RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (privind procedura luării în custodie publică a străinilor)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Afacerilor Interne

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Prin Proiect, se propune modificarea:
- Legii nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova;
- Legii nr. 1549/2002 cu privire la înregistrarea dactiloscopică de stat;
- Codului contravențional al Republicii Moldova, nr. 218/2008.

Proiectul transpunere parțial:
- (art. 13 (3) și (4) și art. 15) Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, publicată în Jurnalul Oficial al Comunității Europene L 348 din 24 decembrie 2008 (CELEX: 32008L0115);
- (art. 9 (1) și art. 14 (1)) Regulamentul (UE) nr. 603/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind instituirea sistemului „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid și privind cererile autorităților de aplicare a legii din statele membre și a Europol de comparare a datelor „Eurodac” în scopul

asigurării respectării aplicării legii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011 de instituire a Agenției europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, în spațiul de libertate, securitate și justiției (reformare), publicat în Jurnalul Oficial al Comunității Europene L 180 din 29 iunie 2013 (CELEX: 32013R0603).

Proiectul a fost elaborat în vederea realizării acțiunii 1.1.4 din Planul de acțiuni privind implementarea Programului privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru 2022-2025 – modificarea cadrului normativ privind custodia publică. În acest sens, potrivit Notei informative, Proiectul va contribui la asigurarea coerenței cadrului normativ prin excluderea lacunelor și neconcordanțelor, inclusiv prin abrogarea prevederilor art. 439/5 alin. (3) din Codul contravențional, nr. 218/2008.

În ceea ce privește Legea nr. 1549/2002 cu privire la înregistrarea dactiloscopică de stat, modificările sunt impuse, potrivit autorului, de contextul regional actual, dar și de necesitatea uniformizării normelor de drept în domeniu. Autorul se referă la prevederile din Legea nr. 28/2004 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, precum și normele din Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova. Autorul își argumentează propunerile și prin prevederile Pactului UE privind migrația.

4. Respectarea transparenței decizionale

Autorul a respectat prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Structura Notei informative corespunde structurii stabilite de Anexa la Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Proiectul este argumentat suficient.

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Atât Nota informativă, cât și Proiectul conțin referințe la acquis-ului comunitar.

Nota / proiectul conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă conține mențiuni referitoare la cheltuielile Proiectului, și sursele de acoperire a acestora.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Proiectul nu stabilește și nu promovează interese/beneficii de grup sau particulare.

Proiectul nu promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Promovarea proiectului ar putea prejudicia anumite categorii de persoane (a se vedea compartimentul „Analiza detaliată a prevederilor” din prezentul Raport).

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Proiectul este vulnerabil din perspectiva respectării drepturilor omului (a se vedea compartimentul „Analiza detaliată a prevederilor” din prezentul Raport).

Proiectul nu respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Pornind de la cele menționate supra, proiectul ridică probleme de compatibilitate cu cadrul normativ național, inclusiv Constituția Republicii Moldova (a se vedea compartimentul „Analiza detaliată a prevederilor” din prezentul Raport).

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

1	Art. I pct. 1	Art. I. – Legea nr. 100/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 179-181, art. 610), cu modificările următoare, se modifică după cum urmează: 1. La articolul 3, după noțiune „îndepărtare” se introduce noțiunea „cazare preventivă” cu următorul cuprins: „cazare preventivă – măsură de restrângere a libertății de mișcare de până la 72 ore, dispusă de autoritatea competentă pentru străini”;	Se propune introducerea conceptului de cazare preventivă, concept care nu se regăsește în actele UE. În esența sa, cazarea preventivă constituie o măsură, anterioară luării în custodie publică, exprimată prin restrângerea libertății de mișcare a persoanei vizate pentru o perioadă de până la 72 de ore. Propunerea ridică probleme de compatibilitate normativă din perspectiva libertății individuale și siguranței persoanei, garantate prin prevederi ale art. 25 din Constituția Republicii Moldova. În sensul normelor constituționale, libertatea individuală și siguranța persoanei sunt inviolabile. Perchiziționarea, reținerea sau arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile și cu procedura prevăzută de lege. Reținerea nu poate depăși 72 de ore. Celui reținut i se aduc de îndată la cunoștință motivele reținerii în prezența unui avocat, ales sau numit din oficiu. Eliberarea celui reținut este obligatorie dacă motivele reținerii au dispărut. Astfel, o prima obiecție s-ar referi la caracterul lacunar al proiectului, nefiind dezvoltată procedura dispunerii cazării preventive. O a doua obiecție ține de delegarea autorității competente pentru străini a competenței de a dispune cazarea preventivă – nivel decizional insuficient pentru aplicarea unei măsuri care constituie o ingerință într-un drept fundamental. O a treia obiecție ține de normele propuse la art. 64/2 alin. (2) și (3) din Proiect. Potrivit acestora, în cazul în care străinul luat în custodie publică solicită azil, acesta nu se eliberează dacă cererea este examinată în procedură rapidă, conform prevederilor Legii nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova. Exercitarea căii de atac pe marginea deciziei de respingere a cererii de azil în procedură rapidă nu constituie temei de eliberare a străinului din custodie publică până la pronunțarea unei hotărâri irevocabile privind cererea sa	Array	Examinarea suplimentară a oportunității prevederilor

2	Art. I pct. 3	Se completează cu art. 63/1 cu următorul cuprins: „Articolul 63/1. Cazarea preventivă (1) În cazul în care îndepărtarea imediată a străinului nu este posibilă și sunt întrunite condițiile privind luarea în custodie publică, autoritatea competentă pentru străini dispune cazarea preventivă a acestuia. (2) Cazarea preventivă se dispune la Centrul de plasament temporar al străinilor sau într-o locație amenajată în acest scop, în cadrul sediilor subdiviziunilor teritoriale ale autorității competente pentru străini, până la încetarea motivelor care fac imposibilă îndepărtarea acestuia de pe teritoriul Republicii Moldova sau până la luarea în custodie publică, dar care nu poate depăși mai mult de 72 ore de la momentul restrângerii libertății de mișcare. (3) Autoritatea competentă pentru străini aduce la cunoștință străinului, în termen de până la 3 ore de la momentul restrângerii libertății de mișcare, motivul cazării preventive, în prezența unui avocat ales sau numit din oficiu. (4) Termenul de cazare preventivă se calculează din momentul restrângerii libertății de mișcare. (5) Termenul aflării în cazare preventivă se include la calcularea perioadei cumulative de aflare în custodie publică. (6) Străinii cazați în cadrul Centrului de plasament temporar al străinilor sau într-o locație amenajată în acest scop în cadrul sediilor subdiviziunilor	A se vedea pct. 1 din prezentul Compartiment.	Array	A se vedea pct. 1 din prezentul Compartiment.

3	Art. I pct. 5	Articolul 64/2. Eliberarea străinului din custodie publică (1) Străinul este eliberat din custodie publică, în baza unei decizii a autorității competente pentru străini, în următoarele cazuri: a) a expirat termenul de luare în custodie publică; b) au dispărut motivele de fapt și de drept, care au stat la baza emiterii încheierii de luare în custodie publică. (2) În cazul în care străinul luat în custodie publică solicită azil, acesta nu se eliberează dacă cererea este examinată în procedură rapidă, conform prevederilor Legii nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova. (3) Exercitarea căii de atac pe marginea deciziei de respingere a cererii de azil în procedura rapidă nu constituie temei de eliberare a străinului din custodie publică până la pronunțarea unei hotărâri irevocabile privind cererea sa de azil.”	A se vedea pct. 1 din prezentul Compartiment.	Array	A se vedea pct. 1 din prezentul Compartiment.

IV. CONCLUZII

Prin Proiect, se propune modificarea:
- Legii nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova;
- Legii nr. 1549/2002 cu privire la înregistrarea dactiloscopică de stat;
- Codului contravențional al Republicii Moldova, nr. 218/2008.

Proiectul transpunere parțial:
- (art. 13 (3) și (4) și art. 15) Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, publicată în Jurnalul Oficial al Comunității Europene L 348 din 24 decembrie 2008 (CELEX: 32008L0115);
- (art. 9 (1) și art. 14 (1)) Regulamentul (UE) nr. 603/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26

iunie 2013 privind instituirea sistemului „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid și privind cererile autorităților de aplicare a legii din statele membre și a Europol de comparare a datelor „Eurodac” în scopul asigurării respectării aplicării legii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011 de instituire a Agenției europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, în spațiul de libertate, securitate și justiției (reformare), publicat în Jurnalul Oficial al Comunității Europene L 180 din 29 iunie 2013 (CELEX: 32013R0603).

Proiectul a fost elaborat în vederea realizării acțiunii 1.1.4 din Planul de acțiuni privind implementarea Programului privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru 2022-2025 – modificarea cadrului normativ privind custodia publică. În acest sens, potrivit Notei informative, Proiectul va contribui la asigurarea coerenței cadrului normativ prin excluderea lacunelor și neconcordanțelor, inclusiv prin abrogarea prevederilor art. 439/5 alin. (3) din Codul contravențional, nr. 218/2008.

În ceea ce privește Legea nr. 1549/2002 cu privire la înregistrarea dactiloscopică de stat, modificările sunt impuse, potrivit autorului, de contextul regional actual, dar și de necesitatea uniformizării normelor de drept în domeniu. Autorul se referă la prevederile din Legea nr. 28/2004 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, precum și normele din Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova. Autorul își argumentează propunerile și prin prevederile Pactului UE privind migrația.

Proiectul este vulnerabil din perspectiva respectării drepturilor omului, ridicând probleme de compatibilitate cu cadrul normativ național, inclusiv Constituția Republicii Moldova.

Se propune introducerea conceptului de cazare preventivă, concept care nu se regăsește în actele UE. În esența sa, cazarea preventivă constituie o măsură, anterioară luării în custodie publică, exprimată prin restrângerea libertății de mișcare a persoanei vizate pentru o perioadă de până la 72 de ore. Propunerea ridică probleme de compatibilitate normativă din perspectiva libertății individuale și siguranței persoanei, garantate prin prevederi ale art. 25 din Constituția Republicii Moldova. În sensul normelor constituționale, libertatea individuală și siguranța persoanei sunt inviolabile. Perchiziționarea, reținerea sau arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile și cu procedura prevăzută de lege. Reținerea nu poate depăși 72 de ore. Celui reținut i se aduc de îndată la cunoștință motivele reținerii în prezența unui avocat, ales sau numit din oficiu. Eliberarea celui reținut este obligatorie dacă motivele reținerii au dispărut. Astfel, o prima obiecție s-ar referi la caracterul lacunar al Proiectului, nefiind dezvoltată procedura dispunerii cazării preventive.

O a doua obiecție ține de delegarea autorității competente pentru străini a competenței de a dispune cazarea preventivă – nivel decizional insuficient pentru aplicarea unei măsuri care constituie o ingerință într-un drept fundamental.

O a treia obiecție ține de normele propuse la art. 64/2 alin. (2) și (3) din Proiect. Potrivit acestora, în cazul în care străinul luat în custodie publică solicită azil, acesta nu se eliberează, dacă cererea este examinată în procedură rapidă, conform prevederilor Legii nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova. Exercitarea căii de atac pe marginea deciziei de respingere a cererii de azil în procedură rapidă nu constituie temei de eliberare a străinului din custodie publică până la pronunțarea unei hotărâri irevocabile privind cererea sa de azil. Aceste prevederi ar putea genera situații de menținere a persoanei vizate în custodie publică, deși au încetat motivele care au stat la baza aplicării aceste măsuri. Mai mult, normele ar putea genera situații de extindere a termenului de aplicare a măsurii, peste cel prevăzut, până la pronunțarea unei hotărâri irevocabile privind cererea de azil. De altfel, este de menționat că propunerea este contrară prevederilor art.

2 alin. (2) din legea propusă spre modificare, potrivit cărora, cu excepția situațiilor în care, pentru rațiuni de securitate națională sau de ordine publică, se impune returnarea de pe teritoriul Republicii Moldova, sub incidența legii menționate nu cad străinii al căror regim este reglementat prin Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova. În această ordine de idei, din momentul solicitării azilului asupra solicitantului de azil nu mai produce efecte Legea nr. 200/2010 privind regimul străinilor, acesta urmând să fie eliberat din custodie publică, cu excepția situațiilor în care se impun rațiuni de securitate națională sau de ordine publică.