RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege privind actele de stare civilă

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

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

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

Conform notei de fundamentare, elaborarea proiectului de lege privind actele de stare civilă este condiționată de necesitatea implementării noului model de prestare a serviciului public de înregistrare a faptelor si evenimentelor de stare civilă. Acest nou model a fost elaborat în urma exercițiului de reinginerie a serviciilor de stare civilă, realizate în cadrul implementării activităților Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare și a Acordului de împrumut dintre Republica Moldova și Banca Internațională pentru Reconstrucție si Dezvoltare în vederea realizării proiectului „Modernizarea serviciilor guvernamentale”, ratificate prin Legea nr. 25/2018, precum și în conformitate cu acțiunea 3.3.2 „Elaborarea viziunii serviciilor modernizate (TO BE) si a planurilor de modernizare a serviciilor selectate” din Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 966/2016.

Unul din scopurile de bază ale proiectului constă în modernizarea serviciilor publice de înregistrare de stat a faptelor și evenimentelor de stare civilă și a celor de emitere a documentelor de stare civilă. Corespunzător, se stabilește ca regulă de bază obligativitatea înregistrării electronice a faptelor și evenimentelor de stare civilă, emiterea extraselor de stare civilă în format electronic și semnarea electronica a extraselor de stare civila. De asemenea, se automatizează procedurile aplicabile, gestionarea întregului proces aferent urmărindu-se a fi efectuată prin intermediul sistemelor informaționale corespunzătoare ale statului.

4. Respectarea transparenței decizionale

La 18 martie 2024 proiectul de lege și nota informativă au fost plasate pe pagina web a Ministerului Justiției și pe pagina web particip.gov.md (https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-de-lege-cu-privire-la-actele-de-stare-civila/12218).

Ulterior, proiectul a fost remis spre examinare Guvernului, pe pagina web fiind plasată sinteza obiecțiilor și recomandărilor, dar fără indicarea datei concrete a acestei acțiuni (https://justice.gov.md/ro/content/examinarea-sedinta-guvernului-proiectului-de-lege-privind-actele-de-stare-civila).

Proiectul de lege a fost înregistrat și făcut disponibil pe pagina web a Parlamentului la 4 decembrie 2024. Nu există informații disponibile cu privire la organizarea unor consultări publice de către comisia parlamentară responsabilă înainte de examinarea proiectului și nici nu este publicată o sinteză a recomandărilor pe web în cazul in care comisia a organizat astfel de consultări publice.

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

Nota de Fundamentare a proiectului nu corespunde întru totul prevederilor Legii 100/2017 (în redacția Legii nr.49 din 21.03.2024, în vigoare 05.07.2024), lipsind compartimentele privind: - obiectivele urmărite şi soluţiile propuse; - analiza impactului de reglementare; - compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislaţia UE.

Nota informativă nu corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Nota de fundamentare este bine structurată, cu suficiente argumente pentru majoritatea modificărilor propuse, care tind să explice în detalii necesitatea de a introduce norme noi pentru reglementarea serviciilor de stare civilă, dictată atât de progresele tehnologice, cât și de modernizarea în general a serviciilor publice.

Punctele care pot fi îmbunătățite țin în special de analiza impactului de reglementare pentru anumite categorii de persoane și asupra anumitor categorii de drepturi și libertăți, dar și de fundamentarea economico-financiară.

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Proiectul nu are ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene, în cadrul prezentei expertizări nu au fost stabilite acte comunitare sau alte standarde internaționale obligatorii care urmau să fie luate în considerare la elaborarea proiectului.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Conform notei de fundamentare anexate la proiect, autorii afirmă că cheltuielile financiare necesare pentru implementarea prevederilor propuse au fost estimate la etapa de promovare de către Cancelaria de Stat a proiectului hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului informațional „Acte de stare civilă" (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 956/2022). Conform notei de fundamentare a acestui proiect, dezvoltarea SI „Acte de Stare Civilă" precum și menținerea funcțională pe o perioadă de un an de zile din ziua dării în exploatare a sistemului, se va realiza din contul mijloacelor Proiectului „Modernizarea serviciilor guvernamentale". Finanțarea ulterioară a SI ASC se va efectua din veniturile Agenției Servicii Publice, obținute din prestarea serviciilor publice.

Cheltuielile financiare legate de înregistrarea și emiterea actelor de stare civilă este în seama beneficiarilor serviciilor respective, fără a fi estimat volumul de cheltuieli pentru fiecare tip de act în parte. De asemenea, nu este clar dacă aceleași servicii nu ar putea fi prestate cu mai puține cheltuieli, în lipsa unei analize comparative a sistemului utilizat în prezent cu cel care se dorește a fi implementat.

Anumite cheltuieli vor fi suportate de autoritățile abilitate implicate în procedurile privind actele de stare civilă (autorități publice, arhive, misiuni diplomatice, notari).

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Deși formal proiectul nu necesita realizarea unei analize a impactului, fiind lansat în procesul de avizare și consultare înainte de data de 5 iulie 2024, totuși este regretabil faptul că autorii nu au analizat impactul care îl va avea proiectul asupra, de exemplu, protecției drepturilor și libertăților persoanelor ca urmare a prelucrării pe scară largă a datelor lor cu caracter personal.

De asemenea, nu este făcută o analiză privind impactul digitalizării serviciilor de stare civilă asupra persoanelor analfabete digital.

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 este promovat în interesul modernizării serviciilor publice vizând actele de stare civilă și tehnologizării proceselor respective, printre beneficiarii de bază fiind Agenția Serviciilor Publice, abilitată de către stat (Guvern) cu competențe extinse în domeniu.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Prin promovarea și aplicarea ulterioară a prevederilor proiectului există riscul să nu fie respectate/să fie încălcate anumite drepturi și libertăți ale persoanelor.

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Primul aspect ține de imposibilitatea pentru o persoană de a solicita schimbarea sexului în baza unei declarații pe răspundere proprie, fără a mai fi obligată să prezinte certificate și să suporte intervenții sau investigații medicale.

Cel de al doilea aspect vizează absența a unei analize a protecției datelor cu caracter personal, dat fiind faptul că acest proiect prevede gestionarea pe scară largă de către autorități a unui număr important de astfel de date.

Este de asemenea real pericolul de discriminare indirectă a solicitanților de azil în cazul când ei vor dori să-și înregistreze căsătoria în Republica Moldova.

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Nota de fundamentare analizează modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare. De asemenea, un alt proiect de lege privind ajustarea cadrului legislativ conex a fost elaborat și se află în gestiunea Parlamentului (nr.365 din 04.12.2024).

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

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

1	Art. 6, alin. (5) coroborat cu art. 13, alin. (2) și art. 14, alin (2)	Art. 6. – Documentele de stare civilă (5) Condițiile de eliberare a documentelor de stare civilă, procedura, precum și modelele documentelor de stare civilă se aprobă de Guvern. Art. 13. – Modul de prestare a serviciilor de stare civilă (2) Înregistrarea de stat a faptelor și a evenimentelor de stare civilă, modificarea și anularea actelor de stare civilă, precum și prestarea serviciilor publice aferente, inclusiv a celor pentru care se solicită urgentarea, se realizează în termenele și în condițiile stabilite de Guvern. Art. 14. – Taxele și tarifele pentru prestarea serviciilor de stare civilă (2) Tarifele la serviciile publice prestate în domeniul stării civile și metodologia de calculare a acestora sunt stabilite de către Guvern.	Aceste prevederi lasă la discreția Guvernului cele mai importante aspecte ce țin de prestarea serviciilor de stare civilă beneficiarilor, punând în sarcina acestora toate costurile și cheltuielile, fără a fi cel puțin efectuată o analiză a impactului pe care aceste cheltuieli le vor avea asupra persoanelor, în special a persoanelor vulnerabile sau cu venituri modeste. În plus, aceste articole permit promovarea unor interese contrare celui public. Cel mai elocvent exemplu în acest sens îl servesc comentariile autorilor proiectului la obiecțiile 91 și 92 din documentul sinteza obiecțiilor și propunerilor. Astfel, obiecția 91 a propus reducerea termenului înregistrării căsătoriei prevăzut la art. 32, alin (4) din proiect de la 30 la 10 zile. Autorii proiectului au respins această propunere, din motiv că: „Înregistrarea căsătoriei și a divorțului sunt evenimente care generează efecte juridice nu doar între soți, ci și asupra copiilor. Menținerea termenului respective este necesară, or, aceasta este perioada în care autoritățile abilitate verifică întrunirea condițiilor prevăzute de lege, Suplimentar, viitorii soți au nevoie de suficient timp pentru a se asigura că decizia luată este una corectă”. Din această argumentare se distinge clar un interes public foarte pronunțat în ceea ce ține de reglementarea termenului de minim 30 de zile pentru înregistrarea căsătoriei și eventual a divorțului. Totuși, la o propunere identică, care se regăsește la obiecția 92 din documentul sinteza obiecțiilor și propunerilor, autorii răspund că: „În partea ce vizează „reducerea termenului de încheiere a căsătoriei”, menționăm că proiectul reglementează aceste aspecte la art. 13 alin. (2), care este aplicabil tuturor serviciilor de stare civilă, nu doar procesului de încheiere a căsătoriei. Or, nota informativă a reflectat acest aspect doar cu titlu de	Array	Limitarea atribuțiilor discreționare a Guvernului prin, de exemplu, plafonarea sau scutirea de la plata serviciilor de stare civilă a anumitor categorii de persoane. Promovarea în textul proiectului a interesului public, care nu poate fi doar acumularea de plăți la bugetul ASP, din contul persoanelor private.

2	Art.13 alin. (8)	Articolul 13 - Modul de prestare a serviciilor de stare civilă (8) Dacă declarantul sau, după caz, solicitantul, nu cunoaște limba română sau este analfabet, cu deficiențe de vedere, de auz sau cu surdocecitate, înregistrarea de stat are loc în prezența unui traducător/interpret, din contul și sub răspunderea proprie a declarantului sau, după caz, a solicitantului	În acest alineat autorii proiectului încearcă să reglementeze situațiile în care solicitanții ar întâlni anumite dificultăți în accederea la serviciile de stare civilă. Nu este clar dacă lista persoanelor din acest alineat este una exhaustivă sau doar indicativă. În cazul în care la această listă nu mai pot fi adăugați alți beneficiari, persoanele cu deficiențe de vorbire nu ar avea dreptul la un traducător/interpret. În plus, nu este clar cu ce i-ar putea servi unei persoane analfabete asistența unui traducător sau interpret. Pentru a evita toate aceste ambiguități, se propune o altă redacție a alineatului, pentru a încorpora toți beneficiarii ce întâmpină careva dificultăți în procesul de accedere la serviciile de stare civilă.	Array	Se propune o nouă redacție a textului art.13 alin.(8) ”(8) Dacă declarantul sau, după caz, solicitantul, întâmpină dificultăți serioase, înregistrarea de stat are loc în prezența unei persoane alese de el, din contul și sub răspunderea sa.”.
3	Art. 15, alin. (1)	Art. 15 (1) Cetățenii străini și apatrizii cu drept de aflare sau, după caz, de ședere provizorie sau permanentă în Republica Moldova pot cere înregistrarea de stat a faptelor și a evenimentelor de stare civilă, precum și prestarea altor servicii de stare civilă, dispunând de aceleași drepturi și obligații ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile prevăzute de lege.	Este dificil de stabilit, din prevederile acestui alineat, care anume excepții ar prevedea legea în cazul cetățenilor străini și apatrizilor la înregistrarea de stat a faptelor și actelor de stare civilă. Mai mult decât atât, astfel de norme pot fi aplicate contrar drepturilor omului, ca discriminatorii.	Array	Identificarea și menționarea expresă a normelor ce prevăd un tratament diferit al cetățenilor străini sau apatrizi în raport cu cetățenii Republicii Moldova, în ceea ce ține de înregistrarea de stat a faptelor și evenimentelor de stare civilă, sau excluderea din textul acestui alineat a prevederilor ce se referă la excepții.
4	Art.16 alin.(2)	Articolul 16. – (2) La cererea persoanei căreia i s-a refuzat prestarea serviciului de stare civilă sau a reprezentantului legal al acesteia, autoritatea abilitată este obligată să-i comunice în scris motivele refuzului.	Prevederea respectivă impune solicitantul la o nouă acțiune pentru a obține un răspuns motivat de la autoritatea abilitată, ceea ce poate presupune deplasarea suplimentară, cheltuieli, timp suplimentar etc.	Array	Stabilirea obligației autorității abilitate să motiveze întotdeauna refuzurile la cereri și să facă accesibile respectivele motive pentru solicitant (în scris, electronic etc.).

5	Art. 22, alin. (1)	Articolul 22 - Declarația de naștere a copilului (1) Părinții sau, după caz, unul dintre ei sunt obligați să declare la autoritatea abilitată nașterea copilului în termen de cel mult o lună din ziua nașterii acestuia.	În lipsa cercetărilor, analizelor (statistice sau de alt ordin), nu este clar din ce motiv termenul de înregistrare a nașterii a fost redus de la 3 luni la 1 lună. De asemenea, nu se aduce vreun argument care ar demonstra că termenul actual de 3 luni nu ar fi potrivit. Ținând cont de obiecția nr. 1, există de asemenea posibilitatea ca Guvernul să instituie taxe mai mari pentru înregistrarea nașterii după termenul de 1 lună. Astfel, artificial sunt create niște situații care impun beneficiarii serviciilor de stare civilă la cheltuieli mai mari.	Array	În absența unei motivări consistente pentru reducerea substanțială a termenului, este oportună păstrarea termenului actual.

6	Art. 31, alin (2)	Art. 31 – Modul de înregistrare a căsătoriei (2) În cazul în care cererea de înregistrare a căsătoriei se depune de un cetățean al Republicii Moldova, care este titular al documentelor de stare civilă înregistrate de autoritățile din alte state sau în cazul în care unul din viitorii soți este un cetățean străin sau apatrid, la depunerea cererii se prezintă acte de identitate, certificate de naștere și, după caz, dovezi privind încetarea căsătoriei anterioare, reducerea vârstei matrimoniale, în condițiile art. 14 din Codul familiei, precum și acte, eliberate de autoritățile din statele ale căror cetățeni sunt, din care să rezulte că sunt îndeplinite condițiile de fond stabilite de Codul familiei pentru înregistrarea căsătoriei.	Această dispoziție, neutră în aparență, ar crea obstacole (deseori insurmontabile) în încheierea căsătoriei pentru persoanele solicitante de azil. Aceste persoane fug din țara lor de origine deseori în condiții de pericol extrem. Ele de pot fi în același timp persecutate politic, ceea ce face practic imposibil obținerea de către ei a documentelor specificate în acest articol. Mai multe norme la nivel european și internațional cer ca dispozițiile privind încheierea unei căsătorii să nu restricționeze, în mod disproporționat, dreptul persoanei la căsătorie, prin bariere birocratice excesive. Printre normele internaționale pot fi citate art. 12 în coroborare cu art. 14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului; art. 16 din Declarația Universală a Drepturilor Omului; art. 23 din Pactul internațional privind Drepturile Civile și Politice; Comentariul general nr. 20 al Comitetului pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale privind nediscriminarea în exercitarea drepturilor economice, sociale și culturale; art. 5 din Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială prevede dreptul tuturor, fără deosebire de rasă, culoare sau origine națională sau etnică, la egalitate în fața în fața legii, în special în ceea ce privește ... dreptul la căsătorie și la alegerea soțului; Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor, de asemenea solicită statelor părți să ia toate măsurile corespunzătoare pentru a elimina discriminarea împotriva femeilor în toate aspectele legate de căsătorie și relațiile de familie. Deși această problemă a fost invocată la obiecția 89 din Sinteza obiecțiilor și propunerilor, autorii au respins-o fără o argumentare riguroasă, motivând cu faptul că solicitanții de azil nu pot încheia căsătorie în perioada examinării cererii de acordare	Array	Se propune revizuirea acestui alineat pentru a permite unor categorii de persoane, cum ar fi solicitanții de azil, care nu au posibilitatea de a prezenta toate documentele specificate, să înregistreze căsătoria conform unor proceduri adaptate la situația lor.

7	Art.34 alin.(2)	Articolul 34. – (2) Cererea de înregistrare a căsătoriei se completează de către persoana care solicită înregistrarea căsătoriei cu o persoană condamnată sau arestată, după care se transmite persoanei respective pentru completare. Confirmarea identității și exactitatea datelor înscrise în cerere și semnătura persoanei condamnate sau arestate se autentifică de către șeful instituției, în care este deținută persoana arestată sau condamnată.	Formularea ”se autentifică” intră în contradicție cu alte norme de drept similare (spre exemplu cu cele privind autentificarea notarială) și ar putea presupune necesitatea unei proceduri suplimentare/poate crea impedimente nefondate în confirmarea identității sau a datelor din cereri.	Array	A se substitui textul ”se autentifică” prin textul ”se consemnează/certifică ”.

8	Art.31 alin. (6)	Art. 31 – Modul de înregistrare a căsătoriei (6) La înregistrarea căsătoriei între cetățeni străini sau între un cetățean străin sau, după caz, un apatrid și un cetățean al Republicii Moldova, dacă cel puțin unul dintre ei nu cunoaște limba română, precum și în cazul în care una sau ambele persoane care se căsătoresc sunt cu deficiențe de vedere, de auz sau cu surdocecitate, viitorii soți pot recurge la serviciile unui traducător/interpret. Art. 48 - Modificarea actului de stare civilă g) se solicită modificarea sexului persoanei Art. 49. – Procedura de modificare a actului de stare civilă (1) Modificarea actului de stare civilă se efectuează la cererea titularului sau a persoanei îndreptățite, însoțită de documentele probatorii sau, după caz, din oficiu de Agenția Servicii Publice.	Aceste prevederi condiționează posibilitatea modificării sexului persoanelor transgen cu prezentarea documentelor probatorii, ceea ce implică diferite examene și intervenții medicale, în unele cazuri chiar intervenții chirurgicale. Deși această problemă a fost invocată în obiecțiile 116 și 117 de către Avocatul poporului și Coaliția pentru Incluziune și Nediscriminare, care au propus ca această modificare să fie efectuată în baza declarației pe proprie răspundere a persoanei, autorii proiectului au ținut să respingă argumentele invocate, privind neconformitatea acestor prevederi cu mai multe norme internaționale, opinând cu faptul că articolele în cauză se vor aplica și persoanelor intersex, și că declarația pe propria răspundere nu este posibilă pentru minori. Motivele invocate de autori sunt irelevante, în special dacă ținem cont de efectele grave asupra respectării drepturilor persoanelor interesate. Este posibil de a prevedea posibilitatea modificării pe baza declarației pe proprie răspundere doar a persoanelor transgen, fără ca aceasta să se extindă asupra persoanelor intersex, în cazul în care autorii cu adevărat consideră acest lucru imposibil. De asemenea, nu există o problemă pentru a permite acest lucru persoanelor care au atins majoratul sau de a permite persoanelor responsabile în cazul minorilor.	Array	A aduce dispozițiile din acest articol în conformitate cu principiile și normele internaționale privind drepturile persoanelor transgen, oferindu-le posibilitatea să ceară schimbarea sexului în actele de stare civilă doar în baza declarației pe proprie răspundere.

IV. CONCLUZII

1. Scopul esențial declarat al proiectului este modernizarea serviciilor de stare civilă și adaptarea acestor servicii la progresul tehnologic.

2. În procesul de elaborare a proiectului au fost respectate la general cerințele transparenței decizionale și de consultare publică.

3. Mai multe dispoziții din lege acordă Guvernului, prin norme de blanchetă, atribuții discreționare privind prestarea serviciilor de stare civilă, ceea ce permite să conchidem că proiectul promovează nu doar scopul declarat, dar și acumularea de venituri în bugetul de stat și al entităților publice interesate (unul din autorii proiectului este ASP, instituție care va percepe taxele și tarifele pentru serviciile de stare civilă, fiind astfel beneficiarul direct al normelor sus-numite).

4. Este problematică modificarea diferitor termene privind înregistrarea unor fapte sau evenimente de stare civilă, fără nicio motivare și temei, permițând astfel autorităților de a prevedea diferite taxe pentru faptele sau evenimentele înregistrate peste termenul prevăzut.

5. O problemă importantă este respectarea drepturile persoanelor transgen, autorii proiectului refuzând să li se acorde posibilitatea modificării sexului la cerere, fără examene medicale prealabile. Refuzul de a respecta principiile și normele internaționale în acest domeniu nu este fundamentat cu careva argumente solide, ceea ce ne permite să opinăm că unul din scopuri al omisiunii este evitarea criticii din partea persoanelor transfobe.

6. Un aspect care trezește îngrijorări este discriminarea indirectă la care ar putea fi supuși solicitanții de azil, în cazul în care vor dori să înregistreze o căsătorie, deoarece proiectul prevede necesitatea prezentării diferitor acte de identitate și altele, de care aceste persoane pur și simplu nu dispun și pe care nici nu le pot obține, în condiția în care s-au refugiat de persecuția autorităților din țara lor natală.