examinarea prealabilă a materialelor prezentate pentru soluționarea problemelor cetățeniei, atribuțiile sale fiind indicate expres în Regulamentul Comisiei pentru problemele cetățeniei și acordării de azil politic, aprobat prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.694/1998 privind aprobarea componenței Comisiei pentru problemele cetățeniei și acordării de azil politic de pe lângă

Președintele Republicii Moldova.

Autorul nu a prezentat vreo rațiune care justifică acordarea acestei prerogative Ministerului Economiei, căruia i se pot acorda atribuții doar în ceea ce privește evaluarea și monitorizarea investițiilor, verificarea bunei reputații economice și financiare ale persoanelor ce solicită cetățenie.

**Recomandarea: *Recomandăm excluderea neconcordanțelor cu cadrul normativ național.***

### **3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb**

**Articolul I. Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1021-XIV din 2 iunie 2000 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, 98, art.709), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:**

**Pct.1. La articolul 1, ultimul alineat, noțiunea „domiciliu legal și obișnuit” se exclude.**

Atenționăm autorul asupra faptului că prin această normă sunt generate o categorie de norme în alb. Fără a prezenta o argumentare în cadrul notei informative, este exclusă una dintre condițiile esențiale pentru obținerea cetățeniei Republicii Moldova – condiția unui domiciliu legal și obișnuit pe teritoriul statului nostru. Domicilierea legală și obișnuită pe teritoriul Republicii Moldova este o condiție obligatorie pentru obținerea cetățeniei prin naturalizare și se regăsește în textele normative ale art. 16, 17, 28, 29, 33 și 35.

**Recomandarea: *Recomandăm excluderea prevederii de la articolul 1 pct.1 cu reevaluarea întregului proiect.***

**Articolul I. Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1021-XIV din 2 iunie 2000 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, 98, art.709), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:**

**Pct.2. La articolul 17,**

**Se introduce alineatul (1/1) și (1/2) cu următorul conținut:**

**„(1/1) Prin derogare de la prevederile prevăzute la alin.(1), cetățenia Republicii Moldova se poate acorda la cerere străinului sau apatridului, care cunoaște și respectă prevederile Constituției și care întrunește cumulativ următoarele condiții:**

**a) are o bună reputație economică și financiară;**

**b) nu prezintă pericol și risc pentru ordinea publică și securitatea statului;**

**c) varsă contribuția în Fondul de investiții publice pentru dezvoltare durabilă sau a efectuat și menține pentru o perioadă de 60 luni, investiții, în cel puțin unul din domeniile de dezvoltare strategică aprobate de Guvern.**

**(1/2) Mărimea minimă a contribuției în Fondul de investiții publice pentru dezvoltarea durabilă și a investiției în domeniile de dezvoltare strategică, precum și modalitatea se aprobă de Guvern.”**

Atenționăm autorul asupra unor norme cu caracter lacunar. Textul generează norme incomplete în alb, care fac trimitere la acte normative inexistente. Legislația națională, la momentul actual, nu reglementează Fondul de investiții publice pentru dezvoltare durabilă și nici mărimea contribuțiilor care pot fi vărsate. Legea nr.780/2001 privind actele legislative, la art.4 alin.(3) stabilește: „La elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiile: a) oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente; b) consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice; c) transparenței, publicității și accesibilității.” Admiterea normelor în alb în cadrul proiectului sporește riscurile de adoptare ulterioară a unor norme cu caracter discreționar și/sau cu alte elemente de coruptibilitate.

**Recomandarea: Recomandăm autorului să elaboreze și să dezvolte reglementările privind Fondul de investiții publice pentru dezvoltare durabilă și mărimea contribuțiilor care urmează a fi vărsate, sub forma unor amendamente sau articole în Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1021/2000, ca lege organică în domeniu.**

**Articolul I. Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1021-XIV din 2 iunie 2000 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, 98, art.709), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:**

**Pct.2. La articolul 17,**

**se completează cu alin.(6) și (7) cu următorul conținut:**

**„(6) Verificarea bunei reputații economice și financiare a persoanelor care dobândesc cetățenia în condițiile stabilite la alin.(1/1), inclusiv și evaluarea, acceptarea și monitorizarea investiției stabilite la alin.(1/2) se efectuează potrivit regulamentului aprobat de Guvern.**

**(7) Acordarea cetățeniei în conformitate cu prevederile alin.(1/1) va fi limitată la 5 mii de persoane.”.**

Atragem atenția asupra unor norme incomplete cu trimitere în alb. La momentul actual nu există vreun regulament, elaborat de către Guvern, prin care se reglementează evaluarea, acceptarea și monitorizarea investiției realizate de persoana străină sau de apatrid, pentru a obține cetățenia Republicii Moldova.

**Recomandarea: Recomandăm autorului să stabilească prevederi concrete privind regulamentul privind evaluarea, acceptarea și monitorizarea investiției realizate de persoana străină sau de apatrid în Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1021/2000, ca lege organică în domeniu.**

#### **4. Discreții excesive ale autorităților publice**

**Articolul I. Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1021-XIV din 2 iunie 2000 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, 98, art.709), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:**

**Pct.2. La articolul 17,**

**Alin.(3) se expune în următoarea redacție:**

**„(3) Membrii familiei (soț, soție, copil, părinți) aflați la întreținerea persoanei care a obținut cetățenia în conformitate cu prevederile alin.(1/1) pot obține cetățenia Republicii Moldova prin vărsarea contribuției nerambursate în fondul de investiții publice pentru dezvoltare durabilă, în mărime a cel puțin 30% din valoarea contribuției stabilite conform prevederilor alin.(1/2), pentru fiecare persoană.”**

Atenționăm asupra unei prevederi de proiect care generează o insuficiență în reglementarea termenului de ședere legală pe teritoriul Republicii Moldova – termen necesar a fi luat în calcul pentru procedura de naturalizare a solicitanților de cetățenie. Redacția actuală a art.17 alin.(3) din Legea cetățeniei explică modul de calculare a termenului de ședere legală și continuă pe teritoriul țării, momentul curgerii termenului și dovada acestui aspect. Excluderea acestui aspect încalcă coerența mecanismului de transpunere în practică a Legii cetățeniei 1024/2000.

Odată cu excluderea art.17 alin.(3) actual din textul legii, art.16, 17, 28, 29, 33 și 35 se transformă în norme cu caracter discreționar, lipsind autoritățile de criterii clare pentru adoptarea deciziei și generând o ambiguitate a procedurilor administrative.

**Recomandarea: Recomandăm autorului păstrarea redacției actuale a alin.(3) a art.17 din Legea cetățeniei în redacția actuală, cu elaborarea și propunerea unui aliniat**

***distinct care să reglementeze dobândirea cetățeniei de către membrii familiei persoanei care a obținut cetățenia în regim facilitat pentru investiții în economie.***

**Articolul I. Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1021-XIV din 2 iunie 2000 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, 98, art.709), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:**

**Pct.8. Articolul 38 se completează cu alineatul (1/1) cu următorul cuprins:**

**„(1/1) Termenul de examinare a cererilor și propunerilor privind acordarea sau retragerea cetățeniei în temeiul articolului 17 alin.(1/1) constituie 30 zile din data prezentării acestora în condițiile articolului 34 alin.(2).”**

Norma nu reglementează situația persoanelor stabilite la art.17 alin.(3) din proiect – membrii familiei investitorului – soț, soție, copii, părinți aflați la întreținerea persoanei care a obținut cetățenia Republicii Moldova.

Prevederea propusă conține riscuri discreționare și stabilește, în opinia noastră, termene excesiv de scurte pentru luarea unor asemenea decizii precum este acordarea cetățeniei. Există riscul ca proiectul legii să fi fost elaborat pentru persoane determinate, exclusiv pentru obținerea de către acestea a drepturilor politice, care le vor permite participarea la viața politică, cu anumite riscuri pentru stabilitatea situației existente.

De asemenea, atenționăm asupra faptului că nota ce însoțește proiectul, nu argumentează în nici un fel termenul redus (de 30 de zile) pentru examinare.

***Recomandarea: Recomandăm autorului completarea normei astfel încât să reglementeze situația persoanelor stabilite la art.17 alin.(3) din proiect.***

#### ***5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor***

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

#### ***6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței***

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

#### ***7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control***

**Articolul I. Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1021-XIV din 2 iunie 2000 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, 98, art.709), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:**

**Pct.2. La articolul 17,**

**se completează cu alin.(6) și (7) cu următorul conținut:**

**„(7) Acordarea cetățeniei în conformitate cu prevederile alin.(1/1) va fi limitată la 5 mii de persoane.”**

Atenționăm autorul asupra unei norme care generează o insuficiență a procedurilor administrative. Nu este clar cum/în ce mod va putea fi limitată acordarea cetățeniei la 5000 de persoane. Nu este specificat nici un criteriu adițional sau perioadă de timp pentru care se stabilește limitarea dată. Nu există un mecanism clar de monitorizare a acestei norme.

Reglementarea propusă ar fi avut logică dacă în schimbul investițiilor, cetățeanul străin sau apatridul obțineau doar dreptul de ședere provizorie și dreptul la muncă. Acordarea cetățeniei



este un eveniment unic în felul său, care nu poate fi „contabilizat” în vre-un fel, făcând dificilă „limitarea la 5 mii de persoane” în cea ce privește acordarea cetățeniei.

În altă ordine de idei, nu este prevăzut un mecanism de control asupra respectării, de către persoanele care au obținut cetățenia, a obligației de menținere a investițiilor în unul dintre domeniile de dezvoltare strategică aprobate de Guvern, pe parcursul a 60 de luni.

**Recomandarea: Proiectul urmează a fi completat cu noi prevederi prin care să fie stabilit un mecanism de control eficient asupra menținerii investițiilor în economia Republicii Moldova și păstrării acesteia pe perioada stabilită (60 luni). Totodată, recomandăm autorului stabilirea unui mecanism concret prin care să fie asigurat controlul și limitarea numărului de străini și apatrizi care obțin cetățenia Republicii Moldova.**

## **8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare**

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Roman Starașciuc  
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție  
19 Decembrie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*