



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea Legii privind frontiera de stat a Republicii Moldova nr. 215 din 04.11.2011

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este deputat 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 decembrie 2001.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, proiectul este elaborat în scopul evitării conflictelor între Poliția de Frontieră și cetățeni, cu condiția legitimării de către Poliția de Frontieră a oricărei persoane fizice și juridice aflată în zona de frontieră. Scopul real al proiectului, însă, constă în facilitarea accesului agenților economici în zona de frontieră, prin excluderea obligației de a obține acordul și/sau permisul eliberat de Poliția de Frontieră în cazul desfășurării activităților economice și de altă natură în zona de frontieră.

d. Suficiența argumentării. Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă nu justifică necesitatea promovării proiectului.

Referindu-se la motivele care au dus la elaborarea proiectului, în nota informativă, autorul specifică existența unor „neînțelegeri și dificultăți constante” între colaboratorii Poliției de Frontieră, pe de o parte, și cetățeni și agenți economici, pe de altă parte, care apar în rezultatul aplicării măsurilor coercitive în legătura cu respectarea regimului frontierei de stat. Astfel, autorul aduce drept argument încălcarea prevederii de la alin. (1) art. 27 din Constituție, potrivit căreia „Dreptul la libera circulație în țară este garantat”.

Potrivit Comentariului Constituției oferit de Curtea Constituțională, *în perioada sovietică permisele de ședere și procedurile îndelungate și complicate de schimbare a locului de trai permiteau organelor de stat să supravegheze activitatea și deplasarea cetățenilor în interiorul statului, nemaivorbind de ieșirea și intrarea lor în țară sau de călătoriile efectuate. Într-o situație extrem de dificilă s-au aflat până în anul 1974, locuitorii de la sate, care nu erau supuși pașaportizării. Majoritatea țăranilor nu aveau pașapoarte și erau legați, în sens cvasifeudal, de pământ. Șefii gospodăriilor colective, ai așa numitelor colhozuri, decideau după bunul plac plecarea locuitorilor din sate. Țăranii nu puteau să plece din sate pentru a se stabili cu traiul în orașe. Pentru încălcarea acestei restricții, legislația sovietică prevedea*

sanctiuni severe, inclusiv raspunderea penală. „Fuga în străinătate sau refuzul de a se întoarce din străinătate“ erau calificate în legislația penală drept „trădare de patrie”.

Totodată, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a evidențiat faptul că dreptul la libera circulație nu face parte din categoria drepturilor absolute, a căror restrângere este exclusă, și a expus circumstanțele în care exercițiul dreptului la libera circulație poate fi restrâns: restrângerea este prevăzută de lege și corespunde tratatelor internaționale, este necesară în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției (n. a. – alin. (2) art. 54 din Constituție). Exemple tipice ale restricțiilor care pot fi impuse sunt serviciul militar, interdicția de a avea acces sau a se instala în zone militare și de securitate, ispășirea unei pedepse în condiții de privațiune de libertate etc.

Prin urmare, autorul confundă dreptul la libera circulație, în sensul libertății cetățenilor de a-și alege locul de trai, care este garantat de Constituție, cu necesitatea respectării regimului frontierei de stat, care are la bază exclusiv asigurarea securității frontierei de stat a Republicii Moldova. În acest sens, dispoziția de la alin. (1) art. 11 din Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova specifică faptul că „Regimul frontierei de stat este format dintr-un ansamblu de reguli și măsuri prevăzute de prezenta lege și stabilite în conformitate cu prevederile prezentei legi, precum și din norme și principii de drept internațional”. Concomitent, în sensul „încălării” dreptului la libera circulație, la care face trimitere autorul, atragem atenția asupra faptului că nu orice deplasare prin zona de frontieră necesită autorizarea accesului în zona de frontieră în baza permisului eliberat de Poliția de Frontieră. Alineatul (1) art. 30 al Legii nr. 215/2011 prevede excepțiile de la această regulă, printre care și călătoria persoanelor pe drumurile ce traversează zona de frontieră (lit. b)).

Suplimentar, precizăm că potrivit alin. (2) art. 3 din Constituție, frontierele țării sunt consfințite prin lege organică, respectându-se principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

Concluzionând cele expuse mai sus, considerăm că implementarea prevederilor proiectului în mod inevitabil va duce la încălcarea regimului frontierei de stat de către persoanele fizice și juridice, fapt prin care va fi subminată securitatea zonei de frontieră și, prin urmare, securitatea statului în ansamblu. În aceste condiții, Centrul optează pentru nepromovarea în continuare a proiectului legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 215 din 04 noiembrie 2011 privind frontiera de stat a Republicii Moldova.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Deși implementarea prevederilor proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul public național, autorul nu a menționat acest fapt în nota informativă, ceea ce nu corespunde tehnicii legislative.

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

Prevederile proiectului promovează interesele agenților economici care desfășoară activități economice în altă parte decât frontiera de stat, facilitând accesul acestora în zona de frontieră prin excluderea obligației obținerii acordului și/sau permisului eliberat de Poliția de Frontieră în cazul desfășurării activităților economice și de altă natură în zona de frontieră. Promovarea intereselor menționate este în detrimentul interesului public, deoarece va facilita accesul necontrolat în zona de frontieră a persoanelor fizice și juridice, fapt care, incontestabil, va pune în pericol securitatea națională a Republicii Moldova.

În nota informativă autorul menționează necesitatea simplificării accesului în zona de frontieră pentru agenții economici care doresc „să desfășoare nestingherit anumite activități” în zona de frontieră. Însă, considerăm că scopul real care a stat la baza elaborării proiectului poate fi dedus din art. II din proiect, și anume din prevederea care completează alin. (1) art. 30 din lege cu lit. d), potrivit căreia autorul intenționează să ofere acces liber în zona de frontieră persoanelor fizice și juridice care-și au reședința sau își desfășoară activitatea economică în localități aflate în afara zonei de frontieră. Suntem de părerea că liberalizarea accesului în zona de frontieră pentru persoanele fizice și juridice va duce la încurajarea săvârșirii infracțiunilor de contrabandă, ceea ce constituie o amenințare directă a securității naționale a Republicii Moldova, bunăstării economice a acesteia și ordinii publice.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Potrivit prevederilor Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică plasează pe pagina web oficială, cu cel puțin 15 zile lucrătoare până la examinarea deciziei, anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei care trebuie să conțină: argumentarea necesității de a adopta decizia, termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări, datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

La momentul efectuării expertizei anticorupție proiectul este plasat pe pagina web a Parlamentului.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sunt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

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

Nu sunt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Nu sunt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sunt 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

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

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 august 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 aprilie 2013, de către

Vadim Gheorghită
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
04 noiembrie 2013

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*