

## ANALIZA IMPACTULUI

în procesul de fundamentare a proiectului hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova

<b>Titlul analizei impactului</b> (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Analiza de impact a proiectului hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova
<b>Data:</b>	11 aprilie 2023
<b>Autoritatea administrației publice (autor):</b>	Ministerul Afacerilor Interne
<b>Subdiviziunea:</b>	Inspectoratul General al Poliției de Frontieră
<b>Persoana responsabilă și datele de contact:</b>	Chichioi Alina, șef adjunct interimar al Direcției juridice; tel. :022 25 45 49; e-mail: alina.socevoi@border.gov.md.
<b>Compartimentele analizei impactului</b>	
<b>1. Definirea problemei</b>	
a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate	
<b>1.</b> Condiții riguroase de acces în zona de frontieră; <b>2.</b> Neonorarea obligațiilor specifice de către transportatori.	
b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate	
<b>1.</b> Pentru autorizarea accesului în zona de frontieră, Poliția de Frontieră eliberează persoanelor permisul de acces în zona de frontieră (în continuare – permis), care reprezintă autorizația scrisă, conform căreia posesorul acesteia beneficiază de dreptul de aflare în zona de frontieră, în perioada de timp și limitele sectorului indicate în acesta. Permisul nu este necesar pentru: a) persoanele care locuiesc permanent în zona de frontieră sau în localitățile ale căror hotare se află în acea zonă; b) persoanele care călătoresc pe drumurile ce traversează zona de frontieră; c) angajații autorităților publice centrale și locale care activează în zona de frontieră.	

Însă, acestea sunt obligate să dețină asupra lor și să prezinte la cererea polițistului de frontieră acte de identitate care confirmă lipsa necesității de deținere a permisului și să informeze în prealabil (telefonic, verbal sau electronic) subdiviziunea Poliției de Frontieră despre desfășurarea activităților în zona de frontieră, în limitele hotarului administrativ al localității, despre datele de identitate a persoanelor, locul, perioada și scopul aflării, precum și datele despre mijlocul de transport terestru sau plutitor.

Subsecvent, pentru eliberarea permisului, persoana necesită să prezinte următoarele:

- 1) cererea pentru eliberarea permisului de acces în zona de frontieră;
- 2) copia de pe actul de identitate, iar la necesitate – și copia de pe actul care atestă scopul aflării în zona de frontieră;
- 3) declarația pe propria răspundere privind lipsa de antecedente penale și încălcări anterioare ale legislației cu privire la frontiera de stat, precum și privind respectarea legislației în timpul aflării în zona de frontieră.

Totodată, Poliția de Frontieră poate refuza eliberarea permisului de acces în zona de frontieră, îl poate anula și retrage. Pentru refuzul eliberării permisului, anularea și retragerea permiselor de acces în zona de frontieră, urmează a fi respectate condițiile și procedura stabilită de cadrul normativ.

Drept rezultat, cumulând cele expuse supra, se conturează problema privind existența condițiilor riguroase de acces în zona de frontieră.

În context, persoanele afectate le constituie cetățenii Republicii Moldova și cei străini, precum și Poliția de Frontieră. Aceasta reiese din faptul că, în vederea obținerii permisului de acces în zona de frontieră, urmează a fi parcurse etape complexe ce, pe de o parte, presupun epuizarea resurselor umane și, pe de altă parte, a celor financiare, atât pentru Poliția de Frontieră, cât și pentru beneficiari.

La existența problematicii invocate contribuie: reglementările actuale, lipsa digitalizării serviciilor publice prin aplicarea îndelungată a practicii privind emiterea permiselor în mod fizic, pe suport de hârtie, accentul redus (până la elaborarea Legii cu privire la frontiera de stat în 2011) asupra politicilor publice de dezvoltare și promovare a turismului rural, lipsa conștientizării (până la stabilirea și recunoașterea parcursului european al Republicii Moldova), la nivel macro, asupra relevanței alinierii la cadrul normativ UE și preluării bunelor practici aplicate de statele acesteia.

Prin urmare, prin proiectul legii se pledează pentru schimbarea situației descrise, per ansamblu, simplificând accesul în zona de frontieră, prin reconceptualizarea zonei de frontieră. Necesitatea enunțată se atestă, inclusiv, prin prisma argumentelor după cum urmează:

- 1) aceasta constituie o măsură aplicată în vederea susținerii și promovării turismului local, reieșind din faptul că, în zona de frontieră sunt localizate numeroase rezervații naturale și locuri pitorești, astfel încât, acestea vor putea fi cu ușurință vizitate. Concomitent, modificările operate reprezintă deschiderea instituțională la politicile publice promovate în turism și care sunt focusate pe dezvoltarea turismului intern și receptor, sporirea imaginii turistice a țării, susținerea întreprinderilor mici și

mijlocii pentru diversificarea economică locală.

Astfel, în zona de frontieră sunt localizate atracții turistice și locuri pitorești, precum:

- Peștera „Emil Racoviță” – ce pretinde la denumirea unei minuni ale lumii, ca fiind cea mai mare peșteră din Republica Moldova și a XXVI-a cea mai lungă peșteră în lume;

- Naslavcea – lacul Albastru și insula „dragostei”;

- Otaci – Mănăstirea Călărășeuca, Rezervația peisagistică Călărășeuca, trei defileuri împădurite: Rudi, Arionesti și Tatarauca-Noua.;

- Soroca - Arcul Geodezic Struve - unicul monument din Republica Moldova, inclus de UNESCO în lista atracțiilor culturale și naturale mondiale;

- Cosăuți – Mănăstirea Cosăuți, cariera din piatră de la Cosăuți;

- Soroca- cetatea Sorociei, defileul Bechir;

- Ștefan Vodă - Zona Ramsar „Nistrul de Jos” (prevăzută în Convenția Ramsar, sub egida UNESCO, asupra zonelor umede ca habitat al păsărilor acvatice la nivel internațional);

- Purcari – vinăria Chateau Purcari;

- Cahul – Portul internațional „Giurgiulești”, Rezervația „Prutul de Jos” incluzând Lacul Belevu și împrejurimile sale;

- satele Brănești și Cobani, -Rezervația peisagistică ca Suta de movile - unicul loc din Europa, unde sunt concentrate într-un număr atât de mare recife submarine ale Mării Mediteraneene;

- satul Balatina – Rezervația Naturală „Pădurea Domnească”

- Cuconești – locuri belvedere;

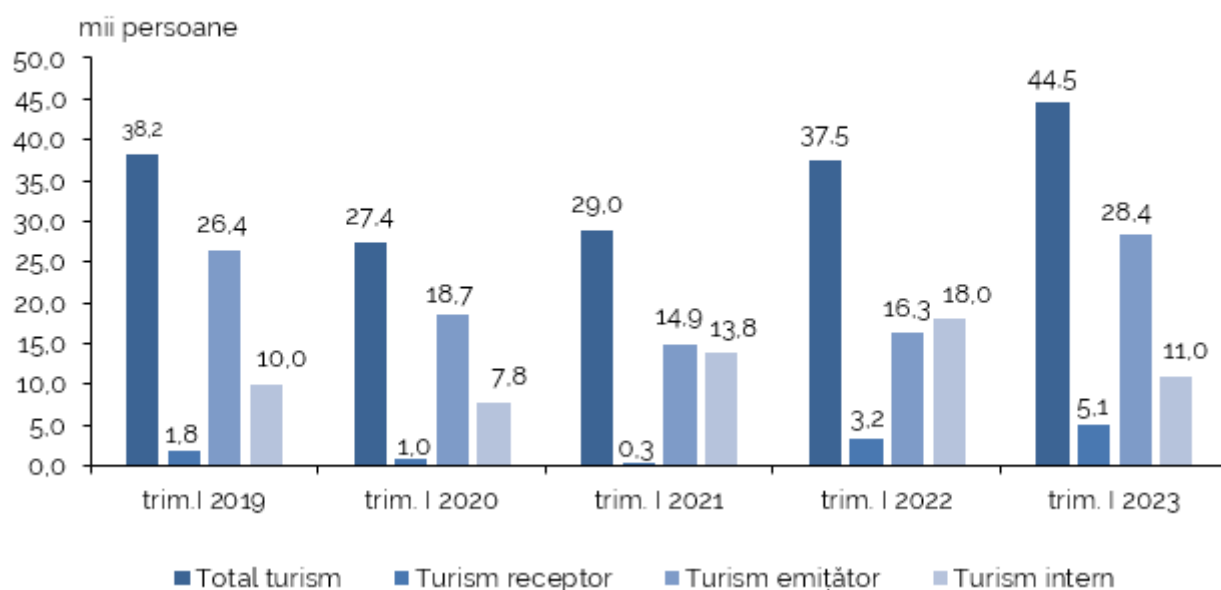
- etc.

Necesitatea enunțată derivă, totodată, din datele Biroului Național de Statistică care pentru perioada ianuarie-martie 2023, atestă creșterea numărului de turiști și excursioniști aferent turismului receptor - cu 1,9 mii persoane (+58,2%), comparativ cu ianuarie-martie 2022.

Evoluția numărului de turiști și excursioniști, participanți la turismul organizat de agențiile de turism și turoperatori, pe categorii de turism, este prezentată în Figura 1.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> [https://statistica.gov.md/ro/activitatea-turistica-a-agentiilor-de-turism-si-turoperatorilor-in-9491\\_60423.html](https://statistica.gov.md/ro/activitatea-turistica-a-agentiilor-de-turism-si-turoperatorilor-in-9491_60423.html)

Figura 1. Evoluția numărului de vizitatori pe categorii de turism



Totodată, numărul vizitatorilor participanți la turismul intern în ianuarie-martie 2023 a înregistrat scădere cu 38,9% față de ianuarie-martie 2022 – fapt ce denotă necesitatea promovării acestuia în rândurile cetățenilor Republicii Moldova.

2) modernizarea și digitalizarea procedurilor de emitere a autorizațiilor/avizelor/permiselor în format electronic. (până la începutul anului în curs, procedura existentă era una depășită, axată pe prezența fizică a persoanei cu actele confirmative).

Prin urmare, argumentarea necesității reconceptualizării zonei de frontieră este reflectată prin prisma identificării avantajelor, precum:

a) comunicarea cu cetățenii și prestarea serviciilor va putea fi făcută la distanță, oferind multitudinea de avantaje prin economisirea timpului și a resurselor necesare deplasării în cadrul subdiviziunilor Poliției de Frontieră pentru depunerea și respectiv ridicarea actelor permise. Menționăm că Inspectoratul General al Poliției de Frontieră pe perioada anului 2022 au eliberat un total de – 27 60 acte permise.

Anul	Autorizații/Permise de activitate PTF	Permise ambarcațiuni	Avize de vânatoare
2021	241	413	2845
2022	266	482	3067
2023 (5 luni)	56	179	-

b) implementarea Programului de Management Integrat al Frontierei ca parte a Strategiei de dezvoltare a domeniului de afaceri interne, precum și Strategia de transformare digitală a Republicii Moldova pentru anii 2023–2030;

c) reducerea epuizării resurselor financiare, inclusiv de birotică, necesare pentru eliberarea actelor permise, în format fizic, de către Poliția de Frontieră;

d) asigurarea corelării actelor normative – la caz, cu Hotărârea Guvernului nr. 297/2017 pentru implementarea Legii nr. 215/2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova;

e) diminuarea din complexitatea procedurile necesar a fi parcurse de către agenții economici în vederea obținerii autorizației de activitate în zona de frontieră.

## 2. Neonorarea obligațiilor specifice de către transportatori.

Actualmente, art. 41 din Legea nr. 215/2011 reglementează obligațiile specifice ale transportatorilor. Subsecvent, la art. 7 din Legea nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova sunt reflectate obligațiile transportatorilor, care specifică că, este interzisă aducerea în Republica Moldova de către transportatori a străinilor care nu îndeplinesc condițiile privind posedarea unui document de călătorie valabil, recunoscut sau acceptat de Republica Moldova, dacă prin tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte nu se prevede altfel, precum și ai vizei sau, după caz, al permisului de ședere valabil ori buletin de identitate pentru refugiați sau pentru beneficiarii de protecție umanitară, ori confirmare a dreptului de aflare pe teritoriul Republicii Moldova, dacă prin tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte nu s-a stabilit altfel;

Complementar, în cazul nerespectării dispozițiilor prenotate, transportatorul este obligat să asigure transportarea imediată a străinilor în cauză la locul de îmbarcare sau într-un alt loc pe care străinii îl acceptă și unde sunt acceptați. Dacă acest lucru nu este posibil, transportatorul este obligat să suporte cheltuielile privind cazarea și întreținerea, precum și toate celelalte cheltuieli aferente returnării lor.

Obligațiile sus enunțate sunt aplicabile și transportatorilor cu care străinii aflați în tranzit sosesc în Republica Moldova dacă:

a) transportatorul care urmează să-i preia pentru a-i duce în țara de destinație refuză să-i îmbarce;

b) autoritățile statului de destinație nu permit intrarea străinilor și îi returnează în Republica Moldova;

c) străinul nu posedă viză de tranzit aeroportuar în cazul în care face parte din categoria străinilor care au obligația de a deține o viză de tranzit aeroportuar la trecerea prin zona de tranzit internațional a unui aeroport situat pe teritoriul Republicii Moldova.

Prin urmare, în lumina prevederilor menționate, se atestă, în special în perioada anului 2022, următoarea problematică.

În situațiile în care străinii optează pentru a se deplasa prin intermediul operatorilor de transport cu scopul de a ajunge în Republica Moldova este necesar ca operatorul de transport să informeze persoana despre condițiile de intrare în Republica Moldova și de a verifica deținerea tuturor actelor necesare până la urcarea străinului la bordul mijlocului de transport. Prin verificările efectuate, operatorul de transport previne apariția unor cazuri neplăcute ce ar putea apărea la trecerea frontierei și nu va fi pus în situația de a identifica modalitatea de transportare a persoanei la locul de unde a fost preluată.

La caz, este de menționat că, se constată o majorare a numărului de străini care nu dețin acte de călătorie valabile, viză sau permis de ședere ori buletin de identitate corespunzător pentru intrarea în Republica Moldova și care sunt aduși în țară de către transportatori.





Astfel, neglijarea de către transportatori a obligațiilor legale menționate supra, se constată din creșterea numărului de procese contravenționale pornite în privința operatorilor aerieni pentru comiterea contravenției prevăzute la art. 332<sup>1</sup> alin. (1) din Codul contravențional (*aducerea de către transportatori în Republica Moldova a cetățenilor străini sau apatrizilor care nu au viză valabilă sau, după caz, permis de ședere valabil și un document valabil de trecere a frontierei de stat, recunoscut sau acceptat de Republica Moldova, dacă legislația în vigoare sau tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte nu prevăd altfel*), potrivit următoarelor date statistice:

a) pentru anul 2021 - 22 de cazuri constatate;

b) pentru anul 2022 - 159 de cazuri constatate, ceea ce constituie o creștere cu 137 cazuri (+722%).



Suplimentar, conform raportului analitic pentru perioada ianuarie-decembrie 2022, elaborat de IGPF, pe parcursul anului 2022 nu s-a permis intrarea în Republica Moldova unui număr de 8 999 de persoane, înregistrându-se o creștere de 3 ori față de anul precedent când au fost aplicate 3 029 măsuri de nepermitere a intrării. Tendința respectivă s-a înregistrat pe toate sectoarele de frontieră. Cel mai semnificativ număr de neautorizări la intrare în țară s-a înregistrat pe segmentul de frontieră aero, cu o cotă de 45% din numărul total, indicatorul fiind în creștere absolută față de anul 2021 (conform Tabelului nr. 1).


Tabelul nr. 1. Indicatorii neautorizării traversării frontierei de stat pe sensul de intrare în RM, persoane

	2021	2022	Dinamica în comparație cu 2021	
TOTAL	3 029	8 999	197%	
Sectorul MDA- ROU	2 010	2965	48%	
Sectorul MDA- UKR	559	1976	253%	
Sectorul AERO	460	4058	782%	

În anul 2022, creșterea numărului de neautorizări la trecerea frontierei de stat pe sensul de intrare în RM, a fost influențat de creșterea considerabilă a indicatorului nerespectarea condițiilor de intrare și prezentarea actului de călătorie nevalabil (conform Tabelului nr.2)

Tabelul nr.2. Principalele motive de neautorizare a traversării frontierei de stat la frontiera Republicii Moldova, persoane

Motivele neautorizării	2021	2022	Dinamica, %	
TOTAL	3029	8999	197%	
Nerespectarea condițiilor de intrare	1238	5157	317%	

Act de călătorie nevalabil	69	261	278%	
----------------------------	----	-----	------	--

Neautorizarea intrării din motivul nerespectării condițiilor de intrare a constituit unul din principalele motive ale neautorizării trecerii frontierei de stat a persoanelor de către Poliția de Frontieră, atât pe segmentul moldo-român, cât și pe cel aerian.

Totodată, cu referire la datele trimestrului I al anului în curs, este de menționat că, nu a fost permisă intrarea în RM unui număr de 2 641 de persoane, înregistrându-se o creștere cu 52% față de anul precedent când au fost aplicate 1 742 măsuri de nepermitere a intrării în RM. Tendința de creștere s-a înregistrat pe sectoarele de frontieră cu Ucraina și pe segmentul de frontieră aero. Cel mai semnificativ număr de neautorizări la intrare în țară s-a înregistrat pe segmentul de frontieră aero, cu o cotă de 50% din numărul total de neautorizări, indicatorul fiind în creștere cu 144% față de aceeași perioadă a anului 2022, ca rezultat al majorării fluxului de persoane pe sectorul respectiv (conform Tabelului nr. 3).

Tabelul 3 Indicatorii neautorizării traversării frontierei de stat, persoane

Segmentul de frontieră	T1 2022	%	T1 2023	%	Dinamica %
<b>Total</b>	<b>1 742</b>	<b>100%</b>	<b>2 641</b>	<b>152%</b>	<b>52%</b>
<b>MDA-ROU</b>	29	48%	680	23%	-18%
<b>MDA-UKR</b>	73	21%	642	88%	72%
<b>AERO</b>	40	31%	1 319	330%	144%

În perioada analizată pentru *nerespectarea condițiilor de intrare* s-a înregistrat o creștere de peste două ori a numărului de neautorizări (conform Tabelului nr. 4).

Tabelul 4. Principalele motive de neautorizare a traversării frontierei de stat la frontiera Republicii Moldova, persoane

Motivele neautorizării	T1 2022	T1 2023	Dinamica, %
<b>Total</b>	<b>1 742</b>	<b>2 641</b>	<b>52%</b>
<b>Nerespectarea condițiilor de intrare</b>	821	1 874	128%
<b>Act de călătorie nevalabil</b>	61	35	-43%

Nerespectarea condițiilor de intrare a fost principalul motiv pentru nepermiterea intrării în RM constituind 70% din totalul de neautorizări.

În această ordine de idei, enunțăm că, majoritatea cetățenilor străini, urmare neautorizării traversării frontierei de stat, au solicitat o formă de protecție (azil) doar după ce inițial le-a fost refuzat accesul pe teritoriul Republicii Moldova, ca urmare a neîntrunirii condițiilor de intrare (în special: nejustificarea scopului călătoriei, lipsa vizei, deținerea actelor de călătorie false/falsificate), fapt ce face posibilă calificarea acestora ca potențiali migranți ilegali.

Reieșind din faptul că, străinii solicită azil după emiterea în privința lor a Deciziei privind refuzul intrării în Republica Moldova, constatăm intenția latentă de a intra, prin orice mijloace posibile, pe teritoriul Republicii Moldova pentru a continua călătoria spre un stat membru a Uniunii Europene, fapt ce constituie o premisă pentru a fi catalogați drept potențiali migranți ilegali.

Drept rezultat, se conturează concluzia că, neonorarea obligațiilor specifice de către transportatori generează riscul major de instituire a unor eventuale canale de migrație ilegală.

Raționamentul celor menționate, derivă inclusiv din Raportului Agenției FRONTEX, care stipulează că, până la perioada de pandemie, la frontiera Ucrainei cu Uniunea Europeană a fost înregistrat cel mai mare număr de migranți ilegali înregistrați la frontierele de est ale Uniunii Europene.

Odată cu declanșarea conflictului armat din Ucraina și închiderii spațiului aerian al acesteia, singura modalitate de a ajunge pe teritoriul Ucrainei rămâne a fi tranzitarea Republicii Moldova, care reprezintă unul din factorii care influențează creșterea fenomenului migrației ilegale pe teritoriul Republicii Moldova.

Totodată, este de menționat faptul că, neglijarea de către transportatori a obligației impuse prin lege a dus la necesitatea emiterii de către Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a Dispoziției 54 din 16 decembrie 2022 prin care a fost stabilită obligația transportatorilor care au adus în Republica Moldova străini care nu îndeplinesc condițiile de intrare pe teritoriul Republicii Moldova de a asigura transportarea acestora, în termen ce nu depășește 24 de ore de la momentul emiterii Deciziei de refuz al intrării în Republica Moldova, la locul de îmbarcare sau într-un alt loc pe care străinii îl acceptă și unde sunt acceptați. Fapt ce a constituit o pârghie de a impune operatorii transportatori de a verifica din țara de plecare deținerea de către străini a actelor necesare pentru intrarea în Republica Moldova, inclusiv și după finisarea stării de urgență.

În aceeași ordine de idei, este de remarcat că, aplicarea mecanismelor Comisiei pentru Situații excepționale, a constituit o soluție, pe termen scurt, în perioada declarării stării de urgență instituită la nivel național. Or, considerăm absolut indispensabilă elaborarea instrumentelor juridice nemijlocit în conținutul legii, întrucât, pe de o parte, actul normativ se elaborează atât pentru prezent, cât și pentru eventuale situații pe viitor, iar pe de altă parte, urmează să reglementeze situații ordinare, precum și cele neordinare. Doar o asemenea formulă va asigura capacitatea gestionării eficiente și reacție promptă din partea autorităților competente în raport cu problematici identificate, elaborarea prevederilor aferent operatorilor de transport, în conținutul noii Legi cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, fiind o soluție viabilă în acest sens.

Urmare celor expuse, autoritatea afectată o constituie Poliția de Frontieră, din următoarele considerente:

1) congestionarea cetățenilor străini pe teritoriul punctului de trecere, în mod deosebit cel aero;

2) cazurile de migrație ilegală a cetățenilor străini, cărora nu li s-au autorizat



intrarea în Republica Moldova, fenomen ce prin amploarea sa generează repercusiuni negative în toate sferile, de combaterea căruia este responsabilă Poliția de Frontieră, potrivit Legii nr. 283/2011 cu privire la Poliția de Frontieră.

În această ordine de idei, menționăm că, la apariția problemei contribuie agențiile de transport, care nu asigură îndeplinirea obligațiilor prevăzute de cadrul normativ. Astfel, au fost atestate cazuri în care străinii au fost nevoiți să se afle și până la 72 de ore în punctele de trecere a frontierei de stat. De regulă, transportatorii nu apelează la alți transportatori pentru a asigura transportarea străinilor în afara țării, efectuând transportarea cu ruta care este deservită doar de ei, care în anumite cazuri poate fi de 2 ori pe săptămână, fapt ce duce la deficiența menționată la subpunctul 1.

Totodată, remarcăm că, din informațiile obținute de la transportatori, s-a stabilit că, aceștia nu efectuează controalele corespunzătoare în țările de îmbarcare, deoarece acestea presupun cheltuieli suplimentare pentru pregătirea personalului, or amenzi aplicate în țara de destinație (Republica Moldova) sunt cu mult mai mici în raport cu cele pe care ar urma să le suporte pentru efectuarea controalelor înainte de îmbarcarea la bordul aeronavei.

Acest fapt, fundamentează suplimentar, relevanța revizuirii obligațiilor specifice ale transportatorilor, precum și necesitatea responsabilizării transportatorilor.

Prin urmare, necesitatea schimbării situației descrise, derivă din faptul că, actualele prevederi normative nu sunt suficient reglementate, astfel încât să genereze prevenția generală și specială privind neadmiterea încălcărilor reflectate de către transportatori, soluția viabilă fiind, atât revizuirea măsurilor coercitive aplicate în privința acestora (fiind operate deja amendamentele necesare la Codul Contravențional al Republicii Moldova), cât și reglementarea complexă a obligațiilor specifice a transportatorilor, astfel încât să asigure verificarea îndeplinirii condițiilor de intrare în Republica Moldova a cetățenilor străini, astfel încât să fie evitate și/sau minimizate deficiențele menționate supra.

Totodată, prevederile proiectului Legii aferent obligațiilor specifice ale transportatorilor, constituie instituirea unui filtru de minimizare/de control privind instituirea canalelor de migrație ilegală.

Mai mult, reliefăm că, practica privind aducerea străinilor care îndeplinesc condițiile de intrare, este aplicată de Lituania, având o experiență pozitivă în acest sens.

Prin urmare, aceasta constituie, inclusiv o aliniere la cadrul normativ aplicat de statele UE, factor pozitiv pentru Republica Moldova, în contextul parcursului european recunoscut și atribuit.

Suplimentar, este necesar de anticipat schimbarea situației, inclusiv pe viitor, reieșind din faptul că, criza regională este în plină desfășurare, iar efectele sale sunt imprevizibile, astfel încât, ține de obligația pozitivă a statului, de a elabora cadrul normativ astfel încât să asigure gestionarea eficientă a eventualelor situații. Or, criza regională, determinată de războiul din Ucraina, poate genera efecte diverse tot mai imprevizibile, iar acest lucru impune extinderea centurii de siguranță a Uniunii

Europene. Evoluția războiului a devenit un factor important la care trebuie racordate soluțiile și deciziile cu referire la controlul frontierei de stat, iar instrumentele și mecanismele aplicate în perioada de până la război necesită a fi revizuite, în vederea corespunderii acestora noilor riscuri și amenințări, la caz, migrația ilegală, inclusiv pentru perioada post-criză. Adoptarea unei noi Legi cu privire la frontiera de stat, fiind o soluție optimă în acest sens.

Totodată, fortificarea capacităților de gestionare a fluxurilor migraționiste reprezintă o necesitate constatată pe perioada anului 2022, odată cu declanșarea războiului din Ucraina, care a demonstrat că, domeniul dat este insuficient reglementat/are lipsuri de ordin normativ și prin urmare nu este adaptat pentru a face față provocărilor actualei crize regionale. Prin urmare, constatăm, imperativ elaborarea reglementărilor în acest sens.

#### c) Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei

##### 1. Condiții riguroase de acces în zona de frontieră;

Cauzele problemei privind existența condițiilor riguroase de acces în zona de frontieră sunt:

1) reticența promovării la nivel național și lipsa digitalizării serviciilor publice prin aplicarea îndelungată a practicii privind emiterea permiselor în mod fizic, pe suport de hârtie;

2) accentul redus (până la elaborarea Legii cu privire la frontiera de stat în 2011) asupra politicilor publice de dezvoltare și promovare a turismului rural – fapt ce deja poate fi regăsit în Programul național de dezvoltare a turismului „Turism 2026” pentru anii 2022-2026;

3) lipsa conștientizării (până la stabilirea și recunoașterea parcursului european al Republicii Moldova), la nivel macro, asupra relevanței alinierii la cadrul normativ UE și preluării bunelor practici aplicate de statele acesteia. În context este relevant de menționat că, prevederile aferent zonei de frontieră din proiectul legii este bazat pe practica eficientă aplicată de România și Lituania;

##### 2. Cauza care a dus la problematica specifică o constituie:

1) prevederile normative actuale, care sunt insuficiente în contextul necesității comune de a preveni și minimiza fenomenul migrației ilegale, precum și sancțiunile aplicate pentru încălcarea regulilor de transportare ce nu-și realizează scopul de a determina respectarea prevederilor cadrului normativ;

2) practica transportatorilor de a nu apela la alți transportatori pentru a asigura transportarea străinilor în afara țării, în privința cărora a fost decizia privind refuzul intrării, efectuând transportarea cu ruta care este deservită doar de ei, care în anumite cazuri poate fi de 2 ori pe săptămână.

3) lipsa efectuării controalelor corespunzătoare în țările de îmbarcare de către transportatori, deoarece acestea presupun cheltuieli suplimentare pentru pregătirea personalului, or amenzile aplicate în țara de destinație (Republica Moldova) sunt cu mult mai mici în raport cu cele pe care ar urma să le suporte pentru efectuarea controalelor înainte de îmbarcarea la bordul aeronavei.

#### d) Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție

## 1. Condiții riguroase de acces în zona de frontieră;

Aspectul evidențiat spre modificare în conținutul proiectului legii îl constituie practica aplicată începând cu actele normative în domeniu, după declararea independenței Republicii Moldova. Astfel, reglementările aferent accesului în zona de frontieră, au parcurs următoarele etape:

1) Conform art. 14 alin. (1) din Legea nr. 108/1994 privind frontiera de stat a Republicii Moldova, era reflectat că, la intrarea (trecerea) persoanelor și mijloacelor de transport în zona de frontieră se efectuează la prezentarea actelor de identitate, permiselor individuale sau colective, eliberate de comandantul subunității de grăniceri pe sectorul căruia se efectuează intrarea (trecerea) în zona de frontieră, în baza cererilor personale ale cetățenilor sau a demersurilor întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor și asociațiilor publice;

2) Legea nr. 215/2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova prevede expres că, pentru autorizarea accesului în zona de frontieră, persoanele urmează să dispună de permis eliberat de Poliția de Frontieră, însoțit de un act de identitate.

Prin urmare, reieșind din parcursul specificat, considerăm oportună reconceptualizarea zonei de frontieră care să reflecte și să corespundă contextului și necesităților actuale. Or, normele prenotate nu mai corespund echilibrului dintre cerințele sociale de reglementare legală.

Fără o intervenție de ordin normativ:

1) pentru autorizarea accesului în zona de frontieră, persoanele vor să dispună de permis eliberat de Poliția de Frontieră, însoțit de un act de identitate (practica aplicată în prezent), cu prezentarea documentele prevăzute de cadrul normativ;

2) există riscul generării reacțiilor defavorabile în adresa Poliției de Frontieră privind reticența la politicile publice de susținere și promovare a turismului intern și receptor, prin simplificarea și facilitarea accesului în zona de frontieră;

3) nerespectarea prevederilor Legii nr.100/2017 privind actele normative, și anume al principiului reflectat la art. 3 lit. d) ce se referă la oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice, în mod deosebit în contextual recunoașterii parcursului european al Republicii Moldova;

4) epuizarea resurselor materiale și umane pentru perfectarea permisului de acces din zona de frontieră atât a Poliției de Frontieră, cât și din partea beneficiarilor.

Totodată, prin proiectul legii se pledează pentru simplificarea procedurii desfășurare a activității economice în zona de frontieră.

În acest sens, făcând referință la evoluția problemei, este de menționat că, actualmente pentru obținerea autorizației de activitate în zona de frontieră, agenții economici urmează să parcurgă o procedură complexă, fapt ce constituie o povară pentru activitatea acestora.

Astfel, Legea 215/2011 la art. 33 prevede că, desfășurarea activităților economice în zona de frontieră se coordonează cu Poliția de Frontieră.

Subsecvent, Hotărârea Guvernului nr. 297/2017 menționează că, pentru autorizarea desfășurării activităților în zona de frontieră, persoanele fizice sau juridice

prezintă șefului subdiviziunii Poliției de Frontieră o solicitare scrisă de autorizare a activităților planificate.

La solicitare se anexează:

- 1) copia de pe actul care permite desfășurarea activității;
- 2) lista lucrătorilor, la care se anexează copiile de pe actele de identitate ale acestora;
- 3) lista mijloacelor de transport, la care se anexează copiile certificatelor de înmatriculare.

Solicitanților li se eliberează autorizație de activitate în zona de frontieră. Autorizația menționată se eliberează de către șeful subdiviziunii Poliției de Frontieră pe sectorul căruia se vor desfășura activitățile solicitate, cu termen de valabilitate stabilit sau cu termenul indicat în demers, dar nu va depăși data de 31 decembrie a anului în curs. Pentru desfășurarea activităților în zona de frontieră, în termen de 5 zile lucrătoare până la desfășurarea activităților, autoritățile prezintă Inspectoratului General al Poliției de Frontieră o înștiințare scrisă despre activitățile planificate.

La înștiințare se anexează:

- 1) copia documentului semnat de conducătorii împuterniciți ai autorității prin care se confirmă îndeplinirea misiunii de serviciu;
- 2) lista persoanelor care vor efectua activitatea.

Șeful subdiviziunii Poliției de Frontieră stabilește locul de intrare/ieșire în/din zona de frontieră, timpul și limita de aflare în ea.

În lumina prevederilor legale stabilite agenților economici reliefăm că, fără o intervenție, va continua povara procedurală impusă atât agenților economici pentru autorizarea activității în zona de frontieră, cât și complexitatea activității/multidimensională a Poliției de Frontieră.

## 2. Neonorarea obligațiilor specifice de către transportatori.

La aspectul evoluției problemei, este de menționat că, în ultima perioadă se constată o majorare a numărului de străini care nu dețin acte de călătorie valabile, viză sau permis de ședere ori buletin de identitate corespunzător pentru intrarea în Republica Moldova și care sunt aduși în țară de către transportatori.

În consecință, a crescut numărul de procese contravenționale pornite în privința operatorilor aerieni, după cum urmează:

- pentru anul 2021 - 22 de cazuri constatate;
- pentru anul 2022 - 159 de cazuri constatate, ceea ce constituie o creștere cu 137 cazuri (+722%).

Un exemplu elocvent, îl constituie faptul că, pe parcursul anului 2022 un transportator aerian a comis contravenția reflectată la art. 332<sup>1</sup> din Codul Contravențional, de 41 de ori, fapt de demonstrează neglijarea vădită și sistemică a obligației stabilite de Legea nr. 200/2010.

La capitolul evoluției problemei în viitor, în situația menținerii crizei regionale cauzate de războiul din statul limitrof, cu certitudine, poate fi prognozat riscul creșterii fenomenul migrației ilegale pe calea aerului, în condițiile în care operatorii aerieni, în continuare, nu vor întreprinde acțiuni în vederea efectuării verificărilor în

țara de plecare pentru depistarea deținerea de către străin a documentelor corespunzătoare pentru autorizarea trecerii frontierei de stat sau lipsa acestora.

În urma celor expuse se conturează următoarele riscuri și problematici:

- 1) riscul creșterii fenomenului migrației ilegale;
- 2) riscul instituirii canalelor de migrație ilegală;
- 3) menținerea și/sau creșterea numărului deciziilor eliberate pentru refuzul intrării în Republica Moldova;
- 4) existența prevederilor insuficiente care să determine agenții economici transportatori să nu respecte obligațiile ce le revin și să nu comită contravenții;
- 5) reticența transportatorilor care încalcă legislația vădit și în mod sistemic și neglijarea a obligațiilor legale.

e) Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și reglementările existente care condiționează intervenția statului

Raporturilor juridice analizate le este aplicabilă:

- 1) Legea nr. 215/2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova;
- 2) Hotărârea Guvernului nr. 297/2017 pentru implementarea Legii nr. 215/2011 – care, în rezultatul aprobării Legii cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova în redacție nouă, urmează a fi amendată.
- 3) Legea nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova;
- 4) Codul Contravențional al Republicii Moldova – în partea ce ține de obligațiile specifice ale transportatorilor și răspunderea lor juridice

Carențele identificate (cu referințele la aspectele din conținutul proiectului legii ce au impact asupra activității de întreprinzător) sunt:

- 1) sancțiunea contravențională reflectată la art. 332<sup>1</sup> din Codul Contravențional al RM este redusă și nu determină respectarea regulilor de transportare a străinilor și a obligației de a prezenta datele privind pasagerii transportați de către transportatori (până la amendarea actului nominalizat urmare a ședinței Guvernului din 07.06.2023;
- 2) reflectarea în conținutul Hotărârii Guvernului nr. 297/2017 privind posibilitatea emiterii inclusiv a avizelor/autorizațiilor/permiselor în format electronic. Or, acest fapt trebuie să fie reflectat concomitent și în conținutul Legii din care derivă și pentru implementarea căreia a fost aprobată Hotărârea Guvernului menționată;
- 3) necorespunderea normelor referitoare la regimul zonei de frontieră din conținutul Legii nr. 215/2011 cu politicile publice de dezvoltare a turismului local, menționat supra;
- 4) procedură complexă pentru autorizarea activității economice de către agenții economici, necesar a fi obținută pentru toată zona de frontieră.

Documentele de politici și reglementările actuale care condiționează intervenția statului sunt:

- 1) Programul național de dezvoltare pentru anii 2023-2025, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 89/2023 – obiectivul specific 9.3. „Sporirea securității în funcționarea infrastructurilor și sistemelor critice. Managementul frontierei”;
- 2) Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023, aprobat prin Hotărârea

Guvernului nr. 90/2023 – acțiunea 6.21 „Revizuirea cadrului normativ și elaborarea proiectului de lege cu privire la frontiera de stat”;

3) Programul de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2022-2025, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 792/2022, acțiunea 5.2. „Modificarea Legii nr. 215/2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, în vederea înlăturării deficiențelor și problemelor constatate în procesul de implementare”;

4) Planul de activitate al Ministerului Afacerilor Interne pentru anul 2023, acțiunea 32 „Revizuirea cadrului normativ și elaborarea proiectului de lege cu privire la frontiera de stat”.

5) Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului european și al consiliului cu privire la Codul uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen).

## **2. Stabilirea obiectivelor**

a) Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)

### **1. Simplificarea și facilitarea accesului persoanelor în zona de frontieră.**

Prin urmare, impactul obiectivului specificat va condiționa sporirea atractivității locurilor pitorești din Republica Moldova, situate în zona de frontieră, ce pe de o parte, va transpune politicile publice privind promovarea turismului național, iar pe de altă parte, va alinia deschiderea instituțională la documentele de politici, aprobate la nivel național.

Obiectivul va putea fi măsurabil în timp prin: compararea numărului persoanelor ce vizitează atracțiile turistice din zona de frontieră, prin raportul anual elaborat de Biroul Național de statistică la capitolul (numărul și procentajul actual cu cel ce urmează a fi elaborat pentru anul 2023:

a) Numărul vizitatorilor străini – turismul receptor;

b) Numărul cetățenilor Republicii Moldova – turismul intern și local.

### **2. Simplificarea procedurii privind desfășurarea activității economice în zona de frontieră.**

Prin urmare, prin proiectul legii se propune necesitatea obținerii acordului Poliției de Frontieră pentru desfășurarea activităților economice de-a lungul frontierei de stat, pe o adâncime de 1000 metri de la linia frontierei de stat către interior, eliberându-se în acest scop avize privind desfășurarea activității.

Astfel, se urmărește reducerea substanțială a distanței pentru care agenții economici să obțină avize.

Acest obiectiv poate fi măsurabil prin timpul necesar a fi alocat pentru efectuarea procedurii de către agenții economici, timpul alocat acestui aspect de către angajații Poliției de Frontieră, cu focusul activității pe asigurarea nemijlocită a securității frontaliere.

### **2. Neonorarea obligațiilor specifice de către transportatori.**

1) diminuarea numărului persoanelor în privința cărora au fost emise Decizii privind refuzul intrării pe teritoriul Republicii Moldova;

2) minimizarea riscului de instituire a canalelor de migrațiune ilegală, precum

și crearea filtrului de control al fenomenului migrației ilegale:

3) evitarea congestionării persoanelor în punctele de trecere a frontierei de stat (aero) până la preluarea acestora transportarea străinilor în afara țării, în privința cărora a fost decizia privind refuzul intrării, efectuând transportarea cu ruta care este deservită doar de ei.

Obiectivul este măsurabil și va putea fi verificat în timp, prin compararea datelor din Rapoartele extrase, din Sistemul Informațional Integrat „Evidența Contravențiilor”, la compartimentul procese-verbale aplicate pentru art. 332<sup>1</sup> din Cod Contravențional.

Concomitent, un alt indicator măsurabil îl constituie Rapoartele analitice ale subdiviziunii responsabile pentru analiza de risc a IGPF, Astfel, rezultatele modificărilor normative pentru care se pledează vor putea distinge, prin compararea datelor statistice oficiale din conținutul Rapoartelor enunțate.

### **3. Identificarea opțiunilor**

a) Expuneți succint opțiunea „a nu face nimic”, care presupune lipsa de intervenție

1. În ipoteza neoperării prevederilor ce au drept scop reconceptualizarea zonei de frontieră, vor fi generate următoarele situații:

1) pentru autorizarea accesului în zona de frontieră, persoanele vor să dispună de permis eliberat de Poliția de Frontieră, însoțit de un act de identitate (practica aplicată în prezent), cu prezentarea documentele prevăzute de cadrul normativ;

2) există riscul generării reacțiilor defavorabile în adresa Poliției de Frontieră privind reticența la politicile publice de susținere și promovare a turismului intern și receptor, prin simplificarea și facilitarea accesului în zona de frontieră;

3) nerespectarea prevederilor Legii nr.100/2017 privind actele normative, și anume al principiului reflectat la art. 3 lit. d) ce se referă la oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice, în mod deosebit în contextual recunoașterii parcursului european al Republicii Moldova;

4) epuizarea resurselor materiale și umane pentru perfectarea permisului de acces din zona de frontieră atât a Poliției de Frontieră, cât și din partea beneficiarilor;

5) pentru autorizarea desfășurării activității economice în zona de frontieră, va fi necesară îndeplinirea unei proceduri complexe de către agenții economici;

6) epuizarea resurselor de timp, materiale și umane pentru autorizarea desfășurării activității economice în zona de frontieră.

2. Opțiunea în care „nu se va face nimic” în raport cu problema identificată, va fi generată menținerea și eventuala agravare a situației curente, prin:

1) creșterea fenomenului migrației ilegale;

2) existența prevederilor insuficiente care să determine agenții economici transportatori să nu respecte obligațiile ce le revin;

3) abuzul din partea solicitanților de azil. Or, modul de operare a majorității este că, după ce inițial le-a fost refuzată intrarea în Republica Moldova, ca urmare a neîntririi condițiilor de intrare (în special: nejustificarea scopului călătoriei, lipsa vizei, deținerea actelor de călătorie false/falsificate), fiind calificați ca potențiali migranți ilegali, solicită azil.

Un aspect de importanță majoră aferent subiectului din speță, îl constituie garantarea obligației pozitive a statului privind dreptul la azil versus abuzurile din partea solicitanților de azil. În acest sens, remarcăm că, urmare celor menționate supra, cu certitudine, se conturează abuzul vădit al persoanelor ce, odată fiindu-le refuzată intrarea în Republica Moldova, în mod imediat/după o perioadă de aflare în zona de așteptare în aeroport solicită azil – aceștia în eventualitate putând fi calificați ca potențiali migranți ilegali.

Sistemul curent de azil permite potențialilor migranți ilegali să facă abuz de oportunitățile de obținere a statutului de refugiat, iar aceasta contribuie la creșterea ratelor de migrație nereglementată și necontrolată, ceea ce creează un număr de amenințări pentru securitatea populației și statului.

b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea țintesc cauzele problemei, cu indicarea inovațiilor și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate

Opțiunea recomandată o constituie aprobarea proiectului Legii cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova.

Prin urmare, în contextul problematicii privind condițiile riguroase de acces în zona de frontieră se propun următoarele reglementări:

1) accesul liber al tuturor persoanelor în zona de frontieră, cu specificarea dreptului Poliției de Frontieră să controleze mijloacele de transport și actele de înmatriculare a acestora, persoanele și actele lor de identitate, bunurile transportate și documentele însoțitoare;

2) perfectarea autorizațiilor, inclusiv în format electronic în baza cererii depuse pe suport de hârtie sau în format electronic, în regim on-line, acestea fiind necesare pentru desfășurarea activității economice și de altă natură în zona de frontieră;

3) simplificarea procedurii pentru obținerea acordului Poliției de Frontieră pentru desfășurarea activității economice în zona de frontieră, și totodată diminuarea din distanța pentru care necesită a fi respectată procedura (de la întreaga zonă de frontieră, la o adâncime de 1000 metri de la linia frontierei de stat către interior);

4) alte reglementări ce urmăresc atingerea obiectivului reconceptualizării zonei de frontieră, însă care nu prezintă relevanță în sensul prezentei Analize, reieșind din lipsa impactului asupra activității de întreprinzător.

Prevederile ce se urmăresc ținesc exact asupra soluționării cauzelor problemei identificate și anume, asupra reticenței promovării la nivel național și lipsa digitalizării serviciilor publice prin aplicarea îndelungată a practicii privind emiterea permiselor în mod fizic, pe suport de hârtie. La fel, asupra accentului redus asupra politicilor publice de dezvoltare și promovare a turismului rural, precum și lipsa conștientizării (până la stabilirea și recunoașterea parcursului european al Republicii Moldova), la nivel macro, asupra relevanței alinierii la cadrul normativ UE și preluării bunelor practici aplicate de statele acesteia.

2. În contextul neonorării obligațiilor specifice de către transportatori proiectul prevede că, în cazurile de emitere a deciziei privind refuzul intrării în privința străinului și dacă acesta a fost adus de către un operator de transport aerian,



maritim sau terestru prin rute regulate sau neregulate, transportatorul este obligat să-l returneze imediat pe străin în unul din state:

a) în statul de unde acesta a fost transportat;

b) în statul care a eliberat documentul de călătorie cu care străinul a efectuat călătoria;

c) într-un alt stat terț unde există certitudinea că va fi primit.

Dacă străinul căruia i s-a refuzat intrarea nu poate fi transportat imediat în unul din state specificate de operatorul de transport care l-a adus, transportatorul va suporta toate costurile necesare legate de întreținerea și transportarea străinului, prin contactarea unui alt transportator.

Prevederile propuse prin proiectul legii țintesc direct asupra cauzelor problemei, și anume asupra:

1) prevederilor normative actuale, care sunt insuficiente în contextul necesității comune de a preveni și minimiza fenomenul migrației ilegale, precum și sancțiunile aplicate pentru încălcarea regulilor de transportare ce nu-și realizează scopul de a determina respectarea prevederilor cadrului normativ;

2) practica transportatorilor de a nu apela la alți transportatori pentru a asigura transportarea străinilor în afara țării, în privința căroră a fost decizia privind refuzul intrării, efectuând transportarea cu ruta care este deservită doar de ei, care în anumite cazuri poate fi de 2 ori pe săptămână.

3) lipsa efectuării controalelor corespunzătoare în țările de îmbarcare de către transportatori, deoarece acestea presupun cheltuieli suplimentare pentru pregătirea personalului, or amenzi aplicate în țara de destinație (Republica Moldova) sunt cu mult mai mici în raport cu cele pe care ar urma să le suporte pentru efectuarea controalelor înainte de îmbarcarea la bordul aeronavei.

c) Expuneți opțiunile alternative analizate sau explicați motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare

În contextul primei probleme identificate, nu a fost luată în considerare opțiunea alternativă privind stabilirea unui dialog mai intens de cooperare între Poliția de Frontieră și instituția/iile responsabile de dezvoltarea și promovare turismului intern, și anume prin promovarea de către aceștia a locurilor pitorești din zona de frontieră și determinarea vizitării acestora, în condițiile cadrului normativ existent.

La fel, nu a fost luată în considerare opțiunea alternativă de modificare relațiilor juridice ce reglementează procedura de desfășurare a activității economice în zona de frontieră, din considerentul că, prin proiectul legii se pune accent pe deschiderea instituțională față de agenții economici, simplificarea propriu-zisă a procedurilor, fapt ce va genera exclusiv aspecte pozitive atât agenților economici, cât și angajaților Poliției de Frontieră. În rezultat se va obține o focusare mai intensă asupra asigurării și fortificării a securității frontaliere.

Aceasta ar presupune informarea, concomitentă, pe scară largă, a regulilor de acces în zona de frontieră, stipulate de Legea nr. 215/2011 privind frontiera de stat a Republicii Moldova.

Or, considerăm incorectă o asemenea abordare, reieșind din faptul că, în situația

în care se atestă o problemă și se urmărește un obiectiv, în cazul de față, cel de facilitare a accesului în zona de frontieră, toate instituțiile implicate, la caz inclusiv, Poliția Frontieră, urmează să întreprindă măsurile necesare, precum și în măsura competențelor, pentru atingerea acestuia.

Astfel, considerăm ca fiind cea mai viabilă soluție privind rezolvarea complexă a problemei, și anume prin amendarea cadrului normativ, în calitate de procedeu tehnico-juridic care cu siguranță va soluționa problema accentuată, cât va duce la atingerea obiectivului scontat.

Aferent problemei transportatorilor, în mod similar, nu a fost luată în considerare implementarea unei opțiuni alternative, care s-ar rezuma, limitativ, la mărirea sancțiunilor pentru transportatori ce aduc în Republica Moldova cetățeni străini sau apatrizilor care nu au viză valabilă sau, după caz, permis de ședere valabil și un document valabil de trecere a frontierei de stat, recunoscut sau acceptat de Republica Moldova, dacă legislația în vigoare sau tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte nu prevăd altfel.

Or, cele enunțate constituie o soluție parțială, ce nu soluționează problema integral, precum și nu reprezintă un mecanism ce ar asigura diminuarea acesteia pe termen lung.

Mai mult, în contextul speței analizate, este inerent de a lua în considerare faptul că, propunerile normative sunt îndreptate în vederea asigurării securității statului, în sensul în care se urmărește prevenirea fenomenului migrației ilegale, aspect indispensabil în actuala criză regională și necesitate de fortificare a centurii de securitate la frontierele externe a UE.

#### **4. Analiza impacturilor opțiunilor**

a) Expuneți efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate

Principalele efecte negative ale stării actuale:

1. Reglementările aferent accesului în zona de frontieră vor genera:

1) continuarea aplicării unei proceduri complexe de perfectare a permisului de acces în zona de frontieră pentru cetățeni;

2) epuizarea timpului și a resurselor financiare de către cetățeni pentru depunerea actelor pentru perfectarea permisului de acces/ridicarea permisului de la Poliția de Frontieră, în cazul celor fizice;

3) epuizarea resurselor financiare (de birotică) pentru eliberarea permiselor pe suport de hârtie din partea Poliției de Frontieră;

4) alocarea timpului din programul de muncă de către angajat pentru verificarea dosarului depus de către persoane pentru eliberarea permisului de acces în zona de frontieră, și respectiv pentru procedura propriu-zisă de eliberare a acestuia, timp ce poate fi valorificat în vederea exercitării altor atribuții funcționale;

5) eventuale nemulțumiri ai cetățenilor în raport cu existența reglementărilor riguroase pentru accesul acestora în zona de frontieră;

6) determinarea preluării unei atitudini reticente ai cetățenilor Republicii Moldova față de vizitarea atracțiilor turistice din zona de frontieră, din motivul

existenței condiționalităților reflectate de cadru normativ. În acces sens, în speța dată, opțiunea de renunțare la asemenea intenții fiind una mai favorabilă, ce nu presupune depunerea unui efort suplimentare, cu epuizare de resurse;

7) eventualul impact negativ asupra imaginii Poliției de Frontieră pentru neântreprinderea măsurilor pentru schimbarea situației, deschiderea față de cetățeni și susținerea politicilor publice naționale din domeniul turismului național;

8) continuarea efectuării unei proceduri complexe de către agenții economici pentru desfășurarea activității economice în zona de frontieră;

9) eventuale nemulțumiri ai agenților economici în raport cu existența reglementărilor ce stabilesc necesitatea obținerii acordului Poliției de Frontieră pentru desfășurarea activității economice în întreaga zona de frontieră.

Principalele efecte pozitive ale stării actuale:

1) evidența de către Poliția de Frontieră a persoanelor cărora li s-au autorizat accesul în zona de frontieră.

Aspecte pozitive și evoluția acestora în viitor:

1) preluarea și implementarea bunelor practici ale statelor UE, caz:

a) practica României de eliminare a interdicțiilor și de facilitare a accesului în zona de frontieră;

b) practica Lituaniei privind verificarea în exercitarea atribuțiilor de serviciu de către autoritatea de frontieră, în zona de frontieră a actelor de identitate a persoanelor.

Efectul reflectat va genera atât impact pozitiv asupra evoluției stării actuale, cât și în procesul evaluării Republicii Moldova, în contextul alinierii cadrului normativ la acquis-ul UE, în calitate de stat candidat pentru aderare la UE.

2) facilitarea și simplificarea accesului în zona de frontieră;

3) prevederile normative privind accesul liber în zona de frontieră vor determina persoanele să exploreze mai mult zona de frontieră și locurile pitorești enumerate supra, astfel încât, drept consecință va genera cumulativ;

a) dezvoltarea componentei turismului intern și receptor;

b) creșterea încasărilor agențiilor de turism și turoperatorilor;

c) creșterea frecvenței și încasărilor structurilor de primire turistică colective cu funcțiuni de cazare.

Prin urmare, aspectele enumerate la lit. b) și c) sunt elemente ce pot fi măsurabile și cuantificate în viitor, prin compararea datelor statistice efectuate semestrial și anual de către Biroul Național de Statistică la compartimentul: Frecventarea structurilor de primire turistică colective cu funcțiuni de cazare și Activitatea turistică a agențiilor de turism și turoperatorilor.

4) sporirea imaginii Poliției de Frontieră în rândurile cetățenilor, fapt indispensabil în contextul actual al sectorului de securitate;

5) lipsa de epuizare a timpului și a resurselor financiare de către cetățeni pentru depunerea actelor pentru perfectarea permisului de acces/ridicarea permisului de la Poliția de Frontieră, în cazul celor fizice;

6) lipsa de epuizare a resurselor financiare (de birotică) pentru eliberarea permiselor pe suport de hârtie din partea Poliției de Frontieră;

7) valorificarea timpului de către angajații Poliției de Frontieră în vederea exercitării altor atribuții funcționale, în raport cu cel alocat din programul de muncă pentru verificarea dosarului depus de către persoane pentru eliberarea permisului de acces în zona de frontieră, și respectiv pentru procedura propriu-zisă de eliberare a acestuia.

2. Principalele efecte negative ale stării actuale:

- 1) riscul instituirii canalelor de migrație ilegală;
- 2) menținerea și/sau creșterea numărului deciziilor eliberate pentru refuzul intrării în Republica Moldova;
- 3) existența prevederilor care nu determină agenții economici transportatori să nu respecte obligațiile ce le revin;
- 4) reticența transportatorilor care încalcă sistemic prevederile legale;
- 5) congestionarea cetățenilor străini pe teritoriul punctului de trecere, în mod deosebit cel aero.

Principalele efecte pozitive ale stării actuale:

- 1) obligația transportatorilor de a verifica întrunirea a două condiții de intrare a străinilor ce intenționează să fie transportați în Republica Moldova;
- 2) amenzile aplicate în țara de destinație (Republica Moldova) sunt cu mult mai mici în raport cu cele pe care ar urma să le suporte transportatorul pentru efectuarea controalelor înainte de îmbarcarea la bordul aeronavei.

b<sup>1</sup>) Pentru opțiunea recomandată, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

- Costurile desfășurării afacerilor – constituie costuri estimative medii pentru operatorii de transport, care, urmare aprobării proiectului legii urmează să asigure efectuarea controalelor corespunzătoare în țările de îmbarcare, astfel încât cetățenii străini și apatrizii să corespundă condițiilor de intrare în Republica Moldova, potrivit prevederilor cadrului normativ. Prin urmare, acestea presupun cheltuieli suplimentare pentru pregătirea personalului pentru efectuarea controalelor;

- povara administrativă este estimată având beneficii majore. Astfel, urmare aprobării proiectului legii persoanele vor avea acces liber în zona de frontieră, fapt ce presupune eliminarea verificării de către Poliția de Frontieră a actelor necesare pentru eliberarea permisului de acces.

La fel, la capitolul problematicii aferent transportatorilor se va diminua din povara administrativă, creând beneficii în sensul în care, în ipoteza aprobării prevederilor pentru care se pledează la traversarea frontierei de stat, se vor prezenta mai multe persoane ce vor întruni condițiile de intrare, fapt ce va scădea din numărul deciziilor emise privind refuzul intrării și va facilita călătoriile persoanelor, precum și activitatea polițiștilor de frontieră. De asemenea, în calitate de efect, se prognozează și un număr în scădere a solicitanților de azil, ce presupune, coroborat un filtru de securitate al fenomenului migrației ilegale.

Totodată se va diminua din povara administrativă aferent desfășurării

activității economice în zona de frontieră. În rezultat proiectul legii va genera simplificarea procedurilor actuale existență a relațiilor juridice enunțate, reducerea complexității procedurilor impuse agenților economici, diminuarea din volumul activității angajaților Poliției de Frontieră.

Toate cele expuse vor genera economisire de timp, resurse umane și materiale, cu maximum focus pe asigurarea și fortificarea securității frontaliere;

- fluxurile comerciale și investiționale se estimează ca având beneficii minore. În acest sens considerăm că, subsecvent simplificării accesului în zona de frontieră, vor deveni atractive și vor spori fluxurile comerciale și investiționale a agenților economici;

- activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii se identifică ca fiind cu beneficii medii. Astfel, accesul liber al persoanelor în zona de frontieră, se îndreaptă coroborat în susținerea întreprinderilor mici și mijlocii, prin deschiderea instituțională față de politicile publice de dezvoltare a turismului local;

- veniturile și cheltuielile publice – la cele propuse de proiectul legii, bugetul public nu va încasa careva venituri, precum și nu va suporta cheltuieli publice;

- cadrul instituțional al autorităților publice se estimează ca având beneficii majore, deoarece proiectul legii:

- 1) urmărește alinierea la acquis-ul comunitar – aspect pozitiv, în contextul statului de țară candidată pentru aderare la UE a Republicii Moldova și al ulterioarelor evaluări al gradului de transpunere a cadrului normativ național cu cel al UE;

- 2) prevede deschiderea instituțională și susținerea politicilor publice naționale de dezvoltare a turismului local;

- 3) transpune cele mai bune practici ale statelor UE (România, Letonia, Lituania, Polonia);

- 4) reflectă Ghidurile și Recomandările Agenției Europene pentru drepturile omului, în domeniul securității frontaliere, etc.;

- 5) are scopul primordial de asigurare și consolidare a securității frontaliere, de fortificare a centurii de siguranță a frontierelor externe ale UE, precum și de valorificare a conceptului de management integrat al frontierei de stat.

- diversitatea culturală este estimată ca fiind cu beneficiu mediu. Drept consecință, a aprobării proiectului legii, prin simplificarea accesului în zona de frontieră, prevederea normativă va spori la determinarea persoanelor la vizitarea atracțiilor culturale din zona de frontieră, sus enumerate, fapt ce produce diversitate culturală în rândul societății;

- accesul și calitatea serviciilor publice administrative este estimat ca având beneficii înalte. La caz, este vorba despre accesul liber al tuturor persoanelor în zona de frontieră ce impactează pozitiv cetățenii Republicii Moldova și cei străini. La fel, același grup țintă, precum și Poliția de Frontieră va fi impactată pozitiv prin reglementarea emiterii autorizațiilor/avizelor în format electronic, fapt ce presupune calitate înaltă a serviciilor publice, prin digitalizarea acestora;

- accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații

culturale, peisaje culturale sunt estimate ca având beneficii înalte prin promovarea vizitării atracțiilor culturale din zona de frontieră, având la bază accesul liber în zona de frontieră. Părțile afectate pozitiv sunt cetățenii Republicii Moldova și cei străini, precum și Poliția de Frontieră, prin manifestarea deschiderii instituționale la promovarea și susținerea politicilor publice de dezvoltare a turismului național.

b<sup>2</sup>) Pentru opțiunile alternative analizate, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

Opțiuni alternative nu au fost analizate.

c) Pentru opțiunile analizate, expuneți cele mai relevante/iminente riscuri care pot duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate și prezentați presupuneri privind gradul de conformare cu prevederile proiectului a celor vizați în acesta

Pentru opțiunile analizate, cel mai relevant/iminente risc care poate duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate îl constituie nerespectarea prevederilor legale privind obligațiile pe care urmează să le asigure transportatorii aferent întrunirii condițiilor de intrare a străinilor în Republica Moldova.

Prin urmare, riscul identificat se reflectă prin neconformarea transportatorilor la prevederile normative.

Alte aspecte analizate în contextul prezentei Analize nu presupun riscuri iminente, din considerentul că, scopul de bază al proiectului legii îl constituie instituirea și asigurarea mecanismelor pentru fortificarea securității frontaliere și a statului, diminuarea și prevenirea migrației ilegale, asigurarea drepturilor fundamentale la frontiera de stat, dezvoltarea managementului integrat al frontierei de stat, precum și alinierea la prevederile Codului frontierelor Schengen – prevederi ce nu constituie obiectul Analizei de impact asupra activității de întreprinzător.

d) Dacă este cazul, pentru opțiunea recomandată expuneți costurile de conformare pentru întreprinderi, dacă există impact disproporționat care poate distorsiona concurența și ce impact are opțiunea asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Se explică dacă sunt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi

Pentru opțiunea recomandată costuri de conformare pentru întreprinderi nu sunt. Totodată, impact disproporționat care poate distorsiona concurența, nu este.

La caz, opțiunea poate genera impact pozitiv din punct de vedere economic pentru întreprinderile mici și mijlocii, sub formă de beneficii, prin urmare nu se presupun măsuri de diminuare a impacturilor.

### **Concluzie**

e) Argumentați selectarea unei opțiuni, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați

În baza analizei efectuate este relevantă selectarea opțiunii recomandate – de aprobare a proiectului legii cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova.

Astfel, opțiunea recomandată va duce la atingerea obiectivelor, precum:

1) simplificarea și facilitarea accesului persoanelor în zona de frontieră;

2) susținerea și promovarea turismului local, reieșind din faptul că în zona de frontieră sunt localizate numeroase rezervații naturale și locuri pitorești, astfel încât, acestea vor putea fi cu ușurință vizitate;

3) modernizarea și digitalizarea procedurilor de emitere a autorizațiilor/avizelor/permiselor în format electronic;

4) asigurarea corelării actelor normative – la caz, cu Hotărârea Guvernului nr. 297/2017 pentru implementarea Legii nr. 215/2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova;

5) scăderea numărului persoanelor în privința cărora au fost emise Decizii privind refuzul intrării pe teritoriul Republicii Moldova;

6) minimizarea riscului de instituire a canalelor de migrațiune ilegală, precum și crearea filtrului de control al fenomenului migrației ilegale;

7) evitarea congestionării persoanelor în punctele de trecere a frontierei de stat (aero) până la preluarea acestora transportarea străinilor în afara țării, în privința cărora a fost decizia privind refuzul intrării, efectuând transportarea cu ruta care este deservită doar de ei;

8) simplificarea procedurii de autorizare a activității în zona de frontieră, necesar a fi efectuată de către agenții economici;

9) reducerea din distanța pentru care este necesar acordul Poliției de Frontieră, cu emiterea avizului privind desfășurarea activității economice - pe o adâncime de 1000 metri de la linia frontierei de stat către interior.

Totodată, opțiunea recomandată va duce la beneficii sub aspectul diminuării poverei administrative, sporirea fluxurilor comerciale și investiționale, susținerea activității întreprinderilor mici și mijlocii în domeniul turismului, perfecționarea cadrului instituțional, dezvoltarea diversității culturale, simplificarea și facilitarea accesului la serviciile publice administrative.

Cel mai mic impact asupra subiectului afectat (transportatori) poate fi asigurat prin îndeplinirea condițiilor impuse de cadrul normativ, fapt ce constituie o opțiunea mai favorabilă pentru aceștia, comparativ cu sancționarea acestora în temeiul Codului Contravențional al Republicii Moldova, cuantumul amenzilor cărora, în baza datelor statistice, pot fi eventual mărite.

## **5. Implementarea și monitorizarea**

a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sunt necesare

Urmare aprobării proiectului legii cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova urmează să fie amendată Hotărârea Guvernului nr. 297/2017 pentru implementarea Legii cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, care în mod detaliat va reglementa mecanismele ce se instituie/ce sunt reflectate în conținutul legii, precum și modul de interacțiune între instituțiile statului cu atribuții în domeniul managementului integrat al frontierei de stat.

Proiectul legii schimbări instituționale nu presupune.

b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea

Aferent problemelor identificate în conținutul analizei de impact, indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea obiectivelor propuse vor fi datele din Rapoartele extrase, din Sistemul Informațional Integrat „Evidența Contravențiilor”, la compartimentul procese-verbale aplicate pentru art. 332<sup>1</sup> din Cod Contravențional.

Concomitent, un alt indicator măsurabil îl constituie Rapoartele analitice ale subdiviziunii responsabile pentru analiza de risc a IGPF. Astfel, rezultatele modificărilor normative pentru care se pledează vor putea distinge, prin compararea datelor statistice oficiale din conținutul Rapoartelor enunțate, ca sunt elaborate trimestrial, semestrial și anual, la compartimente precum:

1) indicatorii neautorizării traversării frontierei de stat pe sensul de intrare în RM, persoane;

2) principalele motive de neautorizare a traversării frontierei de stat la frontiera Republicii Moldova, persoane;

3) indicatorii neautorizării traversării frontierei de stat, persoane;

4) principalele motive de neautorizare a traversării frontierei de stat la frontiera Republicii Moldova, persoane.

Un alt indicator prin prisma căruia va putea fi măsurabil obiectivul urmărit se va efectua prin compararea numărului persoanelor ce vizitează atracțiile turistice din zona de frontieră, prin raportul anual elaborat de Biroul Național de statistică (numărul și procentajul actual cu cel ce urmează a fi elaborat pentru anul 2023) la capitolul:

1) numărul vizitatorilor străini – turismul receptor;

2) numărul cetățenilor Republicii Moldova – turismul intern și local.

c) Identificați peste cât timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea

Impacturile estimate ale proiectului actului normativ va putea fi resimțit peste un an. Opțiunea putând fi monitorizată, în conformitate cu mecanismele reglementate de cadrul normativ, prin efectuarea analizei ex-post a Legii. Aceasta va fi posibil prin colectarea și analizare informației în scopul formulării unor concluzii asupra modului, în care anumite intervenții normative au atins obiectivele scontate.

## 6. Consultarea

a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă

- 1) cetățenii Republicii Moldova;
- 2) cetățenii străini, apatrizi;
- 3) operatorii de transport;
- 4) agenții de turism și turoperatori;
- 5) Agenția de investiții a Republicii Moldova;
- 6) agenții economici.

b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților

Proiectul actului normativ urmează să fie expus avizării instituțiilor și autorităților interesate, conform procedurii stabilite de Legea nr. 100/2017 privind actele normative



Concomitent, proiectul actului normativ a fost supus consultării publice în modul stabilit de Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

c) Expuneți succint poziția fiecărei entități consultate față de documentul de analiză a impactului și/sau intervenția propusă (se expune poziția a cel puțin unui exponent din fiecare grup de interese identificat)

Urmare avizării urmează a fi expuse pozițiile instituțiilor și autorităților interesate.

**Anexă**

**Tabel pentru identificarea impacturilor**

Categoriile de impact	Punctaj atribuit		
	<i>Opțiunea propusă</i>	<i>Opțiunea alterativă 1</i>	<i>Opțiunea alterativă 2</i>
<b>Economic</b>			
costurile desfășurării afacerilor	-2	x	x
povara administrativă	3	x	x
fluxurile comerciale și investiționale	1	x	x
competitivitatea afacerilor	x	x	x
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	2	x	x
concurența pe piață	0	x	x
activitatea de inovare și cercetare	0	x	x
veniturile și cheltuielile publice	0	x	x
cadrul instituțional al autorităților publice	2	x	x
alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori	0	x	x
bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	0	x	x
situația social-economică în anumite regiuni	x	x	x
situația macroeconomică	0	x	x
alte aspecte economice	0	x	x
<b>Social</b>			
gradul de ocupare a forței de muncă	x	x	x
nivelul de salarizare	x	x	x
condițiile și organizarea muncii	x	x	x
sănătatea și securitatea muncii	x	x	x
formarea profesională	x	x	x
inegalitatea și distribuția veniturilor	x	x	x
nivelul veniturilor populației	x	x	x
nivelul sărăciei	x	x	x
accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile	x	x	x
diversitatea culturală și lingvistică	2	x	x
partidele politice și organizațiile civice	x	x	x
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	x	x	x
modul sănătos de viață al populației	x	x	x
nivelul criminalității și securității publice	3		
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială	x	x	x

accesul și calitatea serviciilor educaționale	x	x	x
accesul și calitatea serviciilor medicale	x	x	x
accesul și calitatea serviciilor publice administrative	2		
nivelul și calitatea educației populației	x	x	x
conservarea patrimoniului cultural	x	x	x
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale	3	x	x
accesul și participarea populației în activități sportive	x	x	x
discriminarea	x	x	x
alte aspecte sociale	x	x	x

### De mediu

clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon	x	x	x
calitatea aerului	x	x	x
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	x	x	x
biodiversitatea	x	x	x
flora	x	x	x
fauna	x	x	x
peisajele naturale	3	x	x
starea și resursele solului	x	x	x
producerea și reciclarea deșeurilor	x	x	x
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	x	x	x
consumul și producția durabilă	x	x	x
intensitatea energetică	x	x	x
eficiența și performanța energetică	x	x	x
bunăstarea animalelor	x	x	x
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	x	x	x
utilizarea terenurilor	x	x	x
alte aspecte de mediu	x	x	x

*Tabelul se completează cu note de la -3 la +3, în drept cu fiecare categorie de impact, pentru fiecare opțiune analizată, unde variația între -3 și -1 reprezintă impacturi negative (costuri), iar variația între 1 și 3 – impacturi pozitive (beneficii) pentru categoriile de impact analizate. Nota 0 reprezintă lipsa impacturilor. Valoarea acordată corespunde cu intensitatea impactului (1 – minor, 2 – mediu, 3 – major) față de situația din opțiunea „a nu face nimic”, în comparație cu situația din alte opțiuni și alte categorii de impact. Impacturile identificate prin acest tabel se descriu pe larg, cu argumentarea punctajului acordat, inclusiv prin date cuantificate, în compartimentul 4 din Formular, lit. b<sup>1</sup>) și, după caz, b<sup>2</sup>), privind analiza impacturilor opțiunilor.*

### Anexe

Varianta inițială a proiectului actului normativ;  
Sinteza obiectivelor și propunerilor la proiect;  
Expertiza Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător (după caz);

Alte materiale informative/documente (la decizia autorilor);  
Avizele instituțiilor și autorităților administrative din subordinea Ministerului  
Afacerilor Interne, precum și al altor autorități interesate.