

GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÎRE nr. _____
din _____ 2015

mun. Chișinău

**Pentru aprobarea proiectului de lege
pentru modificarea și completarea unor acte legislative**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative

Prim-ministru interimar

Gheorghe BREGA

Contrasemnează:

Ministrul tehnologiei
informației și comunicațiilor
Ministrul justiției
Ministrul afacerilor interne

Pavel Filip
Vladimir Cebotari
Oleg Balan

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

L E G E

pentru modificarea și completarea unor acte legislative

Parlamentul adoptă prezenta lege organică

Articolul I. – Legea nr.269-XIII din 9 noiembrie 1994 cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.6, art.54), cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Capitolul IV se abrogă.

2. La articolul 11 alin. (4) va avea următorul cuprins:

„(4) Cetățenilor Republicii Moldova, apatrizilor, refugiaților și beneficiarilor de protecție umanitară domiciliați în Republica Moldova care vor să se domicilieze în alte țări și nu și-au onorat obligațiunile patrimoniale față de alte persoane fizice și juridice, li se poate ridica de către autoritățile competente pașaportul sau documentul de călătorie în cazul aplicării interdicției de a părăsi țara, conform procedurii stabilite de lege.

Articolul II. – 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 și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. Articolul 4 se completează cu alineatele (5)-(7), cu următorul cuprins:

„(5) Cererea pentru eliberarea actului de identitate se respinge în cazul în care solicitantul a prezentat informații frauduloase sau documentele prezentate sunt insuficiente pentru eliberarea acestuia, conțin divergențe, sunt nevalabile sau se constată că nu sunt autentice conform procedurii stabilite de Guvern.

(6) Cererea pentru eliberarea documentului de călătorie se respinge și în alte cazuri prevăzute de lege.

(7) Refuzul neîntemeiat de a primi cererile de eliberare a actului de identitate poate fi contestat, în modul stabilit, în ordinea contenciosului administrativ.”

2. Articolul 5:

alineatul unic devine alineatul (1) și se completează cu litera f) cu următorul cuprins:

„f) eliberate în baza documentelor false sau nevalabile. În cazul în care actul de identitate a fost eliberat sau pe fișa de însoțire la acesta au fost aplicate mențiuni în baza unui document care, ulterior, a fost anulat, s-a constatat că era nul, fals ori falsificat sau în baza informației frauduloase, actul eliberat sau mențiunile respective de pe fișa de însoțire sunt nule de drept.”;

se completează cu alineatul (2) cu următorul cuprins:

„(2) Nulitatea actului de identitate, a mențiunilor de pe fișa de însoțire la acesta se constată de instanța de judecată sau de autoritatea emitentă din oficiu, ori ca urmare a sesizărilor persoanelor interesate.”

3. Articolul 6:

alineatul (1) după cuvintele ”Actele de identitate nevalabile” se completează cu cuvintele ”, precum și pașapoartele valabile a titularilor asupra cărora a fost aplicată măsura preventivă obligația de a nu părăsi țara sau interdicția de a părăsi țara”;

la alineatul (3) cuvintele ”Cetățenii Republicii Moldova” se substituie cu cuvintele ”Prin derogare de la prevederile alin. (2) cetățenii Republicii Moldova”.

Articolul III. – Guvernul, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege.

PREȘEDINTELE PARLEMENTULUI

Andrian CANDU

NOTA INFORMATIVĂ
la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative

1. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și scopul urmărit

Prezentul proiect a fost elaborat de către Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor în vederea ajustării cadrului legal național la relațiile sociale, precum și lichidării lacunelor existente și vidului juridic în actul legislativ.

2. Principalele prevederi ale proiectului

Mecanismul actual referitor la refuzul eliberării pașaportului conform interdicțiilor prevăzute în art. 8 din Legea nr.269-XIII din 9 noiembrie 1994 cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova nu este perfect și conform practicii Curții Europene a Drepturilor Omului poate aduce la încălcarea dreptului cetățeanului la libera circulație care este garantat de prevederile art.27 Constituția Republicii Moldova.

Conform normelor Codului de procedură penală al Republicii Moldova, una din măsurile preventive este obligarea de a nu părăsi țara, aplicarea acesteia ținând de competența doar a procurorului sau a instanței de judecată pe un termen de 30 de zile, care poate fi prelungit nu mai mult de 30 de zile. Menționăm că executarea acestei obligații este pusă în sarcina Comisariatului de poliție de la locul de domiciliu și Poliției de Frontieră, care au dreptul doar să ridice pașaportul (art. 175 alin. (3) pct. 2), art. 178).

Refuzul eliberării pașaportului cetățeanului Republicii Moldova nu este inclus ca măsură preventivă în Codul de procedură penală și aici se creează un vid juridic, când pe de o parte i se aplică persoanei interdicția de a părăsi țara în temeiul hotărârii instanței de judecată, în condițiile Codului de executare, pe de altă parte nu există un mecanism clar de punere în executare a interdicției respective prin transmiterea acesteia către ÎS „CRIS „Registru”, deoarece întreprinderea vizată potrivit Codului de executare nu are obligația punerii în executare a hotărârilor instanței de judecată.

În cadrul procedurii penale, Codul de executare stabilește că executarea acestei obligații este pusă în sarcina Comisariatului de poliție de la locul de domiciliu și Serviciului Vamal, care au dreptul doar să ridice pașaportul (art. 296).

În cadrul executării hotărârilor cu caracter civil, instanța de judecată poate aplica interdicția de a părăsi țara în cel mult 6 luni, la demersul executorului judecătoresc, doar după luarea măsurilor de asigurare a executării documentului executoriu, în temeiul art.64 alin.(1) din Codul de executare nr.443-XV din 24.12.2004.

Totodată, art.296 alin.(2) din Codul de executare prevede că ordonanța sau hotărârea privind aplicarea măsurii preventive de obligare de a nu părăsi țara se trimite spre executare organului afacerilor interne în a cărui rază teritorială își are domiciliul prevenitul, care asigură ridicarea provizorie a pașaportului, și Poliției de Frontieră.

Reieșind din aceste prevederi, conchidem că există doar noțiunile juridice ”obligarea de a nu părăsi țara” și ”interdicția de a părăsi țara” care prevăd doar ridicarea pașaportului nu și refuzul în eliberare, fiind stabilite autoritățile împuternicite cu ridicarea pașaportului, termenul de ridicare etc, fiind în concordanță cu practica Curții Europene a Drepturilor Omului potrivit căreia interdicția nu va avea un caracter automat, cu stabilirea limitelor în privința domeniului de aplicare sau a duratei acesteia.

Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 7 din 5 aprilie 2011, a invocat că orice limitare a dreptului persoanei la libera circulație, manifestată fie prin refuzul eliberării

actelor de călătorie necesare exercitării acestei libertăți, fie prin interdicția de a părăsi țara, trebuie să corespundă anumitor exigențe de ordin material și procedural, care să garanteze proporționalitatea acesteia cu scopul urmărit. Curtea relevă că ține de diligența instanței de a decide asupra proporționalității asigurării acțiunii și executării hotărârii prin aplicarea față de debitor a interdicției de a părăsi țara.

Examinând Codul de procedură penală din 24 martie 1961, care a fost abrogat, s-a constatat că nu a existat o astfel de măsură preventivă ”obligarea de a nu părăsi țara”, fiind în concordanță la acel moment cu mecanismul prevăzut în art. 8 din Legea nr. 269-XIII din 09 noiembrie 1994.

Însă odată cu intrarea în vigoare la data de 12 iunie 2003 a noului Cod de procedură penală, a dispărut necesitatea menținerii mecanismului de refuz în eliberarea pașaportului, urmînd ca acest mecanism să fie abrogat sau luînd în considerație practica Curții Europene a Drepturilor Omului, acest mecanism să fie perfecționat.

Punctul de plecare privind amendarea Legii nr.269-XIII din 9 noiembrie 1994 cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova este în exercitarea dreptului de a ieși din țară prevăzut la art.13 alin (2) din Declarația universală a drepturilor omului: „Orice persoană are dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv pe a sa, și de a reveni în țara sa.”

În conformitate cu practicile ONU privind drepturile omului, Declarației i s-a dat o formă concretă în articolul 12 alineatul (2) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP):2 „Orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv propria sa țară.” În anul 1999, în Observația sa generală nr. 273, Comitetul ONU pentru drepturile omului a oferit orientări privind sensul articolului 12 alineatul (2) PIDCP, începînd cu precizarea că dreptul „nu poate fi condiționat de vreun scop special sau de durata pentru care persoana alege să rămână în afara țării” (punctul 8).

Comitetul ONU pentru drepturile omului recunoaște că, pentru ca dreptul de a părăsi propria țară să fie efectiv, statul trebuie să elibereze persoanei documente de călătorie, în special un pașaport: „Din moment ce pentru o călătorie internațională sunt de obicei necesare documente adecvate, în special un pașaport, dreptul de a părăsi o țară trebuie să includă dreptul de a obține documentele de călătorie necesare. Eliberarea pașapoartelor este în mod obișnuit de competența statului de cetățenie al persoanei. Refuzul unui stat de a elibera un pașaport pentru un cetățean cu domiciliul în străinătate poate priva persoana respectivă de dreptul de a părăsi țara de reședință și de a călători în altă parte” (punctul 9).

Dreptul de a părăsi propria țară prevăzut în articolul 12 alineatul (2) PIDCP include atât o obligație pozitivă a statelor – aceea de a elibera documente –, cât și o obligație negativă – aceea de a nu pune piedici în calea unei persoane care dorește să părăsească țara. Articolul 12 alineatul (3) PIDCP permite statelor să instituie restricții privind dreptul de a părăsi țara, dar aceste restricții trebuie să fie prevăzute de lege, trebuie să fie necesare pentru a ocroti securitatea națională, ordinea publică, sănătatea ori moralitatea publică sau drepturile și libertățile altora și trebuie să fie compatibile cu celelalte drepturi recunoscute în PIDCP. Toate restricțiile privind dreptul de a părăsi țara trebuie să fie de strictă interpretare.

Astfel, este evident că dreptul de a părăsi propria țară implică de asemenea o obligație a statului de a emite documente de călătorie, astfel încât persoana să poată exercita dreptul respectiv. În mod similar, retragerea documentelor de călătorie, care are ca rezultat imposibilitatea persoanei de a părăsi țara în mod legal, reprezintă o încălcare a articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție, cu excepția situației în care

statul își poate justifica acțiunile pe baza unui motiv admisibil și poate demonstra că acestea sunt necesare pentru a proteja interesul concret.

Orice restricție privind dreptul de a părăsi o țară trebuie să fie în conformitate cu legea, să urmărească un scop legitim recunoscut în legislația internațională privind drepturile omului și să fie necesar pentru atingerea obiectivului respectiv.

Prin urmare, interdicțiile prevăzute în art. 8 din legea prenotată aduc atingere dreptului cetățeanului la libera circulație care este garantat de prevederile art.27 Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, care prevede că oricărui cetățean îi este garantat dreptul la libera circulație în interiorul țării și de a ieși din țară.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în repetate cazuri asupra dreptului de a părăsi propria țară.

În cauza Riener împotriva Bulgariei din anul 2006, Curtea a constatat existența unei încălcări a dreptului de a părăsi o țară, întrucât, deși statul a avut un scop legitim, acțiunea acestuia a fost disproporționată în raport cu scopul respectiv. De asemenea, legea era lipsită de claritate, la fel ca o serie de practici puse în aplicare în temeiul acesteia, făcând astfel ca interdicția de a călători să fie o măsură automată, cu o durată nedeterminată.

În cauza Gochev împotriva Bulgariei din anul 2009, referitor la impunerea interdicției de a părăsi țara pentru a executa o creanță, Curtea a considerat că interdicția avea un caracter automat, fără vreo limitare în privința domeniului de aplicare sau a duratei acesteia și, prin urmare, nu era justificată și proporțională cu interesul legitim pe care se pretindea că îl urmărește.

La fel, în cauza Nalbantski împotriva Bulgariei din anul 2011 cu privire la interdicția de a călători în legătură cu procesul penal, deși scopul era legitim, modul în care a fost urmărit nu era legitim, deoarece avea un caracter automat și a constituit o măsură pe durată nedeterminată, reprezentând astfel o încălcare a dreptului.

De asemenea este important de făcut referință la practica Curții de Justiție a Uniunii Europene:

- în cazul dlui Aladzhov din anul 2011 referitor la litigiul fiscal cu autoritățile bulgare care au aplicat interdicția de a călători pînă la soluționarea litigiului, a considerat că o interdicție de a călători întemeiată exclusiv pe datoria fiscală, fără a fi apreciată conduita dlui Aladzhov și fără existența unei referințe la amenințarea pe care ar reprezenta acesta pentru ordinea publică nu este în concordanță cu legislația Uniunii Europene;

- în cazul dlui Byankov din anul 2012 referitor la interzicerea părăsirii Bulgariei din cauza datoriei cu caracter personal pe care trebuia să o plătească, a considerat că o interdicție de a călători întemeiată exclusiv pe motive legate de o datorie de drept privat este în contradicție cu legislația Uniunii Europene.

Conform celor enunțate și ținînd cont că Codul penal al Republicii Moldova prevede ca componente de infracțiune crimele săvîrșite contra securității statului, umanității, activitatea mercenarilor etc., se propune excluderea din art. 8 a următoarelor temeuri de refuz:

- litera a) „prezintă pericol pentru securitatea națională”;
- litera b) „a comis crime contra umanității”;
- litera d) „a încălcat regulile de import-export și de tranzitare a substanțelor și obiectelor la care sînt stabilite restricții”;
- litera e) „satisface serviciul în formațiuni armate străine sau de mercenari”.

Totodată, potrivit prevederilor art. 27 din Legea nr. 59 din 29.03.2012 privind

activitatea de investigații, Serviciul de Informații și Securitate poate efectua măsuri speciale de investigații pe marginea categoriilor de infracțiuni respective ce se autorizează, doar în cadrul urmăririi penale, potrivit Codului de procedură penală.

Mai mult, cadrul legal existent nu distinge o procedură distinctă de calificare a circumstanțelor privind securitatea națională de către Serviciul de Informații și Securitate, în coraport cu autoritățile prevăzute expres în Codul de procedură penală, care sunt abilitate inclusiv, cu dreptul de efectua urmărirea penală.

Menționăm, că pînă în prezent nu au fost eliberate refuzuri conform temeiurilor prevăzute la lit. a), b), d) și e).

Excluderea literei c) „execută pedeapsă în temeiul sentinței instanței de judecată sau este tras la răspundere penală” este determinată din următoarele aspecte.

Pornind de la prevederile art. 14 alin.(1) din Codul Penal se consideră „răspunderea penală condamnarea publică, în numele legii, a faptelor infracționale și a persoanelor care le-au săvîrșit, condamnare ce poate fi precedată de măsurile de constrîngere prevăzute de lege”. Alin. (3) al articolului prenotat prevede că răspunderii penale este supusă numai persoana vinovată de săvîrșirea infracțiunii prevăzute de legea penală.

În acest context, art.8 din Codul de procedură penală prevede că persoana acuzată de săvîrșirea unei infracțiuni este prezumată nevinovată atîta timp cît vinovăția sa nu-i va fi dovedită, în modul prevăzut de prezentul cod, într-un proces judiciar public, în cadrul căruia îi vor fi asigurate toate garanțiile necesare apărării sale și nu va fi constatată printr-o hotărîre judecătorească de condamnare definitivă.

Prin urmare, executarea pedepsei penale privative de libertate în temeiul sentinței de judecată, inclusiv și pe termenul executării condiționate a pedepsei penale sau amînării executării condiționate a pedepsei penale și procedura eliberării pașaportului sunt calificate ca două proceduri distincte

Sintagma ”este tras la răspundere penală” este interpretabilă în mai multe sensuri, însă în final, potrivit Avizului consultativ nr. 4 ac-7/15 din 18.05.2015 al Plenului Curții Supreme de Justiție mecanismul de aplicare a interdicției pe acest temei este reglementat de Codul de procedură penală și Codul de executare.

Astfel, Plenul Curții Supreme de Justiție a considerat că această sintagmă se referă la una din părțile procesului penal: bănuitul, învinuitul, inculpatul, în privința căreia a fost aplicată una din măsurile preventive prevăzute de art. 175 din Codul de procedură penală, în baza unui act al organelor abilitate cu astfel de competențe. Or, în lipsa unor restricții legale, refuzul în eliberarea pașaportului, va putea fi tratat ca un act vădit de nerespectarea drepturilor ce țin de libertatea de circulație, garantate de art. 2 a Protocolului 4 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

Excluderea literei g) „are obligațiuni patrimoniale față de stat, de persoane fizice și juridice, conform hotărîrii instanței de judecată” este dictată de neconcordanța dintre normele respective cu prevederile Codului de executare, care stipulează doar competența Poliției de Frontieră, fiind abilitată cu dreptul de ridicare a pașaportului.

Astfel, se propune doar un singur temei de refuz referitor la comunicarea informațiilor false despre sine care a fost inclus în Legea nr.273-XIII din 9 noiembrie 1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte și anume la capitolul III Modul de eliberare și ridicare a actelor de identitate.

Mai mult, menținerea temeiului respectiv este în concordanță cu prevederile art. 8 alin.(1) lit.e) din Legea nr. 200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor din

Republica Moldova.

Menținerea acestui temei de refuz în lege va contribui la evitarea eventualelor litigii de judecată, în situația când titularul cererii comunică informații false despre sine și organul abilitat refuză în eliberarea actului de identitate fără un suport legal.

Necesitatea abrogării art. 8 din Legea nr.269-XIII din 9 noiembrie 1994 reiese și din faptul că cetățeanul Republicii Moldova are dreptul să dețină concomitent 2 pașapoarte valabile, iar în cazul refuzului în eliberarea pașaportului expirat, nu va constitui impediment pentru acest cetățean de a părăsi țara, fiind utilizat al doilea pașaport.

Ca urmare, obligația statului de a împiedica părăsirea țării de o persoană de rea-credință nu va fi realizat.

Amendarea art. 11 alin. (4) este dictată de faptul aducerii în concordanță a acestuia cu prevederile Codului de procedură penală care stipulează că ridicarea de către autoritățile competente a pașaportului sau documentului de călătorie poate fi realizată doar în condițiile aplicării interdicției de a părăsi țara.

Potrivit prezentului proiect urmează a fi amendată și Legea nr.273-XIII din 9 noiembrie 1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte:

- includerea a unui singur temei de refuz pentru eliberarea pașaportului în cazul prezentării de către solicitant a informații frauduloase sau documentele prezentate sunt insuficiente pentru eliberarea acestuia, conțin divergențe, sunt nevalabile sau se constată că nu sunt autentice;

- completarea prevederilor referitor la cererea pentru eliberarea documentului de călătorie se respinge și în alte cazuri prevăzute de lege este susținută prin faptul că potrivit prevederilor Legii nr. 270-XVI din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova sunt menționate și alte cazuri de respingere a cererii, cum ar fi: motive de atentare asupra securității naționale și ordinii publice.

- în scopul reglementării depline a procedurii de refuz în eliberarea actelor de identitate au fost menținute prevederile privind refuzul neîntemeiat de a primi cererile de eliberare a actului de identitate care poate fi contestat, în modul stabilit, în ordinea contenciosului administrativ;

- completarea art. 5 va preciza și consolida procedura prezentării informațiilor frauduloase;

- amendarea art. 6 este susținută pentru precizarea normei și anume că, potrivit Codului de procedură penală nu este clar stipulat dacă pot fi sau nu ridicate și pașapoartele valabile ale titularilor asupra cărora a fost aplicată măsura preventivă obligația de a nu părăsi țara sau interdicția de a părăsi țara.

3. Fundamentarea economico-financiară

Promovarea proiectului nu implică cheltuieli suplimentare din Bugetul de Stat

4. Transparența în procesul decizional/Coordonarea proiectului

Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative este plasat pe pagina web-oficială a Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor: [www.mtic.gov.md/transparența/consultări publice](http://www.mtic.gov.md/transparența/consultări_publice).