**Notă informativă**

**la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative**

1. **Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului.**

Proiectul este elaborat de către Ministerul Afacerilor Interne în comun cu Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

1. **Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite**

La baza elaborării proiectului de lege privind modificarea unor acte normative (Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova şi Codul Contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008) au stat următoarele raționamente:

1. necesitatea reglementării mai eficiente a proceselor migraţionale în aspecte ce țin de imigrarea străinilor în scop de muncă pentru asigurarea intereselor economiei naționale și diminuarea deficitului forței de muncă format pe piața autohtonă în urma emigrării populației de vârsta aptă de muncă;
2. asigurarea necesităților în muncitori calificați pentru mai multe ramuri ale economiei naționale, inclusiv pentru dezvoltarea proiectelor investiționale de infrastructură, în construcții etc.;
3. crearea precondițiilor legislative pentru facilitarea imigrării legale a străinilor în scop de muncă și asigurarea drepturilor economice și sociale ale acestora, în corespundere cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;
4. sporirea gradului de responsabilitate ale beneficiarilor solicitanți (angajatorilor) pentru străinii încadrați în câmpul muncii.

Potrivit datelor deținute de Biroul Naţional de Statistică (BNS) se atestă un număr tot mai mare de locuri de muncă vacante existente. La finele anului 2018 numărul unor astfel de locuri de muncă a crescut cu 30% în comparație cu perioada anilor 2014-2017.

În paralel se atestă și creșterea net pozitivă de locuri de muncă nou create. Potrivit datelor ce țin de crearea şi lichidarea locurilor de muncă pe parcursul anilor 2014, 2017se atestă creșterea locurilor noi de muncă în așa domenii cum ar fi: *comerțul cu ridicata și amănuntul; întreținerea și repararea autovehiculelor și motocicletelor; industria prelucrătoare; sănătate și asistență socială; administrație publică și apărare; asigurări sociale obligatorii; construcții.*

Datele administrative ale Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM) confirmă evoluțiile sus-menționate: pentru anul 2018 se indică o creștere cu 18,7% a numărului de locuri de muncă vacante înregistrate față de perioada anilor 2014-2017; devine tot mai dificilă angajarea lucrătorilor la funcțiile vacante înregistrate. Faptul este confirmat și de solicitările sporite ale angajatorilor către ANOFM privind angajarea *muncitorilor calificaţi şi asimilaţi, operatori la maşini şi instalaţii şi asamblori de maşini şi echipamente.* Solicitările respective depășesc esențial oferta disponibilă a pieţei muncii.

Concomitent, s-a diminuat cererea în angajarea de muncitori necalificați. Potrivit datelor ANOFM în perioada anilor 2014-2018 se atestă creșterea numărului de locuri vacante cu salarii mai mari. Cel mai mult a crescut numărul locurilor vacante (cu 15,2 p.p.) cu salarii între 3001-5000 lei, urmate de locurile cu salarii >5001 lei (cu 10,4 p.p.). Ponderea locurilor vacante care oferă un salariu sub 3000 lei s-a diminuat cu 34,5 p.p.

Conform datelor BNS se atestă o tendinţă de creştere, atât la crearea locurilor de muncă, cât și la locurile de muncă vacante. Crearea locurilor de muncă a depășit numărul locurilor de muncă lichidate în anii 2014, 2017 și 2018, în timp ce în 2015 și 2016 s-a înregistrat o lichidare netă a locurilor de muncă.

Analiza locurilor de muncă vacante conform activităților economice permite *identificarea deficitului de forță de muncă mai mare pe anumite sectoare***.** În anii 2014-2018, ponderea Industriei prelucrătoare și extractive a crescut de la 23,4% la 32,3%. Alte sectoare cu creșteri mai mici, dar importante, au fost agricultura, silvicultura și pescuit (+1,9 p.p.), transport și depozitare (+1,8 p.p.) și învăţământ (+2,3 p.p.). Principala reducere a locurilor vacante înregistrate se regăsește în alte activități de servicii (-8,9 p.p.), urmate de comerț cu ridicata și amănuntul (-3,6 p.p ) și administrația publică și apărare (-2,3 p.p.). În sănătate și asistență socială, precum și în activități financiare și asigurări, se observă, de asemenea o ușoară scădere.

Din analiza informației respective deducem că, în anumite ramuri ale economiei, se atestă un ***deficit al forței de muncă pentru muncitori calificați****,* care ar putea fi suplinit cu forţa de muncă străină.

Astfel, proiectul de modificare a cadrului normativ în domeniu urmează să optimizeze procesele de angajare a străinilor la muncă pe piața autohtonă, să elimine lacunele şi barierele administrative depistate, cu racordarea prevederile legislației la necesitățile economiei naționale și respectarea cerințelor tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Totodată, modificările propuse vizează și îndeplinirea obiectivelor care au fost stabilite de documente de politici naționale și angajamentelor internaționale pe care le are Republica Moldova: îndeplinirea obiectivelor din Strategia națională pentru ocuparea forței de muncă 2017-2022, în special, Prioritatea 4. ”Valorificarea potențialului migrației pentru dezvoltarea durabilă”, direcția de acțiune ”1) consolidarea cadrului instituțional și legislativ necesar pentru gestionarea procesului migrației forței de muncă”; Strategia națională în domeniul migrației și azilului (2011-2020), care stabilește drept obiectiv prioritar asigurarea migrației controlate etc.

1. **Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislaţiei naţionale cu legislaţia Uniunii Europene**.

Proiectul nu are drept scop armonizarea legislaţiei naţionale cu legislaţia Uniunii Europene

|  |
| --- |
|  **4. Principalele prevederi ale proiectului şi evidenţierea elementelor noi**  4.1. În mecanismul de acordare a dreptului de ședere străinilor în scop de muncă:*În articolul I, proiectul de lege propune modificarea unor articole ale Legii nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova.* Principalele prevederi ale proiectului ţin de:4.1.1. În vederea optimizării procedurilor de documentare a lucrătorilor străini, *a fost exclusă obligativitatea autentificării notariale a contractului de locaţiune a spaţiului locativ* (substituirea sintagmei „dovada spaţiului de locuit ” cu sintagma „actul ce atestă dreptul de proprietate sau cu titlu de folosinţă asupra locuinţei,” pct.3 al proiectului). Pe lângă faptul că reduce o verigă birocratică în activitate, modificarea normei respective va reduce și costurile aferente procesului de pregătire a actelor pentru documentarea străinilor;4.1.2. În prezent acordarea dreptului de ședere în scop de muncă în RM este condiționată de *cerința de achitare acestuia a unui salariu mediu prognozat pe economie* (art. 434 lit. e). Raționamentul respectiv a fost introdus de legislativ în scopul asigurării priorității la angajare a forței de muncă autohtone.Dar, analiza datelor administrative ANOFM și datelor BNS privind numărul locurilor de lucru vacante în coraport cu mărimea salariului, indică creșterea locurilor de muncă vacante cu salarii mai mari, care, în pofida majorării mărimii salariilor pe economie, sunt totuși mai mici decât salariul mediu prognozat pe economia națională.Cel mai mult a crescut numărul locurilor vacante (+15,2 puncte procentuale (p.p.) cu salarii între 3001-5000 lei, urmate de locurile cu salarii >5001 lei (+10,4 p.p.). Ponderea locurilor vacante care oferă un salariu sub 3000 lei a scăzut cu -34,5 p.p. Ca exemplu, locurile de muncă declarate drept vacante în anul 2018, erau remunerate cu un salariu de 5000 de lei maximum. Astfel, cerința prezentă în legislație privind achitarea străinului unui salariu mediu prognozat pe economie devine una nefuncțională, condiționează angajarea unui străin cu un salariu mai mare decât cel de care dispune un lucrător autohton, vine în detrimentul politicilor de ocupare și în defavorizarea forței de muncă autohtone. Totodată, aceasta prezintă și un impediment în angajarea în câmpul muncii a străinilor, deși piața de muncă nu poate asigura necesitățile în suplinirea locurilor vacante cu lucrătorii autohtoni.Reieşind din cele constatate, se propune modificarea formulei expuse în art. 434, alin. (1), lit. e) prin formulă: ”*e) proiectul contractului individual de muncă al străinului, cu indicarea salariului lunar, care nu trebuie să fie mai mic decât salariul mediu lunar al angajaților cu aceeași ocupație din cadrul persoanei juridice solicitante, sau salariul mediu lunar înregistrat în cadrul persoanei juridice solicitante, dacă nu au fost înregistrate ocupații similare celor din proiectul contractului individual de muncă în perioada pentru care se calculează salariul mediu lunar”.*Menționăm că formula respectivă corespunde și principiului echității, stipulate în Convenția europeană privind statutul juridic al lucrătorului migrant, Convenția ILO nr.97 privind migrația în scop de angajare și Carta Socială Europeană revizuită, parte la care este Republica Moldova. Actele internaționale menționate reglementează dreptul lucrătorilor imigranți să aibă un tratament nu mai puțin favorabil decât cel acordat cetățenilor lor în ceea ce priveşte salarizarea şi alte condiții de angajare şi de muncă.4.1.3. În contextul expus, se *propune și abrogarea alin (2) art. 431 și art. 435, care reglementează modalitatea de documentare a străinilor în scop de muncă în baza Listei ocupațiilor prioritare.**Lista ocupațiilor prioritare*, aprobată anual prin Hotărârea Guvernului, ca modalitate de documentare a străinilor în scop de muncă, a fost inclusă în legislație din anul 2018. Raționamentul mecanismului a constat în asigurarea necesităților economiei naționale în forță de muncă, în cazul în care ocuparea locurilor de muncă vacante nu poate fi asigurată cu resurse umane autohtone sau se atestă deficit de muncă în anumite sectoare. În această ordine de idei, Lista urma să asigure funcționalitatea anumitor sectoare economice prin facilitarea angajării străinilor.Însă, pe parcursul implementării prevederilor respective ale Legii pe parcursul anilor 2018 şi 2019 s-a constatat că acest mecanism s-a dovedit a fi ineficient și fără impact esențial asupra pieței muncii. Or, angajatorii și/sau investitorii străini nu au valorificat această modalitate. Prezenta constatare se confirmă prin numărul mic de cetățeni străini, care au fost documentați pe parcursul anilor 2018 şi 2019 – în total, 65 de străini. Totodată, potrivit datelor ANOFM demonstrează că acele ocupații la care se atestă deficit al forței de muncă nu sunt atractive pentru cetățenii străini. Drept urmare, *Lista ocupațiilor prioritare* rămâne a fi un mecanism formal care nu generează soluții pentru problemele existente pe piața muncii.Deși noile prevederi stabilesc că străinii documentați în baza Listei obțin permis de ședere în scop de muncă pentru o perioadă de 2 ani, spre deosebire de celelalte categorii de străini, considerăm că facilităţile respective nu justifică menținerea prezentei modalități de documentare, atât timp cât aceasta nu răspunde la obiectivul enunțat în lege. * 4.1.4. Luând în calcul anumite riscuri legate de nerespectarea, de către străini a regimului de şedere temporară în Republica Moldova, problemele cu care se confruntă unele state în soluţionarea unor aspecte de competenţă, practica internațională ne sugerează că politica migrațională a statului necesită a fi abordată atât din perspectiva necesităților, cât și a riscurilor, astfel impunând anumite restricții sau limitări a accesului în țară, fie în scop de muncă sau alt scop.

Menționăm că accesul necondiționat la piața forței de muncă, inevitabil va conduce la sporirea costurilor pentru stat odată cu demararea procedurii de integrare sau reîntregire a familiei. Menţionăm că procesul de integrare a străinilor presupune accesul la sistemul de protecție socială, asigurarea serviciilor educaţionale şi de sănătate, serviciilor socio-culturale, dar și celor de ocupare a forței de muncă atât a lucrătorilor străini cât şi a membrilor familiei acestora. Astfel, în vederea prevenirii unui aflux de migranţi originari din state cu risc sporit, precum şi a preveni eventuala povară a statului de achitare a costurilor pentru prestarea serviciilor educaţionale, de sănătate ş.a., la alin.(2) din articolului 434 se *propune posibilitatea de prelungire a dreptului de şedere provizorie doar până la 3 ani consecutiv*. Această măsură este argumentată şi în sensul diminuării pericolului de împovărare a sistemului social, în condițiile în care cheltuielile pentru întreținerea sistemului social constituie o parte considerabilă din bugetul de stat.Rrestricții similare sunt aplicate și în alte state din cadrul UE și țări terțe. Ca exemplu, Statul Israel limitează perioada aflării străinilor la muncă în țară până la 3 ani. Or, deficitul de forță de muncă trebuie să fie suplinit cu forța de muncă străină temporar, în paralel cu promovarea politicilor educaționale relevante pentru pregătirea forței de muncă naționale, conform cerințelor angajatorilor. 4.1.5. Proiectul conţine şi unele *propuneri de modificare de ordin tehnic, în scopul ajustării textului şi expunerii într-o formă unitară* (pct.4, pct.6 şi pct.9), precum şi completarea art. 41 cu două prevederi la alin. (2) şi (3), ce ţin de prelungirea dreptului de şedere provizorie pentru activităţi umanitare şi de voluntariat. 4.1.6*.* Totodată, proiectul propune expunerea noțiunii ”autoritatea competentă pentru străini”într-o nouă redacție. Modificările propuse au drept scop aducerea în concordanţă a statutului autorităţii competente pentru străini (în prezent Biroul migraţie şi azil, cu statut de departament), subdiviziune a MAI, cu normele cadrului legislativ privind administraţia publică centrală de specialitate.Expunerea formulei generale a instituției subordonate a MAI corespunde cu atribuțiile realizate *de facto* de către autoritatea competentă pentru străini în diverse domenii de competență, inclusiv pe exercitarea funcțiilor de supraveghere şi control de stat în subdomenii sau în sfere din domeniile de activitate ale MAI, și anume: admisia și reglementarea șederii străinilor în Republica Moldova; prevenirea și combaterea șederii ilegale a străinilor în țară, monitorizarea şi controlul respectării condiţiilor de şedere legală, inclusiv îndepărtarea acestora în caz de nerespectare a regimului de şedere şi/sau aflare pe teritoriul ţării; evidența fluxurilor migraționale; azilul și apatridia; integrarea străinilor și beneficiarilor unei forme de protecție; analiza situației migraționale în țară, asigurarea coordonării activităților în domeniile gestionate ș.a. Aceste și alte modificări din proiect, care facilitează procedurile de acordare străinilor un drept de ședere în scop de muncă în Republica Moldova la solicitarea angajatorului, impune și responsabilități sporite pentru ultimul, fapt ce necesită a fi reflectat în Codul Contravențional. Modificarea respectivă se propune în Articolul II al prezentului proiect.**4.2.** *Articolul II al proiectului de lege vizează modificarea articolului 333 și articolului 334 al Codului Contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, sporirea responsabilității angajatorilor pentru străinii angajați la muncă şi corelarea prevederile articolul 432 din Legea nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova.* Precizăm că pe parcursul ultimilor doi ani legislația ce ține de admisia și acordarea dreptului de ședere străinilor în Republica Moldova a fost semnificativ modificată. Astfel, prin Legea nr. 278 din 29.11.2018 au fost operate modificări în procedurile de documentare a străinilor care au drept scop iniţierea şi dezvoltarea afacerilor, investirea în diverse domenii ale economiei naţionale, a lucrătorilor calificaţi şi a specialiştilor în domeniul IT. Modificările au contribuit la reducerea numărul de acte obligatorii, timpul de acordare a dreptului de şedere şi de eliberare a permisului de şedere, au oferit posibilitatea lucrătorului de a-şi schimba locul de muncă şi angajatorul în cazul rezilierii înainte de termen a contractului de muncă şi alte facilităţi. Totodată, angajatorului i s-a oferit posibilitatea de a selecta la propria răspundere a lucrătorului străin în funcție de necesitățile întreprinderii şi calificării profesionale necesare ale acestuia. De asemenea, angajatorul, fiind responsabil de volumul şi calitatea muncii lucrătorului, îşi asumă responsabilitatea pentru asigurarea realizării angajamentelor contractuale în partea ce ţine de achitarea salariului, securitatea şi sănătatea locului de muncă, protecţia socială şi alte drepturi ale lucrătorului străin, prevăzute în articolul 432 din Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova. Alin. (7) al articolului prenotat prevede că „Beneficiarul solicitant poartă răspundere, în conformitate cu prevederile Codului Penal şi Codului Contravenţional, pentru corectitudinea și autenticitatea datelor prezentate în demersul tipizat,” dar textul normei nu precizează ce fel de răspundere poartă, precum și sancțiunile care pot fi aplicate pentru nerespectarea normei. La moment, Articolul 334 din Codul Contravențional ”Încălcarea regulilor de plasare în câmpul muncii a cetăţenilor străini sau a apatrizilor” nu prevede responsabilitatea și sancţionarea angajatorilor pentru prezentarea datelor eronate în raport cu străinul.Întrucât în proiectul de modificare a Legii 200/2010 sunt stipulate unele angajamente şi obligaţii noi ale angajatorului, este necesar a sincroniza sancţiunile de rigoare pentru nerespectarea angajamentelor asumate.Astfel, se propune completarea Articolului 334 din Codul contravențional se cu un nou aliniat cu următorul cuprins:*”(4) Includerea datelor incorecte sau neautentice în demersul tipizat al autorității competente pentru străini privind acordarea sau prelungirea dreptului de ședere în scop de muncă, pentru cetățenii străini sau apatrizi, aflați provizoriu în Republica Moldova, se sancţionează cu amendă de la 30 la 60 de unităţi convenţionale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 120 la 150 de unităţi convenţionale aplicată persoanei cu funcţie de răspundere.”*1. **Fundamentarea economico-financiară**

Implementarea prezentului proiect de modificare a unor acte normative nu va genera cheltuieli suplimentare la bugetul de stat. **6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare.** Modificările introduse prin prezentul proiect de lege vor genera necesitatea modificării unui set de acte normative, care vor avea drept scop aplicarea coerentă a cadrului normativ în domeniul managementului migrației de muncă. Reieșind din modificările înaintate, se propune ca Guvernul, în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a prezentului proiect de lege, să aducă în conformitate toate actele normative conexe. Astfel, se vor propune amendamente la următoarele acte normative subordonate legii: (1). Hotărârea de Guvern nr.125 din 18.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate şi evidenţa locuitorilor Republicii Moldova, Monitorul Oficial nr.36-40/171 din 22.02.2013 în partea ce ţine de actele necesare pentru confirmarea spaţiului locativ pentru obţinerea dreptului de şedere provizorie şi a permisului de şedere;(2). Modificarea unor acte normative, aprobate de Guvern, care conţin sintagma „Biroul migraţie şi azil” , precum şi alte acte normative conexe, la necesitate. |

 **7. Avizarea şi consultarea publică a proiectului**

În temeiul art.20 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a fost publicat anunțul privind intenția de elaborare a actului normativ. Totodată, în conformitate cu prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul urmează a fi supus consultărilor publice concomitent cu inițierea procedurii de avizare.

 **8. Constatările expertizei anticorupție**

În temeiul art.34 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, expertiza anticorupțe se va realiza concomitent cu avizarea proiectului, în termenii stabiliți. La definitivarea proiectului, constatările expertizei vor fi abordate și incluse în Notă.

**9. Constatările expertizei de compatibilitate**

Întrucât proiectul nu este elaborat în scopul armonizării legislației naționale cu legislația UE, nu se va realiza expertiza de compatibilitate.

**10. Constatările expertizei juridice**

În temeiul art.34 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, expertiza juridică se va realiza concomitent cu avizarea proiectului, în termenii stabiliți. La definitivarea proiectului, constatările expertizei vor fi abordate și incluse în Notă.

**11. Constatările altor expertize**