

NOTĂ INFORMATIVĂ

la proiectul hotărârii Guvernului „Cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General pentru Migrație al Ministerului Afacerilor Interne”

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

Proiectul este elaborat de către Ministerul Afacerilor Interne.

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

În conformitate cu prevederile alin. (1) al art. 15 din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, Ministerul Afacerilor Interne a elaborat proiectul hotărârii Guvernului „Cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General pentru Migrație al Ministerului Afacerilor Interne”.

Proiectul în cauză reprezintă un nou Regulament de organizare și funcționare a autorității competente pentru străini, de reorganizare prin transformare a Biroului Migrație și Azil (cu statut de departament pe lângă minister) în Inspectoratul General pentru Migrație din subordinea Ministerului Afacerilor Interne. Inspectoratul General pentru Migrație este succesorul misiunii, funcțiilor, atribuțiilor, drepturilor și obligațiilor..

Actuala organizare și resursele umane ale Biroului Migrație și Azil (*în continuare BMA*) nu permite o reacție rapidă și eficientă în ceea ce privește gestionarea situației operative prezente, astfel utilizarea migrației în scop de dezvoltare națională este ineficientă.

Este nevoie de o nouă abordare arhitecturală/structurală a BMA, capabilă să asigure gestionarea corectă a fluxului migrațional, și a proceselor migraționale, să minimalizeze riscurile migrației nereglementate și efectele negative ale acesteia asupra ordinii și securității publice la nivel local și regional.

La etapa actuală, structura organizațională a BMA, aprobată în 2014 nu mai corespunde necesităților de capacitate, organizare și motivare a personalului și se confruntă cu dificultăți și deficit în activitatea sa. Actualmente, staff-ul BMA este format din **197** funcționari, dintre care, **177**- funcționari publici cu statut special, **9** - funcționari publici, **5** - personal tehnic și **6** - angajați civili. Actuala organigrama a BMA este depășită de timp, și nu face față misiunii și atribuțiilor de bază.

BMA a depus eforturi susținute în realizarea prerogativelor ce țin de implementarea politicii în domeniul migrației și azilului, de gestionarea fenomenului migrației prin admisia și documentarea străinilor cu acte de identitate, de recunoaștere a statutului de refugiat și a statutului de apatrid, de monitorizare și control a legalității șederii străinilor pe teritoriul Republicii Moldova, de luare în custodie publică și aplicarea corespunzătoare a măsurilor de îndepărtare și a măsurilor restrictive ș.a., însă, la moment, este dificil a face față provocărilor și exercitării atribuțiilor în mod corespunzător, prin urmare, reorganizarea instituțională a autorității competente pentru străini este prioritară.

Din anul 2014 și până în prezent, în evoluție au apărut mai multe procese care necesită o abordare complexă, și destul de atentă în gestionarea fluxurilor migraționale, în care Biroul Migrație și Azil și-a asumat rol de lider activ, în gestionarea acestora. La etapa actuală BMA nu este în capacitate de a răspunde acestor provocări. Este necesară o abordare nouă sub aspect instituțional.

În perioada vizată, în Republica Moldova au avut loc mai multe schimbări de ordin social-politic și economic urmare a: *Liberalizării regimului de Vize cu UE; semnării Acordului de Asociere cu UE și realizării angajamentelor asumate de către RM, alinierii la implementarea Parteneriatului de Mobilitate RM-UE și Parteneriatului Estic, altor Platforme de Cooperare Regionale (RO-MD-UA-GE, Drumul Mătășii, etc.); Acordului de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA), implementarea Acordurilor de Readmisie cu statele membre UE și statele terțe, care, în procesul de realizare a lor, au necesitat intervenții și implicarea Biroului Migrație și Azil, (BMA) atât la nivel normativ, cât și operațional.*

BMA a fost implicat plenar în modificarea cadrului normativ, elaborarea și implementarea proceselor și procedurilor de gestionare a fluxului migrațional.

Sporirea intensității muncii în rezultatul modificării cadrului normativ și lipsa unităților structurale specializate

În contextul liberalizării regimului de viză, semnării de către Republica Moldova a Acordului de Asociere cu UE, și a Acordului DCFTA, în vederea realizării angajamentelor asumate de către RM, în perioada 2016-2019 au fost operate modificări a cadrului normativ în scopul transpunerii în legislația națională a prevederilor tratatelor semnate.

Urmare acestor modificări, în actele normative au fost trasate modalități clare de documentare pentru noi categorii de străini în scop de muncă, pentru reîntregirea familiei, pentru străinii care inițiază și dezvoltă afaceri/investiții, ș.a. Modificările adoptate au impus de asemenea, elaborarea și implementarea de noi procese și servicii, cum ar fi:

a. proceduri facilitate privind admisia și documentarea pe teritoriul Republicii Moldova pentru 8 categorii noi de străini (*persoane aflate în vizite de afaceri, persoane transferate temporar de către persoana juridică dintr-un stat membru al Uniunii Europene, persoane cu funcții de conducere, specialiști, stagiați absolvenți de studii superioare, vânzători profesioniști, prestatori de servicii contractuale, profesioniști independenți*), (Legea Parlamentului nr. 23/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative-aproximarea cadrului legal național la cerințele Acordului de Asociere);

b. mecanism expres de delimitare și oferire a unui statut separat pentru străinii care desfășoară activități de antreprenoriat și de acces a străinilor pe piața muncii din RM, acordarea facilitară a dreptului de ședere pentru anumite categorii de persoane (*străini angajați ai rezidenților zonelor economice libere, pentru activități didactice, activități în domeniul culturii, sănătății, sportului, parcurilor IT, proiecte de importanță națională*) (*modificări operate prin Legea Parlamentului nr. 165/2017 și Legea 278/2018 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative a fost în Republica Moldova*):

- au fost exclusă coordonarea acordării dreptului de ședere în scop de muncă cu ANOFM și emiterea deciziei privind „Dreptul la muncă”;

- s-a redus de la 20 - 25 zile la 15 zile termenul de examinare a actelor depuse la

GUDS pentru acordarea dreptului de ședere în scop de muncă;

- s-a redus esențial de la 11-12 la 5-6 documente pachetul necesar pentru acordarea dreptului de ședere;

- a fost elaborat și aprobat Demersul tipizat prin care angajatorul își asumă responsabilități pentru străinul angajat;

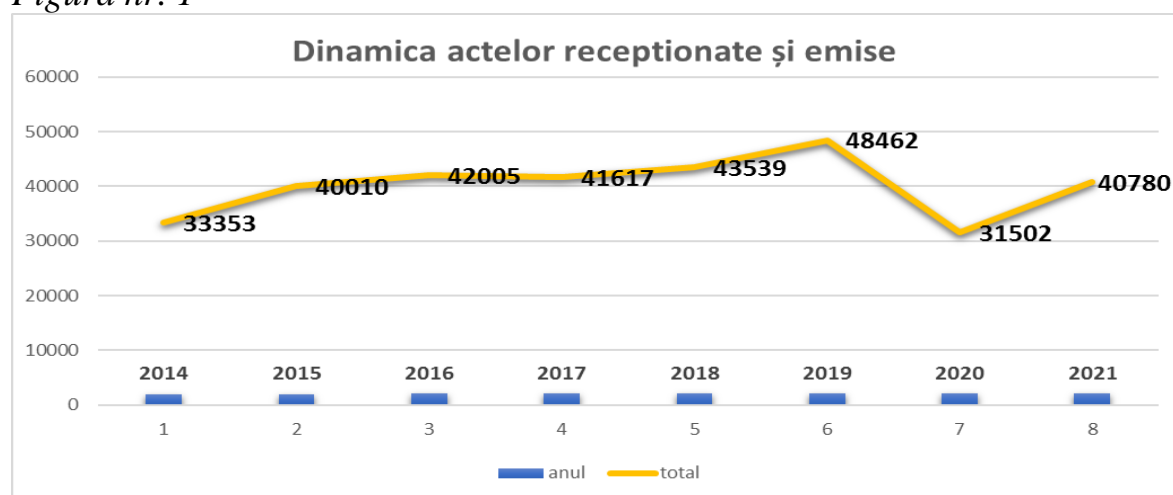
- s-a redus numărul statelor resortisanții statelor cărora au nevoie de viză la intrare în RM de la 112 la 92 de state, dintre care cetățenii a 58 de state au fost exonerati de obținerea vizei de intrare, dacă dețin vize UE, Shengen valabile, sau premise de ședere UE;

- a fost modificată Hotărârea Guvernului nr. 331/ 2011 în perioada anilor 2017-2019, prin care s-a redus esențial lista statelor, cetățenii cărora au nevoie de o invitație pentru a deschide viza de intrare în Republica Moldova, numărul cărora s-a redus de la 74 la 35 state.

Implementarea modificărilor menționate *supra* au contribuit la îmbunătățirea mediului de afaceri, la dezvoltarea serviciilor și activității prestatorilor de servicii, la consolidarea relațiilor comerciale preferențiale, bazate pe condiții mutual avantajoase, la crearea condițiilor atractive pentru dezvoltarea investițiilor, parcurilor industriale ș.a. Potrivit datelor administrative, numărul solicitărilor anuale a fost în continuă creștere (*figura nr. 1*), dintre care au prevalat solicitările pentru acordarea dreptului de ședere în scop de muncă și activități antreprenoriale, numărul lor a crescut de 2,2 ori - de la 893 persoane în anul 2018, la 1946 persoane în anul 2019.

Acordarea/prelungirea dreptului de ședere 2014-2021

Figura nr. 1



Sursa: BMA

Datele prezentate *supra*, (*figura nr. 1*) reflectă totodată sporirea volumului de lucru, intensitatea muncii a numărului de personal angajat din 2014 în comparație cu volumul de lucru actual.

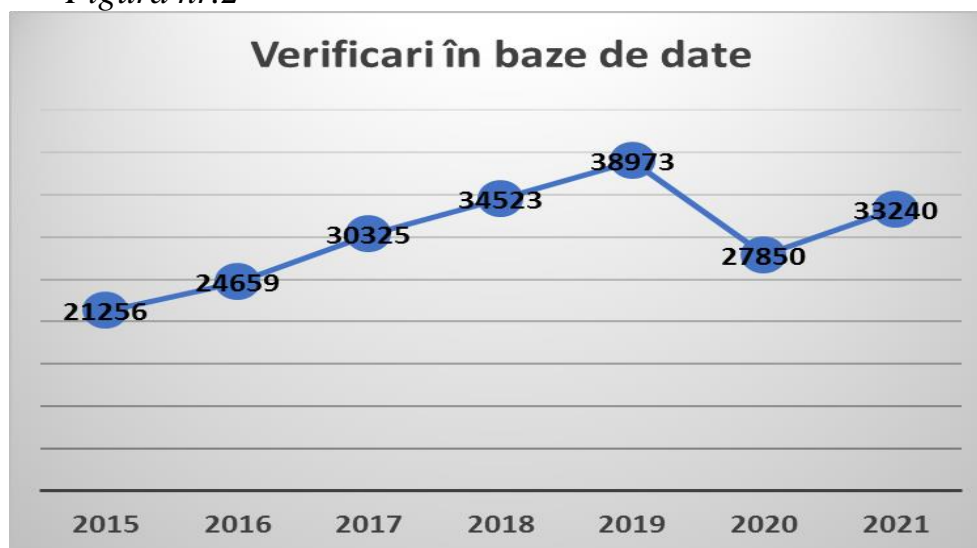
Schimbarea procedurilor de documentare, intensificarea controlului și verificărilor, multiplicarea proceselor (*de la 45 procese operaționale realizate în 2014 la 72 procese în 2022*) **au sporit exponențial volumul de lucru al angajaților Biroului** și a sporit considerabil intensitatea muncii și gradul de responsabilitate a angajaților pentru decizia adoptată.

În particular, menționăm că implementarea documentării străinilor este asigurată în baza principiului Ghișeului Unic de Documentare a Străinilor (GUDS). Precizăm că la instituirea GUDS în anul 2016 **nu a fost angajat personal suplimentar** pentru consultarea solicitanților și recepționarea actelor. Până în prezent, însă, în activitatea GUDS este antrenat doar personalul Direcției imigrări, care efectuează procedurile de consultare a solicitanților, de recepționare și procesare a cererii și actelor și, practic, aceiași angajați examinează setul de documente, efectuează verificările necesare și emit deciziile corespunzătoare. Până în prezent, responsabilitatea determinării statutului tuturor categoriilor de străini, inclusiv a lucrătorului migrant (în toate domeniile de activitate) și potențialilor investitori, acordarea dreptului de ședere și documentarea acestora este doar de competența BMA.

Activitatea GUDS este orientată spre simplificarea procedurilor astfel încât solicitantul să obțină documentul final într-un singur loc cu minim efort. Procedurile conexe eliberării actului de identitate (*achitarea taxei de stat, achitarea taxei pentru perfectarea actului de identitate pentru Agenția Servicii publice*) sunt efectuate în cadrul GUDS. Din totalul de 10-11 mln. lei, anual percepute la GUDS, 42% sunt transferate Bugetului de Stat, 49%- Agenției Servicii Publice și doar 8-9% revin MAI, în pofida faptului că volumul absolut al lucrului este efectuat **doar de angajații Biroului**, cărora îi revine și responsabilitatea deplină pentru identificarea străinului, formarea bazelor de date primare, care sunt utilizate ulterior de ASP, corectitudinea datelor și calitatea deciziilor adoptate.

Modificările operate la cadrul normativ facilitează mobilitatea și accesul străinilor în RM, dar, totodată, BMA efectuează filtrul de control în privința străinilor exonerați de obligativitatea deținerii unei vize de intrare în RM, în vederea prevenirii unor anumite riscuri pentru ordinea publică și securitatea statului. Monitorizarea șederii și evidența respectării regimului de aflare a străinilor în R.M **a dublat volumul atribuțiilor** personalului responsabil al BMA. (*a se vedea fig. nr. 2*).

Figura nr.2



Sursa: BMA

Adițional la cele menționate, subliniem și faptul că, începând cu anul 2019, BMA eliberează Certificatul de confirmare a codului numeric de identificare (IDNP) străinilor nerezidenți, atribuție a Agenției Servicii Publice transmisă și executată de Birou (*recepționarea cererilor, verificarea datelor în sistemele informaționale, elaborarea și eliberarea Certificatului se efectuează suplimentar de angajații Ghișeului unic*).

În altă ordine de idei, menționăm că realizarea angajamentelor țării asumate în cadrul regimului liberalizat de vize, precum și a măsurilor stipulate în Acordul de Asociere UE-RM, Biroul migrație și azil al MAI a întreprins un șir de acțiuni menite să consolideze capacitățile de prevenire a imigrării și șederii ilegale a străinilor în țară, precum și prevenirea tranzitului/plecării acestora în statele UE, ca urmare a facilității admisiei, șederii și documentării străinilor pe teritoriul Republicii Moldova.

În majoritatea cazurilor depistate, se atestă nerespectarea de către străini a termenului de aflare pe teritoriul țării (90 zile) permis de legislație.

Tabelul 1. Numărul cazurilor documentate de încălcare de către străini a regimului de ședere în Republica Moldova în funcție de tipul încălcării, ale anilor 2015-2021

Tipul încălcării	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Ședere ilegală	2441	1670	2469	2266	2432	2443	2662
Munca nedeclarată	295	344	475	347	361	414	355
Altele	0	0	0	0	2	8	3
Total	2736	2014	2944	2613	2795	2865	3020

Datele tabelului indică o ușoară diminuare a contravențiilor documentate în rezultatul activităților de prevenire și monitorizare a străinilor cu ședere ilegală.

În acest proces pentru prevenirea imigrării necontrolate, drept rezultat al liberalizării admisiei și documentării unor categorii de străini, au fost introduse metode suplimentare de control și a fost asigurată interacțiunea comună cu alte autorități pentru verificări în teritoriu, acțiuni de informare, în scopul prevenirii acestui fenomen.

Biroul Migrație și Azil nu are o unitate specializată de cooperare pentru implementarea Acordurilor de Readmisie între RM-UE și state terțe.

Toate procesele de implementare (*examinarea cererilor, efectuarea verificărilor, identificarea persoanei, efectuarea actelor pentru transfer, și transferul persoanelor*) sunt executate de personalul Direcției Combatere a Șederii Ilegale ale Străinilor (DCSIS). În acest sens este necesară consolidarea unităților de monitorizare și control a respectării regimului de ședere a străinilor, suplینirea cu personal pentru preluarea străinilor de la frontieră/efectuarea vizitelor sociale la domiciliul persoanelor/deplasarea în teritoriu pentru interviuarea persoanelor în locurile de detenție/plasament, introducerea consemnelor, etc.

Negocierea și realizarea Acordurilor de Readmisie a majorat enorm volumul de lucru al angajaților Direcției, deoarece lipsește unitatea specializată în acest domeniu (*figura numărul 3*).

Figura nr. 3 Dinamica cererilor de readmisie recepționate



Sursa: BMA

Ținând cont de condiționalitățile fazei II-a a Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în domeniul liberalizării regimului de vize pentru cetățenii Republicii Moldova (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.130 din 24 februarie 2012), prin Ordinul MAI nr. 70 din 28.02.2013 „cu privire la statele de organizare ale subdiviziunilor Aparatului Central, autorităților administrative și instituțiilor din subordinea MAI”, în cadrul Biroului migrație și azil a fost creată o subdiviziune specializată în monitorizarea fluxurilor migraționale - Direcția evidentă străini (DES), care include 6 oficii teritoriale amplasate în perimetrul Punctelor interne control vamal de pe linia administrativă cu segmentul transnistrean, și anume: „Hagimus - Căușeni”, „Hârbovăț - Anenii Noi”, „Vadul lui Vodă - Pârâta”, „Criuleni - traseu”, „Rezina - pod” și „Sănătăuca - Florești”, ulterior și în incinta Gării Feroviare

Chişinău.

Având la baza activităţii Hotărârea Guvernului nr. 125 din 18 februarie 2013, subdiviziunea respectivă asigură înregistrarea străinilor intraţi din/prin Ucraina în Republica Moldova prin regiunea transnistreană (nu se referă la populaţia din regiunea transnistreană).

De la începutul activităţii serviciilor evidenţă străini (2014, când au fost înregistraţi **16284** cetăţeni străini din 50 de state), numărul de străinilor a fost în continuă creştere (în anul 2017 au fost înregistraţi **71599** de persoane şi în anul 2019 – **52298**, din 68 de state). De menţionat că această unitate în cadrul BMA a avut şi are o importanţă pronunţată în gestionarea fluxurilor migraţionale în contextul situaţiei regionale.

Totodată, angajaţii DES au şi misiunea de a acumula informaţii privind străinii care încalcă regimul de şedere, persoanele care sunt anunţate în căutare de organele de drept naţionale şi internaţionale pentru diverse infracţiuni, astfel anual angajaţii Direcţiei depun în mediu aproximativ 500-600 de rapoarte informative şi depistează circa 15-22 de persoane anunţate în căutare.

Totodată, din lipsă de personal, în cadrul BMA nu a fost instituită o *subdiviziune de protecţie a informaţiilor atribuite secretului de stat*, structură prevăzută obligatoriu potrivit prevederilor HG nr.1176/2010 şi a ordinului MAI nr.265 din 05.09.2016. Astfel, atribuţiile subdiviziunii în cauză de asemenea sunt executate de către angajaţii DES.

În anul 2017 în cadrul Biroului Migraţie şi Azil a fost instituit Centrul de Apel, lansat în cadrul proiectului „*Combaterea migraţiei iregulare şi a crimelor transfrontaliere în Moldova prin consolidarea capacităţii instituţionale a Biroului Migraţie şi Azil*”, implementat de Organizaţia Internaţională pentru Migraţie în parteneriat cu Guvernul Republicii Moldova şi finanţat de Departamentul de Stat al Statelor Unite ale Americii. Însă, pentru activitatea Centrului de Apel nu a fost angajat personal suplimentar, serviciile de informare au fost prestate tot de angajaţii Direcţiilor cu diverse atribuţii, bazându-se pe principiul ”Rotaţie”.

În rezultatul acestor modificări s-a produs o intensificare enormă a muncii a personalului angajat, întrucât statul de personal nu a fost suplinit, deşi activitatea acestora s-a dublat.

Numărul insuficient de personal pune în pericol executarea calitativă şi în termen a atribuţiilor, cauzată de suprasolicitarea angajaţilor, ceea ce contribuie la sporirea nemulţumirii beneficiarilor şi înrăutăţirea imaginii BMA pe plan intern.

Volumul mare de lucru creşte fluctuaţia de personal din cadrul BMA şi, respectiv, scade pregătirea profesională a angajaţilor. Insuficienţa de personal duce la imposibilitatea prestării calitative de servicii, desfăşurării companiilor de informare, evidenţă şi control a străinilor în vederea diminuării formelor de nerespectare şi/sau încălcare a regimului de aflare/şedere, ceea ce va duce la creşterea gradului de intoleranţă în societate.

Necesitatea suplinirii statelor de personal

Necesitatea suplínirii statelor de personal a fost evidențiată și în rezultatul analizei echipei de experți internaționali, formată din specialiști din Austria, Germania, România, Spania și Suedia, care au efectuat evaluarea întregului domeniu de activitate al MAI, expus în „Raportul privind analiza funcțională a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova”¹ În cadrul Raportului se menționează că deficitul de posturi în cadrul Biroului migrație și azil este de circa 16%, ceea ce afectează capacitatea de îndeplinire a atribuțiilor, iar structura organizatorică a Biroului nu corespunde necesităților curente și de perspectivă.

La fel, în vederea evaluării cuprinzătoare și obiective a dezvoltării instituționale ale Biroului migrație și azil, a fost elaborat „Raportul de evaluare a dezvoltării instituționale, inclusiv a resurselor umane și capacităților operaționale ale Biroului migrație și azil din Republica Moldova”,² de către expertul din România Daniel Barbu, consultant al Organizației Internaționale pentru Migrație, în care s-a stabilit că, în perioada evaluării, structura organizatorică a BMA nu mai corespunde necesităților, iar în statul de organizare lipsesc/sunt insuficiente funcțiile pentru: protecția datelor cu caracter personal; consolidarea structurii de analiză a informației și a riscurilor; crearea structurii juridice (consiliere și reprezentare în instanță a BMA) și a celei de relații publice și comunicare; funcționarea optimă a structurii de relații internaționale; logistică și financiară; preluarea persoanelor de la frontieră/efectuarea vizitelor sociale la domiciliul persoanelor/deplasarea în teritoriu pentru interviuarea persoanelor în locurile de detenție/plasament; gestionarea combaterii șederii ilegale a străinilor.

Totodată, în conținutul Raportului, expertul menționează că actuala delimitare a activităților operaționale în cadrul BMA a rezultat din atribuțiile structurilor din care instituția a provenit și păstrează diferențe de coordonare operațională și de statut al personalului.

În rezultat, domeniul operațional este coordonat neuniform și dezechilibrat, structurile regionale au subordonări diferite, ceea ce face dificilă cooperarea și provoacă insatisfacții legate de statutul de personal, cu puternice efecte demotivante. În acest sens, expertul a subliniat necesitatea instituirii unei funcții suplimentare de director adjunct pentru suport operațional, dat fiind faptul că directorul BMA îndeplinește sarcini multiple, deosebit de solicitante, care nu îi permit să se concentreze preponderent asupra aspectelor manageriale. Directorul coordonează nemijlocit 3 din cele 5 direcții ale instituției având un singur adjunct. Acesta este concomitent și șef al Direcției combaterea șederii ilegale a străinilor, fapt ce creează impedimente la îndeplinirea ambelor funcții. Din aceste considerente apar dificultăți manageriale în procesul de conducere a instituției.

În raportul menționat se atrage atenția asupra ajustării numărului de angajați la necesitățile funcționale ale instituției. Astfel autorul subliniază că ”Din calculul necesarului de personal pentru înființarea structurilor menționate a rezultat totalul de

¹ Raportul privind analiza funcțională a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova.

² Raportul de evaluare a dezvoltării instituționale, inclusiv a resurselor umane și capacităților operaționale ale Biroului migrație și azil din Republica Moldova”, Daniel Barbu, consultant al Organizației Internaționale pentru Migrație.

circa **100** de funcții care trebuie suplimentate, din care 3/4 posturi de execuție. Funcțiile suplimentare vor fi asigurate corelativ etapelor de reorganizare.”

3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene

Proiectul de Hotărâre nu prevede armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Sub aspect normativ, proiectul hotărârii Guvernului prevede aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Inspectoratului General pentru Migrație al Ministerului Afacerilor Interne, structurii organizatorice al acestuia, listei subdiviziunilor specializate și celor teritoriale. La fel, noul Regulament stabilește misiunea, domeniile de activitate, funcțiile de bază, atribuțiile principale obligațiile și drepturile generale ale Inspectoratului.

Principalele reglementări ale proiectului țin de delimitarea expresă a atribuțiilor IGM în domeniile de competență și anume: în domeniul admisiei și reglementării șederii străinilor în Republica Moldova, evidența fluxurilor migraționale, inclusiv al străinilor intrați prin regiunea transnistreană, prevenirii și combaterii șederii ilegale a străinilor, azilului și apatridiei, readmisiei, realizării măsurilor ce țin de integrarea străinilor, precum și în domeniul analizei situației migraționale în țară și asigurării coordonării activităților în domeniile gestionate.

Regulamentul privind organizarea și funcționarea Inspectoratului General pentru Migrație al Ministerului Afacerilor Interne este compus din patru capitole, care conțin prevederi ce reglementează structura organizatorică a Inspectoratului General pentru Migrație, misiunea, domeniile de bază, atribuțiile și drepturile Inspectoratului, precum și aspecte ce țin de organizarea activității acestuia.

Misiunea Inspectoratului constă în implementarea politicilor statului în domeniul migrație, azilului, apatridiei, readmisiei și integrării străinilor, respectării drepturilor fundamentale ale omului și garantării ordinii și securității publice.

Inspectoratul General pentru Migrație dispune de personal și administrație cu experiență, care și-au asumat un rol activ în cadrul cooperării regionale și internaționale în domeniul de competență, contribuind asigurarea securității regionale prin implementarea unor filtre de control în scopul prevenirii migrației ilegale. Acești factori contribuie la dezvoltarea unui sistem de azil funcțional în sud-estul Europei, prin prisma respectării drepturilor omului.

Întru susținerea celor expuse *supra*, menționăm prevederile Titlului III, Articolul 14, lit. (c), cuprinse în Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE pentru perioada 2017-2019, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1472 din 30.12.2016, cu modificările și completările aprobate în cadrul ședinței Guvernului Republicii Moldova la 28 martie 2018, în care măsura de implementare SL4 prevede următoarele: „Consolidarea Biroului migrație și azil în baza recomandărilor

analizei funcționale a MAI și a Raporturilor de evaluare a dezvoltării instituționale a BMA prin înființarea componentelor necesare și asigurarea necesarului de personal pentru îndeplinirea misiunilor și atribuțiilor”.

Prevederile noi ale proiectului

Prin intermediul prezentului proiect se propune atingerea următoarelor **obiective:**

a) reorganizarea autorității competente pentru străini în Inspectoratul General pentru Migrație, în vederea ajustării la prevederile Legii 98/2012 privind administrația publică centrală de administrație și instituirea unor unități structurale necesare pentru realizarea eficientă a atribuțiilor autorității competente pentru străini;

b) suplinirea statului de personal cu 100 unități pentru implementarea eficientă a competențelor funcționale și atribuțiilor stabilite, pentru organizarea și prestarea serviciilor de calitate, dezvoltarea cooperării și consolidarea capacităților instituționale în prevenirea, monitorizarea și combaterea șederii ilegale a străinilor,

c) desconcentrarea atribuțiilor la nivel teritorial (prin direcțiile regionale Nord, Centru și Sud) pentru a fi mai aproape de cetățean și de beneficiarul solicitant în prestarea serviciilor.

a) Proiectul actului normativ propune formatul perfecționat și actualizat conform necesităților funcționale a structurii organizatorice a Inspectoratului. Structura organizatorică propusă în proiect va permite exercitarea eficientă a atribuțiilor în domeniile de activitate, prevăzute în Regulament, precum și a altor atribuții de importanță majoră, întru executarea actelor normative conexe.

Noua structură organizatorică a autorității competente pentru străini va putea răspunde tuturor provocărilor actuale, inclusiv în contextul crizei migraționale la nivel regional și internațional și va diminua riscurile de ordin intern și extern în asigurarea ordinii publice și securității statului. Noua structură va răspunde și exigențelor impuse de UE pe domeniu, în contextul obținerii de către Moldova a statutului de candidat de aderare la UE.

În contextul celor menționate supra, considerăm că suplinirea numărului de personal și stabilirea unei structuri organizatorice, care să răspundă la necesitățile actuale în domeniul gestionării fluxului și proceselor migraționale, va determina ridicarea nivelului calității serviciilor publice prestate, dezvoltarea funcționalităților pentru persoanele care interacționează cu Inspectoratul și creșterea gradului de accesibilitate a publicului la aceste servicii, totodată va contribui și la sporirea securității naționale și ordinii publice.

Astfel, potrivit normelor stabilite în alin. (1) art.14 din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, „*Pentru asigurarea implementării politicii statului în anumite subdomenii sau sfere din domeniile de activitate care îi sînt încredințate unui minister, în subordinea acestuia pot fi create autorități administrative cu forma de organizare juridică de agenții, servicii de stat și de inspectorate de stat*”.

Prezentul proiect propune reorganizarea Biroului migrație și azil (cu statut de departament) în *Inspectoratul General pentru Migrație (IGM)*, întrucât atribuțiile,

sarcinile și funcțiile Biroului se încadrează în prevederile alineatului (4) al aceluiași articol din Legea prenotată: „*Inspectoratul de stat este o structură organizațională separată în sistemul administrativ al unui minister, care se constituie pentru exercitarea funcțiilor de supraveghere și control de stat în subdomenii sau în sfere din domeniile de activitate a ministerului*”.

Atribuțiile Inspectoratului General pentru Migrație privind menținerea ordinii și securității publice se regăsesc și în art. 21 al Legii 320/2012 privind activitatea Poliției și statutul polițistului.

Prin reorganizarea structurală și alocarea resurselor necesare pentru funcționare, IGM va asigura realizarea reacției rapide și eficiente în gestionarea fluxurilor și proceselor migraționale, verificarea, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor contravenționale prevăzute de cadrul normativ, investigarea și exercitarea operativă a atribuțiilor conferite prin lege cu privire la regimul îndepărtării străinilor de pe teritoriul RM, înaintarea propunerilor, în condițiile legii, de luare și prelungire a custodiei publice a străinilor, instituirea, în condițiile legii a interdicțiilor de intrare în RM și punerea în executare a hotărârilor de declarare ca persoane indezirabile ș.a.

b) În scopul formării unei instituții funcționale, vitale, se consideră imperios de necesar instituirea și consolidarea cu noi unități și completarea funcțiilor pentru:

(1) Managementul operațional. În rezultatul reformei instituționale a MAI și reorganizării, instituirea în cadrul aparatului central a unității de management operațional și executarea Ordinului MAI nr. 80/ 2019, este necesar crearea unei instituții corespondente la IGM.

(2) Unitate juridică (analiza și soluționarea contestațiilor și reprezentarea în instanță a IGM). Concomitent cu sarcinile de bază angajații BMA reprezintă instituția în instanța de judecată. În lipsa unei unități specializate, analiza contestațiilor și reprezentarea în instanța este efectuată de angajații Direcției imigrări, DCSIS, DAI.

(3) Unitate pentru relații publice și comunicare, ce ar cuprinde activitatea Centrului de Apel. Actualmente această unitate lipsește în organigrama BMA, dar, este iminent necesară pentru informarea corectă și coerentă a societății civile privind situația migrațională, atât prin rețelele de socializare, cât și prin mass media. Comunicarea corectă și coerentă, prestarea informațiilor veridice, va spori vizibilitatea instituției și-i va îmbunătăți imaginea. Centrul de Apel *de iure* a fost creat la data de 18.12.2017, Însă *de facto*, pentru activitatea Centrului nu a fost angajat personal suplimentar, serviciile de informare au fost prestate de angajații Direcțiilor cu diverse atribuții.

(4) Unitate relații internaționale și management proiecte. BMA implementează acorduri de readmisie cu mai multe state și memorandumuri instituționale. Totodată, este instituția (punctul) de legătură în implementarea Parteneriatului Estic și a două Platforme de implementare a acestuia: Procesul de la Praga și Procesul de la Budapesta. De asemenea, în colaborare cu Organizația Internațională pentru Migrație, este instituția coordonatoare a implementării Pactului Global pentru o Migrație Sigură, Ordonată și Reglementată.

BMA reprezintă Republica Moldova în Rețeaua Europeană pentru Migrație,

întocmind rapoarte, informații și analize periodice și tematice. Din insuficiență de personal pentru elaborarea propunerilor de proiecte, în ultimii 3-4 ani, BMA a beneficiat de asistența unui număr limitat de proiecte, iar în contextul migrațional, politic și social actual se deschid mai multe oportunități de cooperare în cadrul unor proiecte.

(5) Unitate logistică și achiziții publice. BMA fiind o subdiviziune cu personalitate juridică, dispune de patrimoniu, și încheie contracte de achiziții publice, dar nu dispune de unitate specializată și personal calificat în domeniu.

(6) Unitate audit intern, care va avea misiunea de a acorda consultanță și analize obiective privind eficacitatea sistemului de control managerial, contribuind la obținerea plus valorii și oferind recomandări pentru îmbunătățirea acestuia;

(7) Unitate protecția informației și evidență specială. Această unitate va avea drept scop asigurarea regimului secret, precum și organizarea controlului permanent privind respectarea măsurilor de protecție a informațiilor atribuite la secretul de stat în cadrul Inspectoratului;

(8) Centre de integrare a străinilor. Prin HG nr. 553/2017, în cadrul sediilor serviciilor regionale ale Biroului situate în municipiile Bălți, Chișinău (sediul central și Centrul de cazare) și Cahul au fost create centre de integrare pentru străini, însă în structurile respective nu a fost angajat personal. Menționăm că activitatea subdiviziunilor în cauză contribuie la facilitarea accesului străinilor la informare cu privire la procedurile și posibilitățile de integrare și să asigure calitatea serviciilor prestate de către autoritatea competentă pentru străini. Capacitatea fiecărui centru este de peste 200 de persoane /an, ceea ce ar permite incluziunea mai rapidă a străinilor în comunitate, reducerea conflictelor interculturale, interconfesionale și de altă natură.

Desconcentrarea atribuțiilor în teritoriu

Având la bază prevederile alin. (6), art. 14 a Legii nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, la nivel teritorial, Inspectoratul va avea în subordine trei subdiviziuni regionale cu competențe teritoriale:

- Direcția regională Nord;
- Direcția regională Centru;
- Direcția regională Sud.

Prin crearea acestora, se accentuează necesitatea de repartizare a competențelor, în urma cărora vor avea de câștigat, în exclusivitate, beneficiarii serviciilor publice – străinii și, după caz, cetățenii RM care vor avea posibilitate de a beneficia de tot complexul de servicii la nivel teritorial. Entitățile teritoriale vor rămâne într-un raport de subordonare ierarhică față de autoritatea centrală, dar vor beneficia de un transfer real de competențe care ar mări eficiența activității desfășurate, în special prin luarea deciziei la nivel teritorial.

Timp de aproximativ 3 ani, din numărul total de cereri recepționate – 80% din cereri au fost depuse la Ghișeul Unic de Documentare a Străinilor din Chișinău, 11% la serviciul teritorial Sud, iar 9% la serviciul teritorial Nord.

Prin desconcentrarea atribuțiilor la nivel local se urmărește scopul de a micșora

numărul solicitărilor la Ghișeul central și creșterea numărului de cereri recepționate și soluționate în teritoriu și, respectiv, serviciile prestate de către autoritatea competentă pentru străini vor fi mai accesibile pentru beneficiari.

Totodată, se vor desconcentra toate tipurile de decizii, în scopul optimizării proceselor, având drept impact ordinea și securitatea publică, prin prisma respectării drepturilor omului.

Menționăm că în ultimii ani Republica Moldova a devenit și o țară de destinație pentru străini, nu numai o țară de tranzit.

Numărul străinilor documentați în RM cu permise de ședere valabile la data de 31.12.2021, a constituit 18,6 mii persoane, din care: cca 6,5 mii străini dețineau - permise de ședere permanentă și cca 12,1 mii – permise de ședere provizorie, din cca 123 state.³

În situația actuală de Criză migrațională declanșată de conflictul armat dintre Ucraina și Rusia, pentru a face față provocărilor, Biroul și-a antrenat în procesul de gestionare a fluxului de persoane refugiate practic tot efectivul, cu și fără statut special cu riscul de a rămâne neacoperită activitatea cotidiană. Această misiune cuprinde activități operaționale, de gestionare a proceselor, documentarea acestora, preluarea și procesarea date cu caracter personal, acordarea de suport necesar în gestionarea coordonată a situației de criză.

În contextul celor expuse, scopul proiectului este crearea unui cadru comprehensiv ce va reglementa activitatea autorității competente pentru străini într-o formulă nouă de organizare și funcționare, structura și efectivul-limită ale acestuia, accesibil și eficient pentru populație, contribuind în ultimă instanță la realizarea conformă a misiunii și sarcinilor cu care este investit.

Totodată, necesitatea adoptării proiectului prenotat rezultă din necesitatea aducerii în concordanță a cadrului normativ subordonat Legii nr.98 /2012 privind administrația publică centrală de specialitate” și Legii 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, precum și întru realizarea subp. 24.5.6 ”Elaborarea proiectului de hotărâre a Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea autorității competente pentru străini în vederea ajustării la prevederile Legii 98/2012 privind administrația publică centrală” din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, (HG 235/2021) la compartimentul ”*Afaceri Interne*”.

Drept urmare, în proiectul prezentat se propune și abrogarea Hotărârii Guvernului nr.914 din 07 noiembrie 2014 „*Cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a structurii și efectivului-limită al Biroului migrație și azil din subordinea Ministerului Afacerilor Interne*”.

Atât constatările studiilor efectuate, cât și practica cotidiană demonstrează necesitatea reorganizării instituționale a BMA și completării unităților structurale cu personalul necesar pentru exercitarea atribuțiilor și competențelor ce îi revin.

³ Potrivit datelor ASP

În acest sens, se consideră necesar instituirea și consolidarea unităților în număr de **100** și completarea funcțiilor menționate supra. Motivele expuse mai sus determină majorarea numărului unităților de personal de la „197” la „297” de unități, dintre care 83 % sunt funcții de execuție. Din **297** unități de personal, 276 unități de personal de funcționari publici cu statut special, **11** unități de personal de funcționari publici, **10** unități de personal deservire tehnică.

Ținând cont de dificultățile financiare actuale se propune:

1. Aducerea în concordanță a prevederilor punctului 6 a deciziei Comisiei Situații Excepționale (CSE) nr. 6 din 3 martie 2022, privind statul de personal al BMA, ce ar expira după ridicarea stării de urgență. Astfel, potrivit acestei decizii menționate supra Ministerul Finanțelor a aprobat schema de încadrare a personalului Biroului Migrație și Azil al MAI și au fost alocate surse pentru ridicarea tehnică a moratoriului pentru 34 de funcții.

La moment numărul total de angajați activi ce primesc salariu în cadrul BMA constituie - **194** unități, urmare a executării deciziilor CSE, din **197** total aprobate conform cadrului normativ;

2. Suplinirea de personal cu **100** de unități aflate sub moratoriu în cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Acest lucru va permite aducerea în concordanță a Regulamentului autorității competente pentru străini, fișelor de post și va asigura buna funcționare a acesteia.

3. Deblocarea de sub moratoriu a **34** unități de personal din cele 100 unități solicitate pentru anul 2023, suplimentar decât cele permise de către Comisia Situații Excepționale pentru anul 2022, pentru asigurarea activității operaționale a instituției ce vor fi repartizate în segmentele cele mai stringente.

Cele **34 funcții** ce vor fi deblocate în anul 2023, vor fi repartizate după cum urmează:

Direcția regională Centru (Secția regională Centru + Serviciul regional Centru de documentare (*lipsă*) – actuala Direcție imigrări) - 18 funcții;

Direcția regională Nord (Secția regională Nord + Serviciul regional ”Nord” de documentare)- 1 funcție;

Direcția regională Sud (Secția regională Sud + Serviciul regional ”Sud” de documentare) – 1 funcție;

Centrul de Cazare (*destinat solicitanților de azil*) - 3 funcții;

Protecția informației și evidența specială (*lipsă*)- 2 funcții;

Direcția juridică (*lipsă*)- 3 funcții;

Direcția cooperare internațională și management proiecte (*lipsă*) – 2 funcții;

Direcția relații cu publicul și protocol (*lipsă*)- 1 funcții;

Secția achiziții și administrare logistică (*lipsă*) - 3 funcții.

Aceste funcții sunt preluate de la următoarele instituții subordonate ale MAI după cum urmează: Inspectoratul General al Poliției – 50 unități, Serviciul Protecție Internă și Anticorupție- 10 unități; Clubul Central Sportiv ”Dinamo”- 25 unități, Academia

Ștefan cel Mare – 15 unități.

5. Fundamentarea economico-financiară

Costul estimativ pentru aducerea în concordanță a **deciziei Comisiei Situații Excepționale (CSE) nr. 6 din 3 martie 2022**, privind statul de personal al BMA, ce ar expira după ridicarea stării de urgență, constituie cca **6 686, 33 mii lei**.

Costul estimativ pentru deblocarea de sub moratoriu a **34 unități de personal**, din cele **100 unități solicitate pentru 2023**, ar constitui cca **9 418, 3 mii lei**.

Reorganizarea Biroului Migrație și Azil a fost planificată în cadrul bugetar pe termen mediu pentru anii 2023-2025 și este în corelare cu documentele de politici publice.

6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Aprobarea și aplicarea prezentului act normativ va necesita operarea unor modificări ale actelor normative, incluse în anexa nr. 6 a proiectului.

7. Avizarea și 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 anticorupție se va realiza concomitent cu avizarea proiectului, în termenii stabiliți. La definitivarea proiectului, constatările expertizei vor fi examinate 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 examinate și incluse în Notă.

11. Constatările altor expertize

Raportul privind analiza funcțională a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova.

Raportul de evaluare a dezvoltării instituționale, inclusiv a resurselor umane și capacităților operaționale ale Biroului migrație și azil din Republica Moldova”, Daniel Barbu, consultant al Organizației Internaționale pentru Migrație.

Secretar general al ministerului

Serghei DIACONU