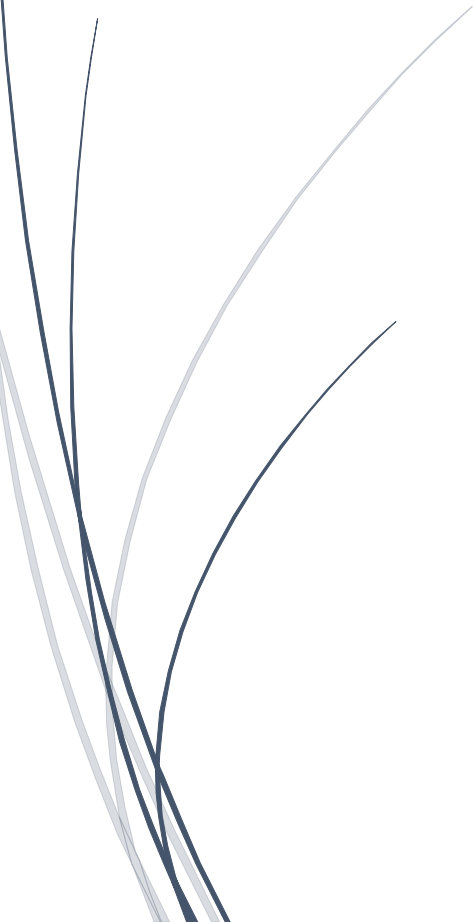




RAPORT

privind rezultatele evaluării integrității
instituționale în cadrul
Biroului Migrație și Azil al MAI



Centrul Național Anticorupție
Chișinău, 2020

Cuprins:

I. REZUMAT EXECUTIV	3
II. ASPECTE METODOLOGICE	6
III. EVALUAREA ACTIVITĂȚILOR VULNERABILE	8
3.1 Procedura administrativă - concepte, etape, regimul juridic al actelor și operațiunilor	8
3.2 Procedura privind acordarea/prelungirea dreptului de ședere provizoriu/permanent, eliberarea actelor de identitate pentru străini.....	17
3.3 Emiterea în privința cetățenilor străini a deciziilor de returnare, de revocare și anulare a dreptului de ședere, declararea străinilor drept persoană indezirabilă, aplicarea interdicției de intrate și ieșire în/din RM	49
3.4 Verificarea legalității șederii și plasării în câmpul muncii pe teritoriul Republicii Moldova a cetățenilor străini, aplicarea sancțiunilor contravenționale în privința acestora .	75
VI. APLICAREA MĂSURILOR ANTICORUPȚIE ȘI A SISTEMULUI DE CONTROL INTERN MANAGERIAL	81
V. ANALIZA INCIDENTELOR DE INTEGRITATE ȘI A ABATERILOR DISCIPLINARE	102
VI. DESCRIEREA RISCURILOR.....	105
6.1. Matricea probabilității și impactului riscurilor de corupție	105
VII. RECOMANDĂRI.....	106
7.1 Privind aplicarea măsurilor anticorupție și a sistemului de control intern managerial .	106
7.2 Privind prevenirea apariției unor incidente de integritate	108
7.3 Privind procedura administrativă	109
7.4 Privind procedura de acordare/prelungire a dreptului de ședere provizoriu/permanent, eliberarea actelor de identitate pentru străini.....	110
7.5 Privind procedura de emitere în privința cetățenilor străini a deciziilor de returnare, de revocare și anulare a dreptului de ședere, declararea străinilor drept persoană indezirabilă, aplicarea interdicției de intrate și ieșire în/din RM.....	112
7.6 Privind procedura de verificare a legalității șederii și plasării în câmpul muncii pe teritoriul Republicii Moldova a cetățenilor străini, aplicarea sancțiunilor contravenționale în privința acestora.....	114
VIII. ANEXE:	115

LISTA ABREVIERILOR:

CNA	Centrul Național Anticorupție
BMA	Biroul Migrație și Azil
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
SPIA	Serviciul protecție internă și anticorupție
ASP	Agenția servicii publice
MF	Ministerul Finanțelor
CA	Codul administrativ
CP	Codul penal
CE	Codul de executare
CF	Codul fiscal
HG	Hotărârea Guvernului
UE	Uniunea Europeană
CDA	Centrul de drept al avocaților
FPSS	Funcție publică cu statul special
FP	Funcție publică
MFC	Management financiar și control
SNCI	Standarde naționale de control intern
CIM	Control intern managerial
RM	Republica Moldova
Legea nr.200/2010	Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova
Legea nr.257/2013	Legea privind resortisanții statelor terțe care au obligația deținerii unei vize și resortisanții statelor terțe care sânt exonerati de obligativitatea deținerii unei vize la traversarea frontierei de stat a Republicii Moldova
Legea nr.273/1994	Legea privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte
Legea nr.100/2017	Legea cu privire la actele normative
Ordinul MF nr.189/2015	Ordin cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public

I. REZUMAT EXECUTIV

Biroul migrație și azil (în continuare BMA) este o subdiviziune a Ministerului Afacerilor Interne, responsabilă de promovarea și realizarea politicilor statului ce țin de imigrarea străinilor în Republica Moldova, acordarea străinilor unei forme de protecție în țară noastră, asigurarea și coordonarea măsurilor de integrare socială și culturală a străinilor.

În același timp, BMA este responsabil de combaterea șederii ilegale a străinilor pe teritoriul Republicii Moldova, ce presupune depistarea și îndepărtarea benevolă sau forțată a străinilor de pe teritoriul țării, fie aplicarea măsurilor restrictive. Biroul, de asemenea, monitorizează fluxul migrațiunilor și asigură evidența străinilor care intră în Republica Moldova prin regiunea transnistreană.

Organizațional, Biroul are oficii la nivel central și regional (Centru, Nord, Sud), inclusiv șase oficii teritoriale de evidență a străinilor ce intră în Republica Moldova prin regiunea transnistreană.

Evaluarea integrității instituționale în cadrul BMA a fost realizată de către Centrul Național Anticorupție reieșind din atribuțiile ce-i revin în conformitate cu prevederilor art.4 al Legii nr.1104/06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și art.6 al Legii nr.325/23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale.

Scopul acestei activități constă în identificarea, evaluarea și recomandarea măsurilor de minimalizare/înlăturare a riscurilor de corupție în activitatea BMA, precum și întru sporirea responsabilității conducătorilor entității publice pentru dezvoltarea, menținerea și consolidarea climatului de integritate instituțională.

Urmare a aplicării instrumentului de evaluare instituțională în cadrul BMA, s-au identificat o serie de riscuri tipice și specifice de corupție, printre care cu cea mai mare probabilitate de materializare sunt:

- **Riscul coruperii active/pasive** - risc materializat, urmare a comiterii/producerii unor incidente de integritate cu implicarea unor angajați ai BMA, inclusiv sub paravanul unor funcții de conducere.

Complementar, acest risc este determinat de organizarea deficitară a procedurilor administrative, împovărarea procesului de acordare/prelungire a dreptului de ședere și de creare a unui mediu prielnic pentru dezvoltarea corupției în procedura prealabilă (procedură extrajudiciară).

Un alt factor de risc care poate favoriza materializarea riscului coruperii pasive în viitor vizează temeiul unor decizii cu privire la refuzul acordării dreptului de ședere provizorie, care sunt neargumentate și neîntemeiate juridic și care ignoră condițiile legalității, clarității, accesibilității și preciziei. Totodată, acest risc este determinat și de unele termene de prelungire a dreptului de ședere provizorie, prevăzute în *Legea nr.200/2010*, care sunt de o manieră ambiguă, de natură să fie interpretate discreționar.

- **Riscul abuzului de serviciu/depășirii atribuțiilor de serviciu** – riscuri generate de conținutul unor norme ale *Legii nr.200/2010*, care sunt contradictorii și lacunare. În special de normele stipulate la *art.31 alin.(1) și (2) lit.f)*, *art.32 alin.(2) și*

(3), *art.43 alin.(2)*, care poartă un caracter ambiguu, sunt deficitare și pot încuraja aplicarea discreționară a unor rigori normative, inclusiv pot permite unele derogări și exercitări abuzive sau favorizarea eschivării de la executarea unor obligații legale.

Acești factori de risc, care derivă din cadrul normativ, prin asociere cu unele riscuri tipice corupției pot determina inclusiv materializarea unor riscuri specifice corupției, precum: *riscul legalizării/favorizării șederii unor persoane din țări cu risc sporit de terorism; riscul depunerii unor Declarații fictive de primire a spațiului locativ; riscul înregistrării fictive a străinilor la domiciliu sau reședință; riscul neidentificării domiciliului efectiv a unor străini a căror ședere pe teritoriul RM a devenit ilegală sau care au fost declarați indezirabili sau în privința cărora a fost dispusă măsura expulzării.*

O altă neconformitate constatată care poate fi asociată cu riscul abuzului de serviciu este asumarea arbitrară și nejustificată de către BMA a unor atribuții care sunt de competența instanțelor de judecată. Astfel, contrar prevederilor *art.54 alin.(1) al Legii nr.200/2010* autoritatea competentă pentru străini anulează unele Decizii de returnare de pe teritoriul RM, deși acestea pot fi contestate doar în instanța de judecată, în termen de 5 zile lucrătoare de la data comunicării.

Totodată, de menționat că actuala legislație în vigoare nu prevede expres răspunderea pentru neschimbarea permisului de ședere provizorie de către străini – în cazul expirării termenului reședinței temporare a titularului permisului. Această lacună de drept, poate crea premise pentru comiterea unor abuzuri din partea agenților publici, inclusiv pentru obținerea beneficiilor ilegale și determinarea străinilor să ofere remunerații ilicite întru a nu fi atrași la răspundere contravențională pentru o altă faptă complementară, care nu se încadrează juridic și nu se referă direct la neexecutarea obligației vizate.

Pe cale de consecință, riscul abuzului de serviciu a fost sesizat și de către instanța de judecată în cadrul unor proceduri de documentare și examinare a contravențiilor. Astfel, în una din hotărârile sale, instanța de judecată a reținut și stabilit aplicarea ilegală și neîntemeiată a sancțiunii contravenționale de către autoritatea competentă pentru străini, în lipsa unor probe care ar confirma săvârșirea faptei ilegale. În consecință, instanța a calificat aceste fapte ca acțiuni samavolnice și abuz de serviciu, manifestate de către agentul constator în raport cu legislația națională și internațională în vigoare.

- **Riscul neglijenței în serviciu - risc materializat**, asociat cu unele acțiuni aferente regimului de ședere a străinilor, care s-au manifestat prin încadrarea juridică incorectă a unor fapte și emiterea unor decizii în acest sens.

Materializarea riscului dat a fost determinată și de nerespectarea de către autoritatea competentă pentru străini a prevederilor *art.50 al Legii nr.200/2010*, fapt manifestat prin neglijarea obligației de aducere la cunoștința străinilor a deciziilor de anulare/revocare a dreptului de ședere în termeni de **3 zile** de la data emiterii. Prin urmare, autoritatea competentă pentru străini concomitent cu *Decizia de revocare/anulare a dreptului de ședere provizoriu*, aprobă imediat și *Decizia de returnare de pe teritoriul Republicii Moldova*, măsură de constrângere, care poate fi

contestată doar în instanța de judecată. Această practică, restrânge neîntemeiat dreptul la informare și accesul liber la justiție a cetățenilor străini care nu sunt de acord cu decizia de revocare/anulare a dreptului de ședere pe teritoriul RM și care în conformitate cu Codul administrativ au dreptul să o conteste, inclusiv în procedura prealabilă.

De menționat că limitarea neîntemeiată a drepturilor omului reprezintă îngrădirea, prin efectul legii, a posibilităților de exercitare nestingherită a drepturilor și libertăților individuale, stabilite prin legislația internă și internațională. Pericolul acestui factor de risc constă și în subminarea abuzivă a garanțiilor de realizare a drepturilor stabilite în Constituția Republicii Moldova, legile speciale și instrumentele internaționale în domeniul drepturilor omului la care Republica Moldova este parte.

- **Riscul fraudării/trucării procedurii de achiziții, neraportării conflictelor de interese și favoritismului în cadrul procesului de desfășurare a unor achiziții publice** - riscuri determinate de implementarea neunitară a legislației privind domeniul achizițiilor publice și neasigurarea corespunzătoare a transparenței procedurilor desfășurate. Complementar, aceste riscuri au fost generate și de încălcarea regulilor de procedură la desfășurarea unor achiziții publice, cum ar fi: *stabilirea unor cerințe excesive pentru executarea unor contracte, care au dus la eliminarea eventualelor ofertanți; modificarea/înlocuirea ofertelor după ședința de deschidere a ofertelor; aplicarea excepțiilor din legislație întru realizarea unor abateri de la procedurile de bază.*

- **Riscul reducerii neîntemeiate a termenului de părăsire voluntară a teritoriului RM** - risc materializat, generat de sintagma „în maximum 15 zile”, care este prevăzută la normele *art.52 alin.(1) lit.a) al Legii nr.200/2010* și care poate determina interpretări abuzive, inclusiv riscuri eminente de corupție. Astfel, neluând în considerație normele de drept comunitare, reprezentanții BMA în unele cazuri restrâng neîntemeiat termenul de părăsire voluntară a teritoriului RM, contrar *art.7 alin.(1) al Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, care prevede că „Decizia de returnare prevede un termen adecvat între șapte și treizeci de zile, pentru plecarea voluntară”.*

Riscurile constatate, în mare măsură sunt generate de desfășurarea activităților vulnerabile de către entitate, îndeosebi a activității de combatere a șederii ilegale a străinilor pe teritoriul Republicii Moldova, ce presupune depistarea și îndepărtarea benevolă sau forțată a străinilor de pe teritoriul țării.

Probabilitatea înaltă de materializare a riscurilor de corupție în viitor este relevantă inclusiv de unele procese penale inițiate în privința unor agenți publici din cadrul BMA.

Din aceste considerente, se impune implementarea eficientă și constantă a măsurilor de asigurare a climatului de integritate instituțională; eficientizarea controlului intern managerial și aplicarea standardelor naționale de control intern; perfecționarea cadrului normativ aferent regimului străinilor și aplicarea conformă a acestuia; creșterea nivelului de integritate instituțională și profesională, a culturii integrității.

II. ASPECTE METODOLOGICE

Evaluarea riscurilor de corupție în activitatea Biroului Migrație și Azil (BMA) al Ministerului Afacerilor Interne a fost realizată în contextul aspectelor metodologice prevăzute în **Legea nr.325/23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale**, precum și în baza **Metodologiei de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entităților publice, de identificare a agenților publici expuși acestor riscuri și de analiză a factorilor de risc care le generează**, aprobată prin ordinul directorului CNA nr.50 din 20.03.2018.

Etapale evaluării integrității instituționale în cadrul BMA s-au desfășurat în corespundere cu prevederile *Legii 325/2013* și *Metodologiei de identificare a riscurilor de corupție* aprobată prin *Ordinul nr.50/2018*, exceptând etapa de testare a integrității profesionale.

În corespundere cu *Metodologia de identificare a riscurilor de corupție*, BMA a fost selectat pentru a fi supus evaluării integrității instituționale conform următoarelor criterii:

✓ **Realizarea activităților vulnerabile la corupție**, care, în principal derivă din atribuțiile BMA. Astfel, conform Regulamentului de organizare și funcționare a Biroului migrație și azil din subordinea Ministerului Afacerilor Interne nr.914 din 07.11.2014, printre atribuțiile exercitate de către entitatea publică se consideră a fi vulnerabile următoarele:

- acordarea/prelungirea dreptului de ședere provizorie și permanentă și a dreptului la repatriere, eliberarea actelor de identitate pentru străini și apatrizi, prelungirea valabilității vizelor, înregistrarea la reședință sau domiciliu și radierea din evidență a străinilor;

- verificarea legalității șederii și plasării în câmpul muncii pe teritoriul Republicii Moldova a cetățenilor străini și apatrizilor, precum și aplicarea sancțiunilor contravenționale în privința acestora;

- emiterea în privința cetățenilor străini și apatrizilor a deciziilor de returnare, de revocare și anulare a dreptului de ședere, de anulare a vizei, de declarare a străinului drept persoană indezirabilă, precum și aplică/ridică interdicțiile de intrare și ieșire în/din Republica Moldova.

✓ **Criteriul statistic**, determinat de datele cu privire la incidentele de integritate identificate în cadrul Biroului migrație și azil. În acest context, se menționează cauzele penale pornite de către CNA în perioada anilor 2018-2020 pe faptul coruperii pasive, în privința unor angajați din cadrul BMA, inclusiv cu funcții de conducere care primeau mijloace bănești pentru a soluționa unele probleme legate de expirarea termenului de ședere sau alte probleme legate de șederea legală a unor străini. O altă cauză penală pornită în aceeași perioadă de timp se referă la faptul delapidării mijloacelor din fonduri externe de către unele persoane publice din cadrul BMA.

Suplimentar, de menționat că în iunie 2019, Republica Moldova a fost condamnată la Curtea Europeană pentru Drepturile Omului, iar Guvernul RM a fost obligat să achite

despăgubiri morale pentru unii cetățenii turci care au fost expulzați din Republica Moldova în septembrie 2018, cu încălcarea drepturilor fundamentale ale omului. Astfel, în urma hotărârii CEDO, Republica Moldova trebuie să achite despăgubiri în sumă de 125 mii euro, să identifice lanțul de instituții și de persoane care sunt responsabile pentru gravele încălcări comise.

Criteriul neasigurării climatului de integritate. Astfel, conform unor informații analizate din surse deschise, se constată deficiențe la capitolul gestionării transparente și responsabile a patrimoniului public, asigurării transparenței în procesul decizional și a accesului la informații de interes public etc.

De menționat că riscurile identificate în activitatea BMA au fost analizate prin prisma următorilor factori de risc:

- *factori de risc externi* - precum cadrul normativ lacunar aferent activităților desfășurate de BMA;

- *factori de risc interni* – identificați prin implementarea deficitară a măsurilor anticorupție, imperfecțiunea sistemului de control intern managerial, inclusiv neimplementarea managementului riscurilor de fraudă și corupție;

- *factori de risc operaționali* – la care se atribuie prezența discreției excesive și autonomia personală a agentului public la luarea unor decizii, procese decizionale netransparente, aplicarea neconformă a procedurilor, probabilitatea influențării ierarhice a deciziilor adoptate, simultan cu implementarea deficitară a mecanismelor interne de respingere și raportare a unor influențe necorespunzătoare;

- *factori de risc individuali* – care se raportează la lipsa integrității profesionale a unor agenți publici, inclusiv la pregătirea profesională insuficientă atât pe domeniul de activitate cât și pe cel anticorupție.

În procesul de evaluare au fost aplicate diferite tehnici de colectare și analiză a informațiilor, inclusiv aplicate proceduri analitice de obținere a informațiilor privind existența riscurilor de corupție, accentul fiind plasat pe următoarele componente:

- Elaborarea și remiterea spre completare a unui inventar al măsurilor anticorupție în vederea aprecierii nivelului de implementare a politicilor anticorupție și asigurare a climatului de integritate;

- Evaluarea anticorupție a cadrului normativ/departamental aferent activității entității publice, precum și formularea de recomandări în vederea îmbunătățirii acestuia și excluderii factorilor de risc identificați;

- Analiza detaliată a materialelor/petițiilor înregistrate în perioada anilor 2018 - 9 luni 2019, în Cancelaria BMA.

- Evaluarea și descrierea detaliată a activităților vulnerabile selectate, precum și evaluarea factorilor și riscurilor de corupție identificate;

- Cercetarea și evaluarea unor studii și analize naționale și internaționale, publicații care vizează regimul străinilor;

- Studiarea rapoartelor cu privire la activitatea entității publice evaluate etc.

III. EVALUAREA ACTIVITĂȚILOR VULNERABILE

3.1 Procedura administrativă - concepte, etape, regimul juridic al actelor și operațiunilor

Procedura administrativă conform art.6 al Codului administrativ¹ (CA) este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, [...] sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sânt părți ale procedurii administrative.

În conformitate cu art. 5 al Codului sus indicat „*activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea*”.

Petiția, în sensul Codului administrativ, este orice cerere, sesizare sau propunere adresată unei autorități publice de către o persoană fizică sau juridică.

Respectiv: prin cerere se solicită emiterea unui act administrativ individual sau efectuarea unei operațiuni administrative; prin sesizare se informează autoritatea publică cu privire la o problemă de interes personal sau public; prin propunere se urmărește realizarea de către autoritatea publică a unor acțiuni de interes public.

Actul administrativ individual, la art.10 din CA este definit ca orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Cererea prealabilă, în conformitate cu art.19 al CA este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

CONSTATĂRI:

Urmare a evaluării procedurii administrative desfășurate de către BMA, au fost identificate un șir de riscuri, materializarea cărora ar putea afecta direct drepturile și libertățile cetățenilor străini, care în conformitate cu *art.84¹ lin.(1) al Legii nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova* sunt aceleași ca și a cetățenilor RM, și sunt garantate de Constituția RM și de alte legi.

Prin urmare, problemele care derivă din unele petiții și cereri prealabile, fundamentate la nivel instituțional, pot încuraja sau genera următoarele riscuri:

- **riscul coruperii pasive/active;**
- **riscul abuzului de serviciu;**

¹ Aprobat prin Legea nr.122/19.07.2018 și în vigoare din 01.04.2019.

- riscul depășirii atribuțiilor de serviciu;
- riscul traficului de influență;
- riscul neglijenței în serviciu;
- riscul pierderii unor procese în instanța de judecată;
- riscul admiterii achitării unor prejudicii, cauzate prin activitatea administrativă ilegală;
- riscul tergiversării/depășirii termenului de executare a petițiilor care urmează a fi examinate sub control special.

3.1.1. PROCEDURA ADMINISTRATIVĂ ÎNȚĂȚĂ ÎN BAZA PETIȚIILOR

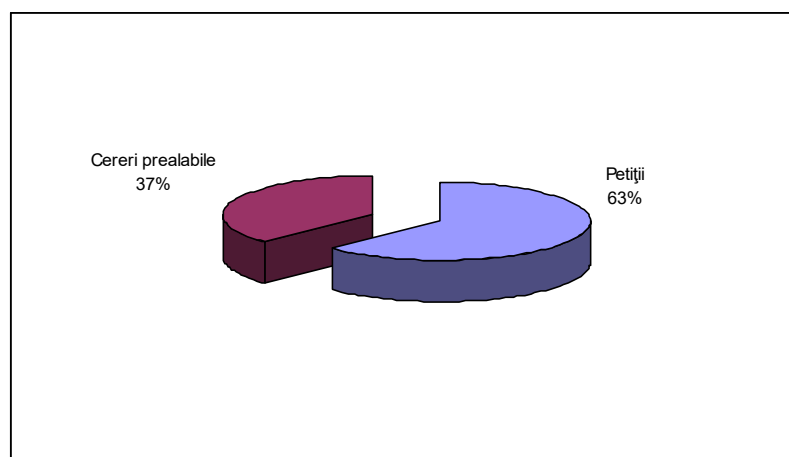
Legislația administrativă se întemeiază pe norme constituționale dezvoltate și redate atât în Codul administrativ, cât și în alte legi sau acte normative subordonate acestor legi, care reglementează raporturile administrative și care sunt în concordanță cu Constituția Republicii Moldova.

Prin urmare, în conformitate cu prevederile art. 52 al Constituției Republicii Moldova „*cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor*”.

Dreptul la petiționare este un drept fundamental care este garantat de către stat și este respectat și promovat de către toate entitățile publice, prin instituirea unui sistem propriu de petiționare în corespundere cu prevederile Codului administrativ.

De menționat că în cadrul etapei de evaluare a sistemului de petiționare au fost studiate circa **900** petiții (32 volume) parvenite direct sau prin intermediul altor instituții spre examinare în adresa BMA. Astfel, în perioada anilor 2018-9 luni 2019 din numărul total de materiale înregistrate, **337²** au fost cereri prelabile, vezi Diagrama 1.

Diagrama 1



Potrivit art.31 al Codului administrativ, actele administrative individuale și **operațiunile administrative scrise** trebuie să fie motivate. Totodată, art. 32 al prezentului Cod stipulează că „*procedura administrativă se structurează astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntârziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse*”.

Contrar acestor principii, se constată că operațiunile administrative scrise (precum: *încheierile, notificările, răspunsurile petiționarilor*) organizate/întocmite de către BMA sunt șablonate, generaliste și vagi, uneori cu trimitere eronată la unele prevederi legale,

² Conform informațiilor prezentate de către BMA, în perioada anul 2018 au fost depuse 164 cereri prelabile, iar pentru perioada a 9 luni 2019 – 173 cereri cu privire la revocarea deciziilor privind refuzul acordării dreptului de ședere sau eliberării unor invitații pentru străini.

nefiind clar care este temeiul legal a unor decizii de acordare sau refuz a dreptului de ședere sau eliberării unor invitații pentru străini etc.

Aceste incoerențe pot influența direct buna organizare și desfășurare a procedurii administrative, care ar trebui să se realizeze într-un mod unitar, adecvat, eficient și corespunzător scopului.

Prin urmare, prin realizarea de către BMA a unor operațiuni administrative scrise nemotivate corespunzător se încalcă expres prevederile art.31 al CA, devieri, care pot determina străinii să corupă angajații BMA pentru a putea beneficia de informații complete, inclusiv pentru a li se comunica într-un mod perceptibil temeiul legal a unor decizii sau neajunsurile care necesită a fi înlăturate.

Sincronic, s-a constatat că în unele răspunsuri privind refuzul acordării dreptului de ședere străinilor (care au un caracter generalist și confuz) se indică de către executori numărul telefonului mobil personal. Această practică este una care poate genera ulterioare înțelegeri între cetățeanul străin și executor asupra adoptării în procedura prealabilă a unei decizii favorabile, contra unor favoruri.

Complementar s-a constatat că unele petiții parvenite de la Cancelaria de Stat sau Aparatul președintelui conform regimului juridic al competenței, au fost examinate de către BMA în cadrul procedurii prealabile, deși, în aceste petiții nu se solicită anularea în tot sau în parte a unor acte administrative individuale, ci se expun rudele unor străini vizavi de problemele care au stat la baza refuzului acordării sau prelungirii dreptului de ședere. Această încălcare de procedură prin care o petiție din partea unor persoane terțe se examinează în procedură prealabilă, poate ulterior limita dreptul persoanei străine de a depune personal sau prin intermediul reprezentantului legal sau împuternicit, o cerere prealabilă în conformitate cu Codul administrativ.

Astfel, practicile vicioase descrise mai sus, pot încălca principiul de bună-credință, care pot avea un impact negativ asupra imaginii instituției, inclusiv alimenta și genera unele riscuri de corupție.

! *De menționat că la acest capitol, de rând cu problemele identificate în activitatea BMA se atestă și practici pozitive, inclusiv deschidere și promptitudine în cooperarea cu alte organe de drept. Astfel, în vederea contracarării unor infracțiuni care nu țin de competența sa, Biroul Migrație și Azil a expediat mai multe petiții altor organe, examinarea cărora s-a soldat cu reținerea în flagrant delict a unor străini pentru fapte de corupție.*

Procesul de organizare a lucrărilor de secretariat

Cu referire la procesul de organizare a lucrărilor de secretariat din cadrul BMA, s-a stabilit că în lipsa unei baze de date electronice, subdiviziunea responsabilă înregistrează petițiile primite manual, doar pe fișele de evidență și control. Informația referitoare la petițiile primite nu se introduce în banca de date a computerului conform machetei fișei de evidență și control.

Pe petițiile repetate, în colțul drept de sus, inclusiv pe fișele de evidență și control nu se face inscripția “Repetată”.

De menționat că petițiile primite prin intermediul altor organe, la care se solicită comunicarea rezultatelor, se iau sub un control special.

În aceste cazuri, în colțul de sus din dreapta, inclusiv pe fișele de evidență și control, ar trebui să se aplice ștampila “Control”, fapt care se constată a fi omis de către persoanele responsabile în acest sens.³ În acest caz, nu este clar cum are loc procedura de controlul asupra executării documentelor vizate, care ar trebui să se efectueze zilnic cu ajutorul computerului sau verificând fișierele de control.

Aceste neconformități, inclusiv lipsa unei baze de date electronice poate să genereze ➡ **riscul tergiversării/depășirii termenului de executare a petițiilor care urmează a fi examinate sub control special.**

3.1.2 EMITEREA ACTELOR ADMINISTRATIVE INDIVIDUALE

În conformitate cu art.132 alin (1) al Codului administrativ prin emiterea unui act administrativ individual se înțelege emiterea lui de către autoritățile publice cu conducere unipersonală.

De menționat că BMA, în conformitate cu atribuțiile stipulate în *HG nr.914/2014 cu privire la Regulamentul de organizare și funcționare, a structurii și efectivului limită al BMA din subordinea MAI*, inclusiv cu cele care derivă din *Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor*, emite acte administrative individuale, structură cărora în mare parte corespunde cu prevederile art.120 CA, cu excepția faptului că deciziile luate nu sunt motivate corespunzător și contravin cu cerințele stipulate la lit. f) al aceluiași articol.

Un exemplu în acest sens ar fi *Deciziile cu privire la refuzul acordării dreptului de ședere provizoriu*, motivarea cărora este defectuoasă, iar temeiul refuzului fiind unul confuz și neclar. Prin urmare, în aceste decizii, se face trimitere la prevederile art.32 alin. (5) lit. a) și lit. b) al Legii nr.200/2010⁴, nefiind clar care condiții anume nu întrunește cetățeanul străin.

În aceste condiții, temeiul refuzului acordării dreptului de ședere provizoriu pare a fi unul cumulativ care conține la general toate temeiurile posibile de refuz, deși străinul nu întrunește anumite condiții de intrare în Republica Moldova prevăzute la art.6 alin.(1) al Legii nr.200/2010 sau există unul din motivele de nepermitere a intrării pe teritoriul Republicii Moldova reglementate la art.8 alin.(1) al Legii nr.200/2010.

Astfel, temeiul legal pentru refuzul acordării dreptului de ședere provizoriu ale acestor acte administrative individuale nu este suficient argumentat/motivat și fundamentat corespunzător, nefiind clar care de fapt este temeiul real al refuzului.

³ De menționat că doar în câteva cazuri inscripția „control” era marcată manual pe rezoluția documentului.

⁴ Art. 32 alin (5) al Legii nr.200/2010 privind regimul străinilor în RM prevede că decizia privind refuzul acordării dreptului de ședere provizorie se emite în cazul în care: a) străinul nu întrunește condițiile de intrare în Republica Moldova prevăzute la art.6 alin.(1) lit.a), b), c), e), f) și g); b) există vreunul din motivele de nepermitere a intrării pe teritoriul Republicii Moldova prevăzute la art.8 alin.(1) lit.b), c), d), e), g), h), i), j), k) și l).

Suplimentar, de menționat că în conformitate cu art.94 alin.1 al CA până la emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, **participantul are dreptul să fie audiat** în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis.

Astfel, contrat acestor prevederi BMA emite unele decizii defavorabile fără a audia persoanele interesate (participanții), limitând cetățenii străini la dreptul de a fi audiați, deși conform art. 84¹ alin.(1) al Legii nr.200/2010, străinii aflați în Republica Moldova se bucură de aceleași drepturi și libertăți ca și cetățenii RM, garantate de Constituția Republicii Moldova și de alte legi.

Totodată, consemnăm că în conformitate cu art.95 alin.1) CA autoritatea publică poate renunța la audiere doar în cazul în care actul este exclusiv avantajos pentru participant și nu există participanți cu interese opuse care să fie afectați prin actul respectiv.

În concluzie, pornind de la faptul că unele decizii defavorabile nu sunt motivate corespunzător, iar temeiul acestora este unul confuz, procedura de emitere a actelor administrative individuale poate fi amenințată de unele riscuri de corupție.

Prin urmare, cetățeanul străin pentru a beneficia de o claritate în acest sens și pentru a putea beneficia de un răspuns favorabil în procedura prealabilă, poate fi determinat să recurgă la modalități de corupere a angajaților BMA direct sau prin intermediari.

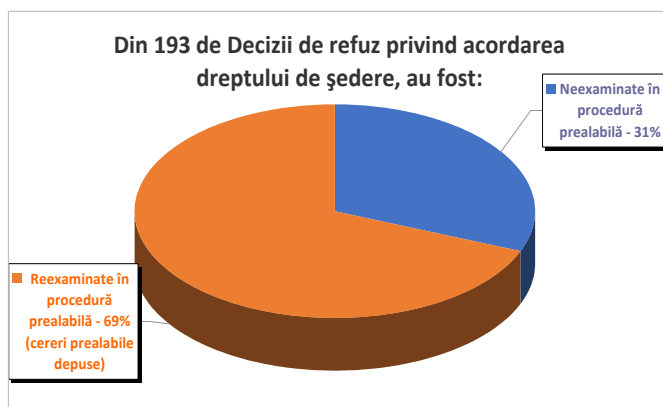
3.1.3 PROCEDURA PREALABILĂ

Conform art. 162 alin.(1) al CA procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

Art. 166 al CA prevede că cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual.

Astfel, în perioada de 9 luni 2019 din numărul de 193 decizii privind refuzul acordării/prelungirii dreptului de ședere provizoriu, 133 au fost reexamine în procedură prealabilă, vezi Diagrama 2.

Diagrama 2



Examinând domeniul de soluționare a cererilor prealabile în cadrul procedurii de evaluare au fost constatate unele tehnici de soluționare, vulnerabile la corupție.

Astfel, analizând cererile prealabile examinate în perioada a 9 luni 2019 de către BMA, se constată că din numărul total de 116 cereri, 112 (circa 97%) au fost admise și soluționate pozitiv, iar deciziile inițiale cu privire la refuzul acordării/prelungirii dreptului de ședere provizoriu, fiind revocate/anulate.

Acești indici, la prima vedere par a fi destul de favorabili, însă, studiind încheierile emise la prima etapă de examinare a solicitării, se constată că drept temei pentru majoritatea deciziilor cu privire la refuzul acordării/prelungirii dreptului de ședere serveau anumite neconformități/neajunsuri care inițial puteau fi înlăturate, fără ca acestea să fie reexamineate în procedura prealabilă.

Astfel, urmare a încheierilor emise, temei de refuz în cazurile date au fost:

- *lipsa unor acte suplimentare*, care puteau fi prezentate de către solicitant până la emiterea unei decizii de refuz, în cazul în care era informat corespunzător;
- *temeiul neîndeplinirii condițiilor generale și speciale prevăzute la art.32 al Legii nr.200/2010*, nefiind clar care anume, cumulativ toate sau unele din ele;
- *solicitantul nu a răspuns la telefon* pentru a preciza unele informații sau nu se afla în țară la momentul examinării solicitări etc.

De menționat că gravitatea acestor practici atrag două aspecte destul de vulnerabile precum: neprofesionalismul unor angajați ai BMA sau tendința/intenția acestora de a se implica ulterior în manifestări de corupție.

Astfel, unii angajați mai puțin integri ar putea deliberat examina unele solicitări unilateral și superficial pentru ai determina pe solicitanți să îi remunereze ilegal.

Prin urmare, prin împovărarea procedurii de acordare/prelungire a dreptului de ședere la prima etapă, se creează un mediu prielnic pentru dezvoltarea corupției în procedura prealabilă.

Din aceste considerente, este important ca până la emiterea unei decizii nefavorabile, solicitantului să i se ofere posibilitatea să înlătore neconformitățile și neajunsurile identificate în procesul de examinare, inclusiv să prezinte informații/documente suplimentare necesare, care nu au fost incluse în lista documentelor obligatorii. Acest fapt, va exclude eventualele riscuri de corupție care se pot materializa în procedura prealabilă, inclusiv examinarea dublă a unor solicitări care de iure întrunesc toate condițiile pentru a beneficia de o decizi favorabilă chiar de la prima etapă.

Suplimentar, se constată faptul că unele cereri prealabile care au fost respinse de către BMA ca fiind nefondate, instanța de contencios administrativ le admite și anulează actul administrativ emis de Birou, ca fiind ilegal (emis contrar prevederilor legii), cu obligarea de a emite un alt act administrativ cerut de reclamat.

O altă latură care este direct afectată, inclusiv proporțională cu cele descrise supra este și managementul timpului.

Conceptul de management al timpului integrează un set de principii, practici, aptitudini și sisteme, utilizate pentru a controla perioada de timp petrecută pentru îndeplinirea unor activități specifice funcției, cu scopul de a spori eficiența și indicatorii de performanță.

Prin urmare, dacă e să ne referim la acest concept prin prisma cererilor prealabile⁵ examinate de către BMA și anume a cererilor care au fost admise și soluționate pozitiv cu revocarea primei decizii, se constată că unele solicitări privind acordarea/prelungirea dreptului de ședere etc., se examinează de două ori: în procedură inițială, care se finalizează cu o decizie de refuz și respectiv în procedură prealabilă, care revocă decizia de refuz și acordă dreptul de ședere.

Astfel, pornind de la cele descrise nu este clar de ce unele solicitări nu sunt examinate complet, multilateral și sub toate aspectele pentru a preveni eventualele contestări care se finalizează cu revocarea primei decizii și care implică timp suplimentar pentru o reexaminare.

De menționat că deși mai mulți angajați ai BMA au consemnat problema volumului mare de lucru, inclusiv timpul limitat în exercitarea atribuțiilor funcționale, practica de examinarea dublă (în două proceduri) a unor solicitări în cadrul BMA este una înrădăcinată și vicioasă, deși are loc în limitele cadrului legal.

În consecință, aceste probleme care sunt strâns legate una de alta pot încuraja și determina riscuri majore de corupție.

Suplimentar, de menționat că în conformitate cu prevederile art.167 alin.(3) CA autoritatea publică emitentă soluționează cererea prealabilă în 15 zile calendaristice.

Conform aceluiași articol, dacă autoritatea publică emitentă consideră cererea prealabilă ca fiind admisibilă și întemeiată, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual contestat sau emite actul administrativ individual solicitat. Însă, dacă respinge în tot sau în parte cererea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, autoritatea publică emitentă transmite dosarul administrativ cu toate actele autorităților publice ierarhic superioare⁶.

Pornind de la aceste prevederi, se constată că BMA contrar art.167 alin.(2) al CA, în perioada aprilie-octombrie 2019 a respins în tot sau în parte 41⁷ de cererile prealabile ca fiind inadmisibile sau neîntemeiate, fără a transmite dosarul administrativ cu toate actele autorității publice ierarhic superioare pentru a lua o decizie în acest sens.

În concluzie, aceste practici, se pot asocia și determina unele riscuri precum:

- **riscul abuzului de serviciu;**
- **riscul pierderii unor procese în instanța de judecată;**
- **riscul admiterii achitării unor prejudicii, cauzate prin activitatea administrativă ilegală .**

⁵ În ultimii 2 ani cererile prealabile sunt în creștere (anul 2018 – 164 cereri, 9 luni 2019 – 173 cereri).

⁶ Articolul 167 alin.(2) al Codului administrativ

⁷ Din numărul total de cereri prealabile respinse ca fiind inadmisibile sau neîntemeiate 17 sau referit la anularea deciziei cu privire la refuzul acordării dreptului de ședere și 24 la anularea deciziei cu privire la refuzul eliberării invitațiilor

ALTE PROBLEME IDENTIFICATE ÎN PROCEDURA PREALABILĂ:

- în procesul de examinare a cererilor prelabile sunt utilizate unele acte neafere procedurii prelabile, precum Procesul-verbal privind actele de constatare;
- în unele încheieri privind examinarea cererii prelabile prin care se revocă/anulează unele acte individuale nefavorabile, nu este indicat numărul/data deciziei care urmează a fi revocată;
- comunicarea și informarea părților în cadrul procedurii prelabile este una selectivă și neoficială, în deosebi sunt favorizați agenții economici, cărora le sunt comunicate (prin telefon) toate neajunsurile care necesită a fi înlăturate pentru a beneficia de o decizie favorabilă;
- temeiul de respingere a unor cereri prelabile examinate de către BMA poartă un caracter neclar, fapt care determină străinii să înainteze o acțiune în instanța de contencios administrativ.
- la epuizarea procedurii prelabile și anume în cazul respingerii cererii prelabile ca fiind tardivă, solicitanții nu sunt informați despre dreptul de a fi repuși în termen sau a se adresa în instanța de contencios administrativ.

3.2 Procedura privind acordarea/prelungirea dreptului de ședere provizoriu/permanent, eliberarea actelor de identitate pentru străini

3.2.1 ACORDAREA ȘI PRELUNGIREA DREPTULUI DE ȘEDERE PROVIZORIE

În conformitate cu prevederile **art.31 alin.(1) al Legii nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova** străinul poate solicita autorității competente pentru străini acordarea dreptului de ședere provizorie în Republica Moldova în baza unei vize de lungă ședere în scopul pentru care a fost eliberată, cu excepția cazurilor prevăzute la art.36¹, 42¹, 42² și capitolul IV¹.

Totodată, alin. (2) al aceluiași articol prevede că dreptul de ședere provizorie poate fi acordat:

- a) *pentru imigrare la muncă;*
- b) *pentru studii;*
- c) *pentru reîntregirea familiei;*
- d) *pentru activități umanitare, de voluntariat sau religioase;*
- e) *pentru tratament medical de lungă durată, balneosanatorial și de recuperare;*
- e¹) *pentru protecția victimelor traficului de ființe umane;*
- e²) *pentru protecția victimei violenței în familie;*
- f) *pentru alte scopuri, în care activitatea străinului nu contravine legislației Republicii Moldova sau prezența lui pe teritoriul Republicii Moldova este necesară în interes public sau de securitate națională;*
- f1) *pentru activități în domeniul tehnologiei informației;*
- g) *investitorilor străini;*
- h) *persoanelor cu funcții de conducere;*
- i) *specialiștilor;*
- j) *stagiarilor absolvenți de studii superioare.*

CONSTATĂRI:

Urmare a evaluării procesului de acordare și prelungire a dreptului de ședere provizorie, au fost identificate un șir de riscuri, materializarea cărora ar putea afecta direct drepturile și libertățile cetățenilor străini:

Riscuri tipice de corupție:

- riscul coruperii pasive/active;
- riscul traficului de influență;
- riscul abuzului de serviciu;
- riscul depășirii atribuțiilor de serviciu;
- riscul favoritismului

Riscuri specifice (asociate unor riscuri de corupție):

- riscul depunerii unor Declarații fictive de primire a spațiului locativ;
- riscul înregistrării fictive a străinilor la domiciliu sau reședință;
- riscul legalizării/favorizării șederii unor persoane din țări cu risc sporit de terorism;
- riscul neidentificării domiciliului efectiv a unor străini a căror ședere pe teritoriu RM a devenit ilegală, care au fost declarați indezirabili sau în privința cărora a fost dispusă măsura expulzării;
- riscul eschivării străinilor de la executarea obligației de părăsire a teritoriului RM, inclusiv a celor care prezintă pericol pentru securitatea națională și ordinea publică etc.
- riscul neachitării impozitului pe venit din darea în locațiune a proprietății imobiliare;
- riscul neinformării autorității competente pentru străini privind schimbarea domiciliului/reședinței;
- riscul neglijării obligațiilor de prelungire/reînnoire/reconfirmare a termenului de reședință temporară expirat;
- riscul denaturării informațiilor din Registrul de stat al populației etc.

PROBLEME IDENTIFICATE

☑ Conținutul normei stipulate la *art.31 alin.1 al Legii nr.200/2010* care face referire la condițiile generale privind acordarea dreptului de ședere provizorie, este deficitar și conține lacune de drept/viduri legislative care pot încuraja aplicarea discreționară a unor rigori normative, vezi Tabelul 1.

Tabelul 1

<i>Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova</i>	
• Art.31 alin.(1) Articolul 31. Condiții generale privind acordarea dreptului de ședere provizorie (1) <u>Străinul poate solicita autorității competente pentru străini acordarea dreptului de ședere provizorie în Republica Moldova în baza unei vize de lungă sedere în scopul pentru care a fost eliberată</u> , cu excepția cazurilor prevăzute la art.36 ¹ , 42 ¹ , 42 ² și capitolul IV ¹ .	
OBIECTII: Conținutul normei date este unul deficitar, întrucât este omisă reglementarea aspectelor ce țin de cetățenii străini care nu au obligația de a obține vize, dar care întrunesc condițiile de intrare sau aflarea în Republica Moldova, și care pot solicita Biroului Migrație și Azil acordarea dreptului de ședere provizorie în Republica Moldova pentru scopurile indicate la alin.(2) art.31 al Legii nr.200/2010. Suplimentar, de menționat că art.3 alin.(1) al Legii nr. 257/2013 privind resortisanții statelor terțe care au obligația deținerii unei vize și resortisanții statelor terțe care sânt exonerati de obligativitatea deținerii unei vize la traversarea frontierei de stat a Republicii Moldova, prevede că „resortisanții statelor și regiunilor administrative speciale indicate în anexa nr.2 sânt exonerati de obligativitatea deținerii unei vize la traversarea frontierei de stat a Republicii Moldova, având drept de ședere de până la 90 de zile în orice perioadă de 180 de zile”. Prin urmare, semnalăm o lacună de drept, care generează confuzie la realizarea eficientă a procedurii administrative de acordare a dreptului de ședere, fapt ce va periclita aplicarea coerentă și uniformă a procedurii respective, și în cele din urmă va stopa mișcarea progresivă a relațiilor sociale, motiv din care înlăturarea ei este esențială și nu în ultimul rând obligatorie. În același timp, poate apărea situația când anumite împrejurări ce poartă un caracter juridic să se afle în afara acestei sfere de reglementare.	
Recomandări: Revizuirea și completarea prevederilor alin.(1) al art.31 din Legea nr.200/2010 ținând cont de reglementările art.3 alin.(1) al Legii nr. 257/2013 și de aspectele deficitare omise din prevederile normei primare.	
Factori de risc: • Lacună de drept	Riscuri de corupție: • riscul coruperii pasive/active;

• Ambiguitatea procedurii	• riscul depășirii atribuțiilor de serviciu; • riscul abuzului de serviciu etc.
---	--

☑ Art.31 alin.(2) lit. f) al Legii nr.200/2010 prevede că dreptul de ședere provizorie poate fi acordat și pentru alte scopuri, în care activitatea străinului nu contravine legislației Republicii Moldova sau prezența lui pe teritoriul Republicii Moldova este necesară în interes public sau de securitate națională. Norma dată poartă un caracter ambiguu și lasă o mare marjă de libertate la luarea deciziei în acest sens, vezi Tabelul 2.

Tabelul 2

<i>Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova</i>
• Art.31 alin.(2) Articolul 31. Condiții generale privind acordarea dreptului de ședere provizorie (2) Dreptul de ședere provizorie poate fi acordat: a) pentru imigrare la muncă; b) pentru studii; c) pentru reîntregirea familiei; d) pentru activități umanitare, de voluntariat sau religioase; e) pentru tratament medical de lungă durată, balneosanatorial și de recuperare; e¹) pentru protecția victimelor traficului de ființe umane; e²) pentru protecția victimei violenței în familie; f) <u>pentru alte scopuri, în care activitatea străinului nu contravine legislației Republicii Moldova</u> sau prezența lui pe teritoriul Republicii Moldova este necesară în interes public sau de securitate națională; f¹) pentru activități în domeniul tehnologiei informației; g) investitorilor străini; h) persoanelor cu funcții de conducere; i) specialiștilor; j) stagiarilor absolvenți de studii superioare. <u>COROBORAT CU:</u> • Art.43 alin.(2) al Legii 200/2010 Articolul 43 Acordarea și prelungirea dreptului de ședere provizorie în alte cazuri (2) Dreptul de ședere provizorie poate fi acordat sau prelungit și <u>pentru alte activități decât cele prevăzute în prezentul capitol, care nu contravin legislației în vigoare a Republicii Moldova, dacă străinul prezintă dovezi ce justifică prezența sa pe teritoriul Republicii Moldova</u> și dacă întrunește condițiile prevăzute la art.32 sau la art.33, după caz. OBIECȚII:

Sintagma „*pentru alte scopuri*” din conținutul art.31 alin. (2) lit.f) este una generală, formulată de o manieră ambiguă, care poate determina posibilitatea de a interpreta, examina și soluționa discreționar, diferite situații/cazuri care nu sunt prevăzute expres de Legea nr.200/2010.

Totodată, prevederile alin.(2) art. 43 al legii vizate sunt reglementate ambiguu, nefiind clar pentru care activități poate fi acordat/prelungit dreptul de ședere provizoriu. Neclaritățile date pot genera unele discreții în sensul acordării/prelungirii dreptului de ședere provizoriu unor străini. Concomitent, persistă riscul ca în funcție de interese, prin favoritism sau influențe necorespunzătoare, inclusiv prin stimulente coruptibile, unii străini să beneficieze abuziv/ilegal de acest drept. Astfel, sintagma „*pentru alte activități decât cele prevăzute în prezentul capitol*” oferă o discreție nejustificată entității publice de a decide care ar fi aceste „alte activități” pentru care străinii pot solicita dreptul de ședere provizoriu. Prin urmare, această *formulare ambiguă* poate admite interpretări abuzive din considerentul că are un conținut neclar și echivoc, ce poate permite interpretări abuzive.

Totodată, interpretările abuzive pot fi determinate, inclusiv stimulate de sintagma „**dacă străinul prezintă dovezi ce justifică prezența sa pe teritoriul Republicii Moldova**”. Astfel, apare discreția excesivă a agentului public de a aprecia și stabili în fiecare caz separat dacă dovezile prezentate sunt relevante sau nu.

În practică, străinii care justifică prezența sa pe teritoriul RM sunt cei domiciliați în regiunea Transnistreană; cei documentați în baza demersurilor din partea Ambasadelor acreditate în RM, inclusiv observatori internaționali pentru alegerile parlamentare din RM, experți consilieri din cadrul diferitor ministere; precum și cei, solicitările cărora sunt examinate de **Comisia specială pentru alte cazuri**.

Prin urmare, se constată că ambiguitatea procedurii care stabilește categoria celor care pot beneficia de dreptul de ședere provizoriu în alte scopuri, inclusiv nereglementarea acestora, poate admite derogări abuzive, inclusiv aplicarea normei date doar față de anumite categorii de străini. **Acest fapt, poate genera materializarea unor riscuri de corupție, inclusiv riscul legalizării/favorizării șederii unor persoane din țări cu risc sporit de terorism.**

De menționat că în perioada anului 2019, a fost identificată o schema coruptibilă cu implicarea Consulatului Republicii Moldova din orașul Odessa, Ucraina, și a unui ofițer al Biroului de Migrație și Azil, care pentru legalizarea șederii în Republica Moldova a unor cetățeni străini din țări cu risc sporit de terorism, estorcau sume între 1000 și 3000 de euro (Sursa: <http://www.infotag.md/politics-ro/274494/>).

Deși acest caz se referă la eliberarea unor vize de intrare în Republica Moldova de lungă ședere, nu se exclude faptul că riscul dat ar putea afecta și procedura de acordare a dreptului de ședere provizorie pentru alte scopuri.

Cu referire la cazurile de acordare a dreptului de ședere provizoriu pentru „*alte cazuri*” examinate nemijlocit de **Comisia specială pentru examinarea și soluționarea cazurilor care nu sunt prevăzute expres de Legea nr.200/2010**, se atestă că acestea se referă la străinii necăsătoriți (parteneri) care conviețuiesc cu cetățeni străini

necăsătoriți, stabiliți în RM, cu care au împreună copii. De menționat că actul departamental de instituire a <i>Comisiei speciale pentru examinarea și soluționarea cazurilor care nu sunt prevăzute expres de Legea nr.200/2010</i> nu are prevăzut expres care sunt cazurile/situațiile care sunt examinate în comisie, motivarea cazului fiind prezentat printr-un raport, întocmit de către subdiviziune responsabilă în acest sens. Prin urmare, temeiurile neexhaustive și ambigui, precum și discreția oferită entității publice și agentului public la examinarea cazurilor enunțate mai sus, inclusiv Comisiei de a decide asupra acordării dreptului de ședere în temeiul alin. (2) art.43 al Legii nr.200/2010, poate favoriza săvârșirea actelor de corupție la acordarea dreptului de ședere provizorie pentru unele categorii de străini.	
Recomandări: Prevederile alin.(2) lit. f) al art.31 din Legea nr.200/2010 se recomandă a fi substituite cu următorul conținut: <i>„pentru alte scopuri, neprevăzute de prezenta lege, în care activitatea străinului nu contravine legislației Republicii Moldova sau prezența lui pe teritoriul Republicii Moldova este necesară în interes public sau de securitate națională, și care vor fi examinate de către o Comisie specială, instituită de către autoritatea competentă pentru străini”.</i> Revizuirea normelor prevăzute la art.43 alin.(2) al Legii 200/2010 prin prisma recomandărilor formulate pentru art.31 alin.(2) lit. f).	
Factori de risc: • Formulări ambigui care admit interpretări abuzive • Temeiuri neexhaustive/ambigui • Lipsa/ambiguitatea procedurii • Norme de trimiteri defectuoase	Riscuri de corupție: • riscul coruperii pasive/active; • riscul traficului de influență; • riscul abuzului de serviciu; • riscul depășirii atribuțiilor de serviciu; • riscul favoritismului etc. Alte riscuri: • riscul legalizării/favorizării șederii unor persoane din țări cu risc sporit de terorism etc.

Suplimentar, de menționat că **Comisia specială pentru examinarea și soluționarea cazurilor care nu sunt prevăzute expres de Legea nr.200/2010** a fost instituită prin Dispoziția directorului BMA nr.5/3-445int din 23 aprilie 2015 și are în componența sa 3 membri, un președinte, vicepreședinte și un secretar și se întrunește o dată pe lună sau la necesitate, la indicația președintelui Comisiei.

Cu toate acestea, Comisia nu are un Regulament de activitate care să prevadă norme privind modul de organizare și funcționare a comisiei; atribuțiile membrilor comisiei, a președintelui și vicepreședintelui; drepturile, obligațiile și răspunderea acestora; procedura de examinare și votare a deciziei; transparența activităților; cazurile/situațiile care vor fi examinate în comisie și obligația de actualizare continuă a acestora etc.

Actualmente, lipsa acestor reglementări pot genera derogări și exercitări abuzive ale atribuțiilor membrilor comisiei, determinând posibilitatea de a examina discreționar, diferite situații, inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată sau de a deroga de la anumite prevederi legale.

Pericolul acestui factor de risc, care poate fi asociat și cu alți factori de risc precum instituirea unor cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive sau limitarea neîntemeiată a drepturilor străinilor, rezidă în faptul că anumite cazuri care nu sunt prevăzute expres de Legea nr.200/2010 pot fi soluționate pozitiv, altele nu.

În aceste cazuri, riscul de corupție va apărea atunci când străinii vor considera prea dificile cerințelor înaintate de Comisie, fiind tentați să recurgă la acte de corupție pentru a putea beneficia de dreptul de ședere provizorie în condițiile art.43 alin.(2) al Legii nr.200/2010 sau pentru a nu li se crea impedimente în acest sens.

Prin urmare, factorii de risc descriși supra pot genera:

- **riscul coruperii pasive/active;**
- **riscul depășirii atribuțiilor de serviciu;**
- **riscul abuzului de serviciu;**
- **riscul traficului de influență etc.**

☑ **Unele norme ale articolului 32 „Acordarea dreptului de ședere provizorie” din Legea nr.200/2010 sunt deficitare și lacunare ce pot determina materializarea unor riscuri de corupție în procesul de aplicare, inclusiv favoriza eschivarea de la executarea unor obligații legale, prin depunere la autoritatea competentă pentru străini a unor *Declarația de primire în spațiul locativ fictive*, vezi Tabelul 3.**

Tabelul 3

<i>Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova</i>
• Art.32 alin.(2), (3) Articolul 32. Acordarea dreptului de ședere provizorie (2) Cererea de acordare a dreptului de ședere provizorie va fi însoțită de pașaportul național în original și în copie, <u>de dovada spațiului de locuit</u>, de dovada asigurării medicale și a mijloacelor de întreținere, <u>de cazierul judiciar tradus și legalizat/apostilat de autoritățile statului a cărui cetățenie străinul o deține</u>, de actele de stare civilă în original și în copii. În cazul în care străinul are o ședere legală de cel puțin 2 ani într-o altă țară decât țara a cărei cetățenie o deține, acesta urmează să prezinte cazierul judiciar eliberat de autoritățile statului de reședință, tradus și legalizat/apostilat, precum și documentul ce confirmă dreptul de ședere. (3) <u>În termen de până la 30</u> de zile calendaristice de la data depunerii cererii, autoritatea competentă pentru străini va emite o decizie privind acordarea sau refuzul acordării dreptului de ședere provizorie străinilor, cu excepția categoriilor de solicitanți prevăzuți de capitolul IV¹. Decizia va fi consemnată în Sistemul informațional integrat

automatizat “Migrație și azil.” În cazul în care termenul de aflare pe teritoriul Republicii Moldova expiră înainte de emiterea deciziei, autoritatea competentă pentru străini va elibera străinului un certificat ce confirmă statutul lui (certificat de confirmare).

COROBORAT CU:

• **Pct.104, pct.105, pct.107 din HG nr. 896/27.10.2014 pentru aprobarea Nomenclatorului și tarifelor la serviciile prestate contra plată, precum și a Regulamentului cu privire la modul de formare și utilizare a mijloacelor speciale ale subdiviziunilor Ministerului Afacerilor Interne, autorităților administrative și instituțiilor din subordinea acestuia.**

Pct.104. Examinarea, **în termen de până la 10 zile calendaristice**, a cererii privind acordarea dreptului de ședere provizorie 169 lei .

Pct.105. Examinarea, **în termen de până la 10 zile calendaristice**, a cererii privind prelungirea dreptului de ședere provizorie 178 lei.

Pct.107. Examinarea, **în termen de până la 30 de zile calendaristice**, a cererii privind acordarea/prelungirea dreptului de ședere provizorie 90 lei.

• **Pct.103, pct.105 din HG nr.125 din 18.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova.**

Pct.103. În cazul înregistrării persoanei la domiciliu sau la reședință în locuința proprietate privată asupra căreia aceasta nu are dreptul de proprietate sau de folosință, suplimentar se depune în scris declarația de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței.

Pct.105. Declarația de primire în spațiul locativ, declarația proprietarului sau a coproprietarilor locuinței prin care declară că sânt titulari de drept ai locuinței se depune în scris personal sau de reprezentantul împuternicit prin procură autenticată de notar sau de alte persoane abilitate prin lege, în fața persoanei abilitate cu funcții de înregistrare a persoanelor la domiciliu sau la reședință, sau se autentifică de notar ori de alte persoane abilitate prin lege.

• **Articolul 46 din Legea nr.200/2010**

Art. 46 Condițiile de depunere a cererii de acordare a dreptului la ședere permanentă în Republica Moldova

(1) Cererea de acordare a dreptului de ședere permanentă în Republica Moldova se depune personal la autoritatea competentă pentru străini.

(2) Cererea se scrie în limba de stat și se însoțește de următoarele documente:

a) certificatul de stare civilă;

- b) documentul de călătorie valabil;
 - c) **actul ce confirmă deținerea legală a spațiului de locuit**;
 - d) actul ce confirmă mijloacele de întreținere;
 - e) **cazierul judiciar sau un alt document cu aceeași valoare juridică, eliberat de autoritățile din țara de origine**;
- [Lit.f) abrogată prin Legea nr.244 din 03.11.2016, în vigoare 23.12.2016]
- g) dovada asigurării medicale.

(3) Autoritatea competentă pentru străini va emite, **în termen de până la 90 de zile** calendaristice din data înregistrării cererii, o decizie privind acordarea sau refuzul acordării dreptului de ședere permanentă, care va fi consemnată în Sistemul informațional integrat automatizat “Migrație și azil”.

OBIECȚII:

➤ Prevederile **art.32 alin.2)** stabilesc care sunt documentele care vor fi anexate la cererea de acordare a dreptului de ședere provizorie.

Prin urmare, printre acestea se regăsește **dovada spațiului de locuit**, inclusiv **cazierul judiciar tradus și legalizat/apostilat de autoritățile statului a cărui cetățenie străinul o deține**.

La capitolul dat, se constată că norma care prevede că cererea de acordare a dreptului de ședere provizorie va fi însoțită de „***dovada spațiului de locuit***” nu reprezintă și nu face trimitere la un act anume, inclusiv nu stabilește clar ce documente urmează a fi prezentate autorității competente pentru străini. Prin urmare, dispoziția dată este una generală care poate fi interpretată echivoc/discreționar. Astfel, norma dată ar putea genera situații alternative, când agentul publici va solicita sau accepta de la unii străini anumite tipuri de documente, de la alții, alte tipuri, inclusiv va permite apariția și materializarea unor riscuri de corupție în vederea determinării acceptării anumitor documente.

Conform informațiilor prezentate de către BMA, se atestă că dovada spațiului de locuit, de regulă reprezintă contractul de locațiune **sau** Declarația notarială, prin care se comunică acordul privind stabilirea vizei de domiciliu, *vezi Figura 1*.

De menționat că declarația este făcută pe propria răspundere a declarantului, notarul nu certifică și nu verifică faptele expuse, nu poartă răspundere pentru veridicitatea lor, ci doar confirmă că semnătura aparține persoanei care semnează declarația.

În situația dată, persistă riscul ca o bună parte din aceste declarații să fie fictive, atâta timp cât nici BMA nu verifică veridicitatea faptelor înscrise în aceste declarații, cu excepția cazurilor când există anumite informații în acest sens. Totodată, de menționat că la prezentarea *Declarației privind stabilirea vizei de domiciliu* ca dovadă a spațiului de locuit, autoritatea competente pentru străini nu solicită suplimentar actul ce atestă dreptul de proprietate a declarantului. În aceste circumstanțe, persistă riscul ca veridicitatea datelor declarate să fie neautentice, atâta timp cât nici notarul nu solicită actul de proprietate asupra locuinței, încheiat în condiții de validitate prevăzute de legislația în vigoare și înregistrat la organul cadastral.

Figura 1 *Declarație privind stabilirea vizei de domiciliu*

Notar- [redacted]
sediul: Republica Moldova,
mun. Chișinău, [redacted] nr. [redacted], tel: 022-[redacted]

CĂTRE ORGANELE COMPETENTE

DECLARAȚIE

Subsemnatul [redacted] cetățean al Republicii Moldova, născut la [redacted], titularul buletinului de identitate [redacted] eliberat la data de [redacted], cod personal [redacted] domiciliat în Republica Moldova, mun. Chișinău, str. [redacted] prin prezenta declar următoarele:-----

- Comunic acordul la stabilirea vizei de domiciliu pe un termen 1 (unu) ani, cet. [redacted] născut [redacted] în imobilul situat în Republica Moldova, mun. Chișinău, [redacted], care îmi aparține mie cu drept de proprietate.-----

Declarația este făcută pe propria mea răspundere, cunoscând că declarațiile false sunt pedepsite conform legislației în vigoare.-----

27 noiembrie 2019 Semnătura [redacted]

REPUBLICA MOLDOVA
NOTARUL [redacted]
SEDIUL BIROULUI: mun. Chișinău, [redacted]

Anul două mii nouăsprezece luna noiembrie ziua douăzeci și șapte

Eu, notarul [redacted], legalizez semnătura cet. [redacted] cetățean al Republicii Moldova, născut la [redacted] titularul buletinului de identitate [redacted] eliberat la data de [redacted] cod personal [redacted], domiciliat în Republica Moldova, mun. Chișinău, str. [redacted] efectuată în prezența mea pe înscrisul al cărui conținut îi este cunoscut. Notarul nu certifică și nu verifică faptele expuse în prezentul înscris, nu poartă răspundere pentru veridicitatea lor, ci numai confirmă că semnătura aparține persoanei care a semnat.

S-a înregistrat cu nr. 1456
S-a încasat taxa de stat 1 lei.
S-a perceput plata pentru asistența notarială 99 lei.

NOTAR [redacted]

Acest document conține date cu caracter personal, prelucrate în cadrul sistemului de evidență nr.0001660-001, înregistrat în Registrul de evidență al operatorilor de date cu caracter personal www.registru.datapersonale.md. Prelucrarea ulterioară a acestor date poate fi efectuată numai în condițiile prevăzute de Legea privind protecția datelor cu caracter personal.

Pe portalul www.makler.md la 23 decembrie 2019 a fost publicat următorul anunț: *“Acord Viza de domiciliu sau reședința în Chișinău (Ипонуска). Preț 2000 lei - timp nelimitat. 1500 lei pe un an de zile. 1000 lei pe jumătate de an, mun. Chișinău Sector Centru, Rîșcani, Ciocana, Buiucani. Or Ungheni”*.

Sursa: <https://makler.md/services/messages/an/11009>. Un anunț similar găsim publicat și pe portalul www.999.md.

În aceste circumstanțe, riscului depunerii unor declarații fictive este unul vădit, iar în caz de materializare, poate genera alte riscuri majore precum:

- riscul înregistrării fictive a străinilor la domiciliu sau reședință (*risc materializat*);
- riscul neidentificării domiciliului real/efectiv a unor străini a căror ședere pe teritoriu RM a devenit ilegală, care au fost declarați indezirabili sau în privința cărora a fost dispusă măsura expulzării.
- riscul eschivării străinilor de la executarea obligației de părăsire a teritoriului RM, inclusiv a celor care prezintă pericol pentru securitatea

națională și ordinea publică etc.

Urmare evaluării Sistemului de petiționare și examinării unor materiale care au stat la baza unor petiții/cereri prealabile, se constată că BMA în perioada anilor 2018-2019 a aplicat sancțiuni unor străini în temeiul art.333 alin (2) CC pentru încălcarea regulilor de ședere în RM, manifestate prin declararea de date false în vederea obținerii actelor de identitate. Conform actelor atașate, unii solicitanți au prezentat ***Declarații privind stabilirea vizei de domiciliu***, care ulterior s-au demonstrat a fi neautentice. Astfel, urmare a verificărilor efectuate de către angajații BMA, datele prezentate sau dovedite a fi neveridice, prin urmare, s-a stabilit că străinii vizați nu domiciliau la locul de trai specificat în declarație.

Totodată, *Declarația privind stabilirea vizei de domiciliu* poate favoriza nedeclararea unor contracte de locațiune care sunt încheiate între străin și proprietarul spațiului de locuit la autoritatea Fiscală. Respectiv, nedeclararea unor contracte de locațiune, contravine cu prevederile art.90¹ alin. (3⁴) al Codului Fiscal, care stipulează că „subiecții impunerii persoane fizice, care nu desfășoară activitate de întreprinzător și transmit persoanelor specificate la art.54 CF, precum și altor persoane decât cele specificate la art.90 CF în posesie și/sau în folosință (**locațiune**, arendă, uzufruct, suprafață) proprietate imobiliară, achită impozit în mărime de 7% din valoarea lunară a contractului. **Persoanele menționate sânt obligate, în termen de 3 zile de la data încheierii contractului, să înregistreze contractul încheiat la Serviciul Fiscal de Stat [...]**”

De menționat că în conformitate cu prevederile **art.1251 al Codului Civil**, prin contract de locațiune, o parte (locator) se obligă să dea celeilalte părți (locatar) un bun determinat individual în folosință temporară sau în folosință și posesiune temporară, iar aceasta se obligă să plătească chirie.

Prin urmare, contractul de locațiune este un act consensual, sinalagmatic, oneros, comutativ și cu execuție succesivă în timp, din aceste considerente este unul convenabil părților, inclusiv din considerentul că prevede răspunderea părților pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a obligațiilor contractuale.

Astfel, contractul de locațiune reprezintă actul de importanță majoră care transmite și certifică dreptul de folosință a unui imobil, și care de fapt poate constitui dovada spațiului de locuit la acordarea dreptului de ședere pentru străini. Declarația privind stabilirea vizei de domiciliu nu poate proba acest fapt, inclusiv oferi anumite garanții părților.

Practica de prezentare a **Declarației privind stabilirea vizei de domiciliu** ca dovadă a spațiului de locuit de către toate categoriile de străini, care derivă din prevederile pct.103 și pct.105 din *HG nr.125 din 18.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova*, este una vicioasă.

Astfel, **pct.103 din HG nr.125/2013** prevede că în cazul înregistrării persoanei la domiciliu sau la reședință în locuința proprietate privată asupra căreia aceasta nu are dreptul de proprietate sau de folosință, suplimentar se depune în scris declarația de

primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței, care în conformitate cu **pct.105** al aceluiași act normativ *se depune în scris în fața persoanei abilitate cu funcții de înregistrare a persoanelor la domiciliu sau la reședință, sau se autentifică de notar ori de alte persoane abilitate prin lege.*

Coroborând normele **pct.103 și pct.105 din HG nr.125/2013** cu problemele generate de Declarațiile privind stabilirea vizei de domiciliu, se atestă că practica de admitere și recunoaștere de către BMA a declarațiilor date ca dovadă a spațiului de locuit, este una defectuoasă, iar carențele înregistrate, ar putea genera riscuri majore asupra securității naționale și ordinii publice.

Din aceste considerente, este necesar întreprinderea unor măsuri urgente și eficiente în vederea excluderii factorilor de risc care derivă din cadru normativ actualul și instituirea unor prevederi care vor limita/stabili categoriile de străini care vor putea prezenta aceste Declarații.

De menționat că actualmente de către ASP a fost elaborat un proiect de modificare a HG nr.125/2013.

Astfel, urmare acestui proiect de modificare, pct.103 din HG nr.125/2013 urmează a fi substituit cu următorul conținut: *”În cazul înregistrării persoanei la domiciliu sau la reședința temporară în locuința proprietate privată asupra căreia aceasta nu are dreptul de proprietate și nu dispune de document ce atestă dreptul de folosință, suplimentar se depune în scris, după caz:*

- a) declarația de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței – persoană fizică;*
- b) demersul de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței – persoană juridică.*

În cazul în care locuința este proprietate privată a persoanei juridice, solicitantul prezintă suplimentar extrasul din Registrul de stat al unităților de drept, pentru a stabili administratorul persoanei juridice respective. Prezentarea acestui extras nu este obligatorie dacă autoritatea competentă poate verifica această informație prin Registrul de stat al unităților de drept” .

Suplimentar, de menționat că pornind de la carențele înregistrate la acest capitol, pct.103 HG nr.125/2013 necesită a fi completat cu norme adiționale privind **înregistrarea străinilor** la domiciliu sau la reședința temporară în locuința proprietate privată asupra căreia aceștia nu au dreptul de proprietate și nu dispun de documente ce atestă dreptul de folosință.

Astfel, pentru înregistrarea străinului la domiciliu sau la reședința temporară în conformitate cu pct.103 al HG nr.125/2013, se vor institui următoarele norme:

- *Declarația de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței – persoană fizică, doar în cazul în care persoana fizică este în grad de rudenie cu străinul solicitant (legătura de rudenie urmând a fi demonstrată) sau în baza Demersului de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței – persoană juridică. În ambele acte, urmând a fi indicată perioada pentru care este oferit spațiul de locuit pentru străin.*

Prin urmare, se recomandă ca autoritatea competentă pentru străini să accepte ca dovadă a spațiului de locuit prioritar contractul de locațiune, înregistrat în conformitate cu legislația fiscală; declarația persoanei fizice (*doar în cazul în care este în grad de rudenie cu străinul solicitant*); demersul persoanei juridice sau alte actele ce atestă dreptul de proprietate sau folosință, reglementate în conformitate cu legislația în vigoare.

În aceste circumstanțe, se impune completarea normelor prevăzute la art.32 alin.2) al Legii 200/2010 care se referă la „**dovada spațiului de locuit**”.

Astfel, conținutul normei date se recomandă a fi completat cu următorul conținut: „dovada spațiului de locuit, va include, după caz:

- contractul de locațiune înregistrat în conformitate cu legislația fiscală;
- declarația de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței – persoană fizică, întocmită în conformitate cu prevederile HG nr.125/2013;
- demersul de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței – persoană juridică, întocmit în conformitate cu prevederile HG nr.125/2013”;
- alte actele ce atestă dreptul de proprietate sau folosință asupra spațiului locativ în conformitate cu legislația în vigoare.

Lista actelor ce atestă dreptul de proprietate sau folosință asupra spațiului locativ sunt prevăzute de pct.106 din HG nr.125/2013, inclusiv la pct.43 al *Instrucțiunii privind procedura de perfectare și eliberare a actelor de identitate pentru străini precum și evidența la domiciliu sau la reședința în Republica Moldova aprobată prin Ordinul BMA a MAI nr.45/2017.*

Complementar de menționat că este necesar de revizuit anexele Ordinului BMA a MAI nr.45/2017 în care sunt prevăzute listele actelor și modelelor de cereri pentru acordarea/prelungirea dreptului de ședere provizoriu.

Conform acestor liste, ca dovadă a spațiului de locuit, pentru toate categoriile de solicitanți este indicat doar **declarația autenticată notarial a proprietarului și copia contractului de vânzare-cumpărare a locuinței, contractul de locațiune**, inclusiv *alte acte ce pot demonstra dreptul de proprietate sau folosință asupra spațiului locativ*, reglementate de pct.106 al HG nr.125/2013, nu sunt specificate. Acest fapt, poate genera discreție la primirea sau respingerea unor acte în acest sens, inclusiv pot determina străinii să recurgă la acte de corupție pentru a li se accepta anumite acte, ca dovadă spațiului de locuit.

Suplimentar de menționat că **art.46 lit. c) al Legii nr. 200/2010** prevede că cererea de acordare a dreptului de ședere permanentă în Republica Moldova va fi însoțită de **actul ce confirmă deținerea legală a spațiului de locuit**. Deși această prevedere la prima vedere pare a fi una clară comparativ cu norma care vizează „dovada spațiului de locuit” reglementată la art.32 alin 2) al Legii nr. 200/2010, totuși, aceasta poartă un caracter general și ar putea fi implementată discreționar. Din aceste considerente, necesită a fi revizuită, astfel încât să fie clar care acte anume ar putea confirma deținerea legală a spațiului de locuit.

Astfel, prevederile lit. c) al art.46 din Legea nr. 200/2010 necesită a fi substituite cu următorul conținut: „**orice act juridic translativ de proprietate, demersul de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței – persoană juridică sau alt act ce confirmă deținerea legală a spațiului de locuit în conformitate cu legislația în vigoare**”.

Notă: Despre fapt că majoritatea străinilor locuiesc cu chirie, inclusiv despre beneficiile contractului de locațiune care oferă anumite garanții părților, ne dovedesc rezultatele examinării unei petiții, care a fost înregistrată în cancelaria BMA în anul 2018, vezi Figura 2.

Figura 2 **Încheiere privind examinarea petiției**

Director-adjunct al BMA al MAI
Comisar-șef —
Andrian CREȚU
„04” mai 2018

ÎNCHIEIERE
privind examinarea petiției înregistrat în cancelaria BMA al MAI
sub

mun.Chizișău 04 mai 2018

Eu, ofițer principal al secției regionale „Centru” de combatere a șederii ilegale a străinilor a BMA, comisar principal, examinând petiția cetățenei , înregistrată în cancelaria BMA cu nr.

am constatat:

La 03.04.2018, în cancelaria BMA al MAI a parvenit petiția prin care solicită să fie luate măsuri cu cetățeanul Statului Israel, , născut la .

Astfel, fiind proprietara apartamentului amplasat pe adresa mun. Chizișău str. , a dat în chirie apartamentul nominalizatului pe o perioadă de 1 an, dar a locuit de la 08.11.2017, până la 31.01.2018.

Totodată, , a părăsit apartamentul neachitând serviciile comunale în sumă de 1500 lei, distrugând bunurile din casă și nu a transmis cheile de la apartament.

Accesând baza de date a BMA, s-a stabilit că cet. , este posesor al permisului de ședere cu , valabil până la , obținut în scop de studii la Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „N. Testemițanu”.

În urma chestionării cetățeanului , a recunoscut cele relatate mai sus, menționând că a achitat banii pentru chirie și a întors bunurile pe care le-a luat. Totodată, acesta a comunicat, că la moment locuiește pe adresa mun. Chizișău, str. Lev Tolstoi .

Astfel, în privința nominalizatului a fost întocmit proces-verbal cu privire la contravenție în conformitate cu art. 333 alin. (2) Cod contravențional al Republicii Moldova.

Fiind chestionată, , a solicitat în scris încetarea examinării cererii depuse la 03.04.2018, în privința cetățeanului Israelului, , deoarece acesta și-a onorat obligațiunile stipulate în contract și cereva pretenții nu au unal față de altul.

Reieșind din cele expuse;

Propun :

- A finisa examinarea petiției nr.
- Despre finisarea examinării de înștiințat persoanele ointeresate;
- Materialele acumulate de expediat în arhiva BMA.

Ofițer principal al Secției regionale Centru
a BMA al MAI
comisar principal

„COORDONAT”
Șef al Secției regionale Centru a BMA

Totodată, cazul dat ne confirmă că cetățenii străini stau cu chirie, în baza unor contracte de locațiune, dar care se prezumă a nu fi înregistrate în conformitate cu cerințele legislației fiscale. Solicitând informația de la autoritatea competentă pentru străini cu

privire la cazul dat, se constată că actul care a fost atașat de către cetățeanul Statului Israel la cererea de acordare a dreptului de ședere provizorie, a fost Declarația privind stabilirea vizei de domiciliu. Astfel, acest caz ne confirmă că practica de acceptarea a Declarației privind stabilirea vizei de domiciliu ca dovadă a spațiului de locuit este una vicioasă și poate genera/încuraja practici ilegale, precum nedeclararea contractelor de locațiune la Oficiul fiscal și neachitarea impozitului pe venit (neconformare fiscală). Din aceste considerente, este necesar de limitat categoria străinilor care pot prezenta asemenea declarații (vezi obiecțiile și recomandările descrise supra).

Urmare concluziilor unor experți în domeniu, se constată că nivelul de moralitate fiscală în Republica Moldova este unul redus, comparativ cu alte state. Acest fapt, este determinat de funcționarea neeficientă a instituțiilor publice, nivelul înalt al corupției, precum și alte probleme economice importante. Astfel, potrivit unor studii, moralitatea fiscală poate avea o legătură robustă cu nivelul corupției, iar intenția de a nu plăti onest impozitele, corelează cu predispunerea spre acceptarea mitei.

Prin urmare, un efect mare asupra motivării de a plăti impozitele o are și atitudinea instituțiilor implicate în tot acest proces, care pot influența direct sau indirect moralitatea fiscală.

În concluzie, doar prin promovarea unor practici uniforme, veritabile și sincronice în același timp, vor putea fi prevenite eventualele eschivări de la îndeplinirea obligațiilor legale, inclusiv potențiale riscuri de corupție.

Concomitent, este oportun ca BMA, în comun cu Serviciul Fiscal de Stat să întreprindă măsuri în vederea descurajării fenomenului de nedeclarare a contractelor de locațiune, în caz contrar, **riscul neachitării impozitului pe venit din darea în locațiune a proprietății imobiliare**, este unul cu probabilitate înaltă de materializare.

➤ **Deși norma prevăzută la art.32 alin.(2) care instituie obligația de prezentare a cazierului judiciar tradus și legalizat/apostilat de autoritățile statului a cărui cetățenie străinul o deține, este una clară, imperativă și obligatorie, aceasta, este distorsionată de unele reglementări departamentale.**

În fapt, norma dată este una rațională și nu ar trebui să existe dificultăți de aplicare, în practica însă, au fost constatate unele deficiențe care creează incertitudini la implementarea cadrului regulator aferent procedurii de acordare/prelungire a dreptului de ședere.

Astfel, la pct.29 al *Instrucțiunii privind procedurile de examinare a cererilor pentru acordarea/prelungirea a dreptului de repatriere, dreptului de aflare temporară pe teritoriul Republicii Moldova a străinilor Ordinul BMA nr.45/2017 cu privire la aprobarea* este prevăzut că **în cazul în care în cazierul prezentat nu este indicat expres termenul de valabilitate, acesta se consideră valabil 6 luni de la data eliberării.**

Prin urmare, dispoziția dată poartă un caracter abuziv, deoarece entitatea publică arbitrar își instituie dreptul de a stabili independent termenul de valabilitate pentru un act eliberat de o autoritate străină, fapt care depășește rigorile cadrului normativ în

vigoare.

Biroul Migrație și Azil a argumentat că prevederile date derivă din reglementările cadrului normativ al României. Astfel, potrivit legislației române, certificatul de cazier judiciar este valabil o perioadă de 6 luni de la data emiterii. Dacă este depășită această perioadă, solicitantul obține un nou certificat de cazier judiciar sau alt document cu aceeași valoare juridică, eliberat de autoritățile din țara de domiciliu sau de reședință.

Pentru Republica Moldova termenul de valabilitate a certificatului de cazier judiciar este de 3 luni.

Se admite că BMA a instituit termenul de 6 luni pentru cazierul în care nu este indicat expres termenul de valabilitate întru a nu permite documentarea unor cetățeni cu antecedente penale nestinse, comise după această perioadă.

Din aceste considerente, este necesar de analizat oportunitatea includerii în Legea nr.200/2010 a prevederilor privind perioada de valabilitate pentru cazierul judiciar în care nu este indicat expres termenul de valabilitate.

Acest fapt, va exclude unele practici vicioase în acest sens, inclusiv va preveni riscul pierderii unor dosare în instanță, vezi Studiu de caz.

Studiu de caz:

În anul 2019, prin Decizia BMA nr.1139, s-a refuzat acordarea dreptului de ședere provizorie pentru studii cetățeanului SUA H.. H.. Q... Motivul refuzului fiind expirarea termenului de valabilitate a cazierului judiciar.

De menționat că cazierul judiciar al străinului a fost eliberat de către Departamentul de poliție din or. Santa Ana, statul California SUA și nu prevedea expres termenul de valabilitate al acestui document. Din aceste considerente, inclusiv raportându-se la Instrucțiunea internă aprobată prin Ordinul nr.45/2017, BMA a decis că perioada de valabilitate al acestui document este de 6 luni de la data emiterii, termen, care la momentul examinării cererii era expirat. Acest fapt, a servit drept temei pentru emiterea Deciziei de refuz, cu care străinul nu a fost decacord și a depus o cerere prealabilă în acest sens.

Prin urmare, în scopul anulării Deciziei de refuz, cetățeanul SUA H.. H.. Q a prezentat suplimentar în procedură prealabilă un alt act și anume „Declarația sub Jurământ”, perfectat de către Ambasada Statelor Unite ale Americii la Chișinău, prin care s-a specificat că nici în SUA, inclusiv în orice altă țară, nu sunt mandate în suspensie pentru arestarea străinului dat.

Biroul Migrație și Azil însă, nu a luat în calcul acest document și a respins cererea prealabilă depusă de către cetățeanul SUA, prin care se solicită anularea deciziei BMA privind refuzul acordării dreptului de ședere provizorie pentru studii universitare, și a menținut prima decizie.

Acest fapt, a determinat străinul să se adreseze în instanța de judecată. În procedura contenciosului administrativ, cetățeanul SUA H.. H.. Q... a solicitat inițial încheierea unei tranzacții de împăcare, care la fel a fost respinsă de către BMA.

Astfel, Instanța de judecată, examinând în ședință publică cererea reclamatului H.. H..

Q... împotriva Biroului Migrație și Azil hotărăște anularea actului administrativ individul defavorabil, cu privire la refuzul acordării dreptului de ședere provizoriu pentru studii și obligă BMA să emită actul administrativ individual favorabil cetățeanului SUA.

Suplimentar, coroborând normele art.32 alin.(2) al Legii nr.200/2010 privind obligația de prezentare a „cazierului judiciar tradus și legalizat/apostilat de autoritățile statului a cărui cetățenie străinul o deține” cu prevederile art.46 alin.(2) lit. e) care prevăd că cererea de acordare a dreptului de ședere permanentă în Republica Moldova va fi însoțită de cazierul judiciar sau un alt document cu aceeași valoare juridică, eliberat de autoritățile din țara de origine”, se atestă că acestea nu sunt uniformizate, deși în esență normele date se referă la același act, care ar trebui să însumeze aceleași rigori.

Astfel, acest factor de risc poate provoca unele practici vicioase la interpretarea normelor date, și anume: tratarea și instituirea unor rigori diferite pentru același act.

Ca rezultat, se pot isca abuzuri din partea unor agenți publici, inclusiv potențiale riscuri de corupție. Din aceste considerente, rigorile normelor sus enunțate necesită a fi racordate și uniformizate, inclusiv a celor prevăzute la art. 43², 43⁴, 43⁶, 43⁷, 43⁹, 43¹⁰, 43¹¹, 43¹², 43¹³ ale Legii nr.200/2010, care instituie obligația de prezentare a cazierului judiciar pentru obținerea dreptului de ședere.

➤ Termenul de examinare „*de până la 30 de zile calendaristice de la data depunerii cererii*” din conținutul normei prevăzute la art.32 alin. (3) Legea 200/2010 este unul ambiguu, susceptibil de interpretări neuniforme, care oferă posibilitatea de a examina și aproba o decizie într-un termen discreționar.

Prin urmare, sintagma dată poate genera multiple termene de examinare, neprevăzute expres de lege, în dependență de interese sau scop, care poate fi atât unul legal cât și ilegal.

În aceste circumstanțe, persistă riscul ca unii străini, contra unor avantaje necuvenite, să fie favorizați, beneficiind de o decizie favorabilă într-un termen restrâns. În privința altora însă, pot fi emise decizii de refuz ca urmare a unei examinări superficiale, ca rezultat al examinării în termen mai mic de 30 de zile.

Astfel, în circumstanțele în care legea prevede că „*în termen de până la 30 de zile calendaristice de la data depunerii cererii, autoritatea competentă pentru străini va emite o decizie privind acordarea sau refuzul acordării dreptului de ședere provizorie străinilor, cu excepția categoriilor de solicitanți prevăzuți de capitolul IV¹*”, există riscul ca termenul maxim de 30 de zile, deliberat să fi redus, în favoarea sau defavoarea unor categorii de străini.

Suplimentar de menționat că HG nr.896 din 27.10.2014 pentru aprobarea Nomenclatorului și tarifelor la serviciile prestate contra plată, institute două termene de examinare a cererii privind acordarea dreptului de ședere provizorie, unul general și altul în regim de urgență, deși posibilitatea de solicitare a urgentării

examinării de către străin nu este prevăzută de Legea nr.200/2010.

Astfel, pentru examinarea, **în termen de până la 10 zile** calendaristice a cererii privind acordarea dreptului de ședere provizorie, HG nr.896 din 27.10.2014 prevede perceperea de către BMA a tarifului de **169 lei**, iar pentru examinarea, în termen de **până la 30 de zile** calendaristice, a cererii privind acordarea/prelungirea dreptului de ședere provizorie, tariful de **90 lei**.

Totodată, **pct. 31** al *Ordinul BMA nr.45/2017 cu privire la aprobarea instrucțiunii privind procedurile ce țin de primirea și examinarea actelor, eliberarea documentelor în domeniul admisiei legale și imigrării străinilor în cadrul subdiviziunilor Biroului migrație li azil al MAI la nivel central și regional* prevede pentru examinare a cererilor privind acordare/prelungire a dreptului de ședere provizorie, **termenul de la 15 până la 30 de zile.**

Prin urmare, în situația în care *art.32 alin.(3) din Legea nr.200/2010* prevede că autoritatea competentă pentru străini va emite o decizie **în termen de până la 30 de zile** calendaristice de la data depunerii cererii, și nu reglementează expres că străinul poate solicita inclusiv urgentarea examinării cererii, în conformitate cu *HG nr.896 din 27.10.2014*, iar *Instrucțiunea* indică termenul de examinare **de la 15 la 30 zile**, **persistă riscul ca prin coruperea unor angajați ai BMA, unele decizii să fie emise în termeni restrânși, iar altele premeditat tergiversate, pentru ai determina pe străini să recurgă la modalități de corupere.**

Complementar, de menționat că *Instrucțiunea* sus indicată, pentru acordarea/prelungirea dreptului de ședere provizorie lucrătorului imigrant, lucrătorului detașat, lucrătorului frontalier și a celui sezonier prevede un termen de **25 de zile** pentru examinarea actelor și emiterea unei decizii în acest sens, iar pentru categoriile de străini pentru care nu este necesară obținerea dreptului la muncă un termen de **15 zile**.

În concluzie, multiplele termene de examinare expuse în diferite acte normative, inclusiv departamentale pot genera riscuri de corupție, din aceste considerente este necesar să fie ajustate și uniformizate.

Recomandări:

1. Ținând cont de la prevederile *art.60 al Codului administrative*, se recomandă ca **termenul general** în care autoritatea competentă pentru străini va finaliza procedura de examinare a solicitării privind acordarea/prelungirea dreptului de ședere provizoriu și va emite o decizie în acest sens, prevăzut la *art.32 alin.3) al Legii nr.200/2010*, să fie **de 30 de zile** (sintagma „până la” să fie exclusă). Totodată, este oportun ca prevederile date să includă reglementări care vor permite prelungirea termenului general cu cel mult 15 zile, la cerere, din motive justificate legate de complexitatea procedurii de examinare.
2. Ajustarea și uniformizarea termenului de examinare a cererilor privind acordarea/prelungirea dreptului de ședere provizorie în actele normative și departamentale aferente acestui proces.
3. Substituirea prevederile alin.(2) lit. f) al *art.31 din Legea nr.200/2010* cu următorul

conținut: „*pentru alte scopuri, neprevăzute de prezenta lege, în care activitatea străinului nu contravine legislației Republicii Moldova sau prezența lui pe teritoriul Republicii Moldova este necesară în interes public sau de securitate națională, și care vor fi examinate de către o Comisie specială, instituită de către autoritatea competentă pentru străini*”.

4. Revizuirea normei prevăzută la art.43 alin.(2) al Legii 200/2010 prin prisma obiecțiilor generalizate în raport și a recomandărilor formulate pentru art.31 alin.(2) lit. f).

5. Completarea pct.103 HG nr.125/2013 cu prevederi privind înregistrarea străinilor la domiciliu sau la reședința temporară în locuința proprietate privată asupra căreia aceștia nu au dreptul de proprietate și nu dispun de documente ce atestă dreptul de folosință, și includerea obligației de prezentare/depune a Declarația de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței – persoană fizică, doar pentru cazurile în care persoana fizică este în grad de rudenie cu străinul solicitant (legătura de rudenie urmând a fi demonstrată) sau a Demersului de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței – persoană juridică.

6. Completarea și substituirea normei care se referă la „dovada spațiului de locuit”, prevăzută la art.32 alin.2) al Legii 200/2010, cu următorul conținut: „dovada spațiului de locuit, care va include, după caz:

- contractul de locațiune înregistrat în conformitate cu legislația fiscală;
- declarația de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței - persoană fizică, prevăzută de HG nr.125/2013;
- demersul de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței - persoană juridică, prevăzut de HG nr.125/2013;
- alte acte ce atestă dreptul de proprietate sau de folosință asupra spațiului locativ”;

7. Revizuirea prevederilor lit. c) al art.46 din Legea nr. 200/2010 și concretizarea actelor care pot confirma deținerea legală a spațiului de locuit.

De exemplu: „orice act juridic translativ de proprietate, demersul de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței – persoană juridică sau alt act ce confirmă deținerea legală a spațiului de locuit”.

8. Revizuirea anexelor Ordinului BMA a MAI nr.45/2017 în care sunt prevăzute listele actelor și modelelor de cereri pentru acordarea/prelungirea dreptului de ședere provizoriu și includerea obligației de prezentare ca dovadă a spațiului de locuit a contractului de locațiune;

9. Analiza oportunității includerii în Legea nr.200/2010 a prevederilor privind perioada de valabilitate pentru cazierile judiciare în care nu este indicat expres termenul de valabilitate;

10. Racordarea și uniformizarea normelor care instituie obligația de prezentare a cazierului judiciar pentru obținerea dreptului de ședere prevăzute la art. 32, 46, 43²,

43⁴, 43⁶, 43⁷, 43⁹, 43¹⁰, 43¹¹, 43¹², 43¹³ ale Legii nr.200/2010, prin prisma obiecțiilor reflectate în Raportul de evaluare.

Factori de risc:

- Formulări ambigui care admit interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui
- Ambiguitatea procedurii
- Norme de trimiteri defectuoase

Riscuri de corupție:

- riscul coruperii pasive/active;
- riscul traficului de influență;
- riscul abuzului de serviciu;
- riscul depășirii atribuțiilor de serviciu;
- riscul favoritismului etc.

Alte riscuri:

- riscul depunerii unor Declarații fictive de primire a spațiului locativ;
- riscul înregistrării fictive a străinilor la domiciliu sau reședință;
- riscul neidentificării domiciliului efectiv a unor străini a căror ședere pe teritoriu RM a devenit ilegală, care au fost declarați indezirabili sau în privința cărora a fost dispusă măsura expulzării;
- riscul eschivării străinilor de la executarea obligației de părăsire a teritoriului RM, inclusiv a celor care prezintă pericol pentru securitatea națională și ordinea publică;
- riscul neachitării impozitului pe venit din darea în locațiune a proprietății imobiliare etc.

☑ Temeiul unor Decizii cu privire la refuzul acordării dreptului de ședere provizorie sunt neargumentate și neîntemeiate juridic, ignorând condițiile legalității, clarității, accesibilității și preciziei, fapt ce poate încuraja apariția unor manifestări de corupție, vezi Tabelul 4.

Tabelul 4

Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova

• Articolul 32 alin.(5)

Articolul 32. Acordarea dreptului de ședere provizorie

(5) Decizia privind refuzul acordării dreptului de ședere provizorie se emite în cazul în care:

- a) străinul nu întrunește condițiile de intrare în Republica Moldova prevăzute la art.6 alin.(1) lit. a), b), c), e), f) și g);
- b) există vreunul din motivele de nepermitere a intrării pe teritoriul Republicii Moldova prevăzute la art.8 alin.(1) lit.b), c), d), e), g), h), i), j), k) și l).

COROBORAT CU:

• **Art. 6 Condițiile de intrare a străinilor pe teritoriul Republicii Moldova**

(1) Intrarea pe teritoriul Republicii Moldova este permisă străinilor care întrunesc următoarele condiții:

a) posedă un document de călătorie valabil, recunoscut sau acceptat de Republica Moldova, dacă prin tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte nu se prevede altfel;

b) posedă viză acordată în condițiile prezentei legi sau, după caz, permis de ședere valabil ori buletin de identitate pentru refugiați sau pentru beneficiarii de protecție umanitară, dacă prin tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte nu s-a stabilit altfel;

c) prezintă documente care justifică scopul intrării și fac dovada existenței unor mijloace corespunzătoare atât pentru întreținere pe perioada șederii, cât și pentru întoarcere în țara de origine sau pentru tranzit către un alt stat în care există siguranța că li se va permite intrarea;

d) prezintă garanții că li se va permite intrarea pe teritoriul statului de destinație sau că vor părăsi teritoriul Republicii Moldova, în cazul străinilor aflați în tranzit;

e) nu sânt incluși în categoria străinilor împotriva cărora s-a instituit măsura interdicției de intrare în Republica Moldova conform art.9 sau care au fost declarați indezirabili conform art.55;

f) nu prezintă pericol pentru securitatea națională, ordinea și sănătatea publică;

g) nu a fost instituit un consemn nominal de nepermitere a intrării în Republica Moldova.

• **Art. 8 Nepermiterea intrării în Republica Moldova**

(1) Străinilor nu li se permite intrarea pe teritoriul Republicii Moldova dacă:

a) nu îndeplinesc condițiile prevăzute la art.6 alin.(1);

b) organizațiile internaționale al căror membru este Republica Moldova sau autoritățile publice care desfășoară activități de combatere a terorismului semnalează că aceștia finanțează, pregătesc, sprijină în orice mod sau comit acte de terorism;

c) există indicii că fac parte din grupuri criminale organizate cu caracter transnațional sau că sprijină în orice mod activitatea acestor grupuri;

d) există indicii să se presupună că au săvârșit sau că au participat la săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii ori a unor crime de război, ori a unor crime contra umanității, prevăzute în tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;

e) au prezentat informații false la perfectarea documentelor de intrare în Republica Moldova;

f) au încălcat regimul frontierei de stat și regimul punctului de trecere a frontierei de stat;

g) au săvârșit infracțiuni în perioada unor alte șederi în Republica Moldova ori în străinătate împotriva statului sau a unui cetățean al Republicii Moldova și au antecedente penale nestinse;

h) au introdus ori au încercat să introducă ilegal în Republica Moldova alți străini, ori sânt implicați în traficul de ființe umane;

- i) au încălcat anterior, în mod nejustificat, scopul declarat la obținerea vizei sau la intrarea pe teritoriul Republicii Moldova;
- j) anterior au fost îndepărtați de pe teritoriul țării și nu au restituit cheltuielile legate de îndepărtarea lor;
- k) au interdicție de intrare în Republica Moldova;
- l) și-au epuizat durata de aflare sau de ședere pe teritoriul Republicii Moldova acordată prin lege.

OBIECTII:

Analizând condiții de intrare prevăzute la art.6 alin. (1), care obligatoriu trebuie să le întrunească străinii ce intră pe teritoriul Republicii Moldova, pentru a putea beneficia de dreptul de ședere provizoriu, se constată că de fapt, temeiul unor Decizii cu privire la refuzul acordării dreptului de ședere provizorie, emise de BMA, poate servi faptul că străinul nu integrează cumulativ toate sau unele condiții de intrare în RM.

Examinând la modul practic unele Decizii de refuz privind acordarea dreptului de ședere provizorie, se constată că de fapt, temeiul unor decizii de refuz este unul neargumentat și nefundamentat juridic. Ca urmare, autoritatea competentă pentru străini nu specifică expres care norme au fost încălcate/nerespectate, respectiv nu este clar care este cauza care a condus la emiterea unei decizii de refuz, vezi *Figura 3*. Mai mult, o parte din aceste decizii, ulterior, sunt anulate de către BMA în procedura prealabilă sau în instanța de contencios administrativ.

Figura 3 Decizie cu privire la refuzul dreptului de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei cu cetățean străin

Ministry of Internal Affairs of the Republic of Moldova
Biroul migrație și azil
MD-2022, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare 124 tel. 26-56-05, 22-820-007
e-mail: migratie@mia.gov.md

Operator de date caracter personal -
Biroul migrație și azil al MAI
nr. înreg. 9999664

DECIZIE nr. _____
cu privire la refuzul dreptului de ședere provizorie
pentru reîntregirea familiei
cu cetățean străin

24.09.2019 mun. Chișinău

În temeiul art. 32 din Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova și cererii prin care se solicită acordarea dreptului de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei

cet. _____

DECID:

Se refuză dreptul de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei în Republica Moldova

cet. _____

data nașterii _____, pașaport național seria _____, nr. _____

Director adjunct Andrian CREȚU

Prezenta decizie poate fi contestată în conformitate cu prevederile Codului administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018

Informația prezentată este așezată la dispoziția autorității competente

Ministry of Internal Affairs of the Republic of Moldova
Biroul migrație și azil
MD-2022, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare 124 tel. 26-56-05, 22-820-007
e-mail: migratie@mia.gov.md

Operator de date caracter personal -
Biroul migrație și azil al MAI
nr. înreg. 9999664

DECIZIE nr. _____
cu privire la refuzul dreptului de ședere provizorie
pentru reîntregirea familiei
cu cetățean străin

02.09.2019 mun. Chișinău

În temeiul art. 32, 38 din Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova și cererii prin care se solicită acordarea dreptului de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei

cet. _____

DECID:

Se refuză dreptul de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei în Republica Moldova

cet. _____

data nașterii _____, pașaport național seria _____, nr. _____
pe perioada de până la _____

Director Olga POALELUNGI

Prezenta decizie poate fi contestată în conformitate cu prevederile Codului administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018

Informația prezentată este așezată la dispoziția autorității competente

Deciziile prezentate la *Figura 3*, nu determină cu exactitate și nu reflectă clar care norme/condiții din cele prevăzute la art.6 alin.1 al Legii nr.200/2010 nu au fost întrunite de către străin (cumulativ toate sau unele din ele) sau care sunt motivele existente din cele prevăzute la art. 8 alin.1 Legea nr.200/2010 care au stat la baza acestor decizii. Astfel, autoritatea competente pentru străini, face trimitere doar la art.32 și art.38 din Legea 200/2010, fără a specifica expres aliniatul și literă care servește drept temei legal al deciziei de refuz.

Suplimentar, analizând temeiurile care pot sta la baza unor decizii de refuz, prevăzute la **art.6 alin.(1) lit. a), b), c), e), f) și g)** și **art.8 alin.(1) lit. b), c), d), e), g), h), i), j), k) și l)**, la care face trimitere **art.32 alin (5) al Legii nr. 200/2010**, prin prisma deciziilor de refuz emise de către BMA, se constată că normele stipulate la aliniatului 5 al art.32 sunt generale și nu corespund criteriilor de claritate, precizie și previzibilitate pe care un text de lege trebuie să îl întrunească. **Acest fapt, permite interpretarea echivocă a normelor vizate și emiterea unor decizii de refuz neargumentate și neîntemeiate din punct de vedere juridic-probant.**

De menționat că în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului se statuează că odată ce statul adoptă o soluție legislativă, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabilă, pentru a evita pe cât e posibil insecuritatea juridică și incertitudinea, pentru subiectele de drept vizat de către măsurile de aplicare a acestei soluții.

Din aceste considerente, se recomandă revizuirea normei prevăzute la art.32 alin (5) al Legii nr. 200/2010 și instituirea unor prevederi clare în ceea ce privește temeiul emiterii unor decizii de refuz a dreptului de ședere provizorie pentru toate categoriile de solicitanți.

În caz contrar, persistă riscul ca deliberat unele decizii să fie neargumentate, temeiul de refuz fiind unul ambiguu, neîncadrat în prevederile legale. Această practică poate fi una favorabilă pentru determinarea și materializarea unor riscuri de corupție.

Recomandări:

1. Revizuirea normei prevăzute la art.32 alin (5) al Legii nr. 200/2010 și instituirea unor prevederi clare în ceea ce privește temeiul emiterii unor decizii de refuz a dreptului de ședere provizorie pentru toate categoriile de solicitanți.
2. Decizia cu privire la refuzul acordării dreptului de ședere provizorie va include expres temeiul legal (articolul, aliniatul și litera din lege), inclusiv motivele care au stat la baza acesteia și se va comunica solicitantului în conformitate cu prevederile art.32 alin.(6) al Legii nr.200/2010.

Factori de risc:

- a. Formulări ambiguu care admit interpretări abuzive
- b. Temeiuri neexhaustive/ambigui
- c. Ambiguitatea procedurii

Riscuri de corupție:

- riscul coruperii pasive/active;
- riscul traficului de influență;
- riscul abuzului de serviciu;
- riscul depășirii atribuțiilor de serviciu etc.

☑ Termenul pentru prelungirea dreptului de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei cu cetățeni ai Republicii Moldova instituit la art. 38¹ alin. (6) al Legii nr.200/2010, este unul ambiguu, susceptibil de interpretare discreționară.

Tabelul 5

<i>Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova</i>
• Art.38¹ alin.(5) Articolul 38¹. Acordarea și prelungirea dreptului de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei cu cetățeni ai Republicii Moldova (5) Dreptul de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei cu cetățeni ai Republicii Moldova se prelungește individual, pentru fiecare membru de familie, <u>pentru perioade de până la 5 ani.</u> <u>COROBORAT CU:</u> • Art.38 alin.(6) al Legii 200/2010 Articolul 38 Acordarea și prelungirea dreptului de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei cu străini care au drept de ședere în Republica Moldova (6) Dreptul de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei se prelungește individual, pentru fiecare membru de familie, <u>pe aceeași perioadă pentru care s-a acordat dreptul de ședere provizorie străinului care se află în Republica Moldova,</u> la solicitarea acestuia și la prezentarea dovezii de deținere a mijloacelor de întreținere la nivelul cel puțin al unui salariu mediu lunar pe economie pentru fiecare membru de familie. • Art.33 alin.(6) lit. e) al Legii 200/2010 Articolul 33 Prelungirea dreptului de ședere provizorie Autoritatea competentă pentru străini poate prelungi dreptul la ședere provizorie în Republica Moldova dacă: a) străinul întrunește în continuare condițiile de intrare în Republica Moldova prevăzute la art.6 alin.(1) lit.a), b), c), e), f) și g); b) nu a intervenit, pe perioada șederii în Republica Moldova, vreunul dintre motivele de nepermitere a intrării pe teritoriul Republicii Moldova prevăzute la art.8 alin.(1) lit.b), c), d), e), g), h), i), j), k) și l); c) străinul posedă document de călătorie valabil în perioada pentru care solicită prelungirea dreptului de ședere în Republica Moldova; d) străinul solicită prelungirea dreptului de ședere în același scop pentru care i s-a acordat viza și dreptul de ședere în al cărui temei se află pe teritoriul Republicii Moldova; e) <u>străinul a respectat anterior scopul pentru care i s-a aprobat șederea în Republica Moldova;</u> f) străinul face dovada spațiului de locuit pe toată perioada pentru care solicită prelungirea dreptului de ședere provizorie, precum și dovada asigurării medicale, în

modul stabilit.

OBIECTII:

Termenul prevăzut la art.38¹ alin.5 Legea nr.200/2010, pentru care poate fi prelungi dreptului de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei cu cetățeni ai Republicii Moldova (care se calculează individul și poate fi **pentru perioade de până la 5 ani**), este unul ambiguu, de natură să fie interpretat discreționar. Astfel, atâta timp cât legiuitorul nu prevede clar care ar fi condițiile pentru care dreptul de ședere se prelungește pe o perioadă anume sau în ce cazuri se prelungește acest drept pentru 1 an, 2 ani, 3 ani sau 5 ani, se creează temei de interpretare a normei date la discreția agentului public. Prin urmare, persistă riscul ca contra unor avantaje necuvenite unii străini să fie favorizați, alții nu.

Concomitent, urmare a examinării unor cereri prealabile depuse de către unii străini, prin care se solicită *anularea Deciziei privind refuzul prelungirii dreptului de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei cu cetățeni ai Republicii Moldova*, se constată că prevederile art.38¹ alin.(5) al Legii nr.200/2010 **sun aplicate arbitrar** de către agenții publici din cadrul BMA. De menționat că drept temei pentru aceste *Decizii de refuz* a servit faptul că străinii vizați locuiau cu familiile peste hotarele țării și s-au aflat pe teritoriul Republicii Moldova o perioadă de timp mai scurtă.

Actualmente, legislația națională nu stabilește expres care este termenul/durata de aflare obligatorie pentru străini pe teritoriul Republicii Moldova pentru a putea beneficia de prelungirea dreptului de ședere provizoriu pentru reîntregirea familiei cu cetățeni ai Republicii Moldova.

Concomitent, Legea nr.200/2010 nu prevede derogări care ar permite refuzul prelungirii dreptului de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei cu cetățeni ai Republicii Moldova pentru străinii care locuiesc cu familia sa, peste hotarele țării.

În acest sens, art. art.38¹ alin.(1) al Legii nr.200/2010 stabilește clar că străinii căsătoriți cu cetățeni ai RM pot obține sau **își pot prelungi dreptul de ședere provizorie**.

Totodată, nici art.33 din Legea nr.200/2010 „*Prelungirea dreptului de ședere provizorie*” nu reglementează expres asemenea temeiuri de refuz.

În sensul prevederilor art.33 al Legii nr.200/2010 și anume a normelor stipulate la lit.e), se menționează că autoritatea competentă pentru străini poate prelungi dreptul la ședere provizorie dacă „**străinul a respectat anterior scopul pentru care i s-a aprobat șederea în Republica Moldova**”. Prin urmare, se consideră că scopul pentru care acestor străini li s-a acordat dreptul de ședere provizorie a fost cel de „reîntregire a familiei”.

În raport cu cele enunțate, se atestă că aceste decizii de refuz s-au fundamentat pe faptul că străinii nu au respectat prevederile art.33 lit. e) al Legii nr.200/2010, adică scopul pentru care s-a acordat dreptul de ședere provizorie. Deși în continuare, aceștia erau căsătoriți cu cetățeni ai Republicii Moldova, doar că erau stabiliți provizoriu peste hotarele RM și s-au aflat pe teritoriul țării un număr limitat de zile.

În aceste circumstanțe, se prezumă că scopul pentru care li s-a aprobat șederea în Republica Moldova nu a fost încălcat, respectiv, temeiul acestor decizii, se prezumă a fi unul abuziv, cu atât mai mult că o parte din aceste decizii ulterior au fost anulate în

procedura prealabilă de către BMA. De menționat că conform materialelor examinate, aceste decizii au fost revocate pe motiv că au apărut circumstanțe noi referitoare la caz, precum: *străinul este angajat în câmpul muncii în țara în care locuiește cu familia; are înregistrat după sine proprietăți imobile pe teritoriul RM; planifică în viitorul apropiat să locuiască continuu împreună cu familia sa în RM.*

Deși circumstanțele date puteau fi elucidate la prima etapă de examinare a cererii, acestea, nu se cunoaște din ce motive, au fost neglijate.

Astfel, persistă riscul ca unii agenți publici premeditat să admită unele lacune/scăpări la etapa de examinare a cererii și să aprobe un act defavorabil în acest sens. Ca urmare, aceste acțiuni/inacțiuni ar putea determina străinii să corupă unii agenți publici pentru a beneficia de o Decizie favorabilă.

În concluzie, aplicarea neuniformă și discreționară a legislației ne indică faptul că prevederile art. 33 și 38¹ al Legii nr.200/2010 conțin lacunele de drept/viduri legislative, care creează incertitudini și favorizează comiterea unor abuzuri de către unii agenți publici.

Din aceste considerente, este oportun de completat normele articolelor 33, 38 și 38¹ al Legii nr.200/2010 cu prevederi suplimentare privind temeiurile legale de refuz pentru prelungirea dreptului de ședere provizorie în scop de familie, în alte cazuri, cu specificarea expresă a acestora. Acest fapt, va putea preveni eventualele interpretări abuzive și discreționare ale unor prevederi legale.

Recomandări:

1. Se consideră oportun, includerea unui aliniat adițional în textul art.38¹ al Legii nr.200/2010 care să prevadă expres criteriile/situațiile în care dreptul de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei cu cetățeni ai Republicii Moldova se prelungește pe 1 an, 2 ani, 3ani, 4 ani și respectiv 5 ani.

2. Completarea normelor articolelor 33, 38 și 38¹ al Legii nr.200/2010 cu prevederi suplimentare privind temeiurile legale de refuz pentru prelungirea dreptului de ședere provizorie în scop de familie, în alte cazuri, cu specificarea expresă a acestora, reieșind din problematica descrisă în raport.

Factori de risc:

- Formulări ambigui care admit interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Temeiuri neexhaustive/ambigui
- Lipsa/ambiguitatea procedurii

Riscuri de corupție:

- riscul coruperii pasive/active;
- riscul traficului de influență;
- riscul abuzului de serviciu;
- riscul depășirii atribuțiilor de serviciu;
- riscul favoritismului etc.

3.2.2 ACORDAREA, ÎNCETAREA ȘI RETRAGEREA DREPTULUI DE ȘEDERE PERMANENTĂ

PROBLEME IDENTIFICATE

☑ Coroborând **normele art.45 alin.7 lit. c) al Legii nr.200/2010** cu prevederile **alin.7¹** al aceluiași articol, se constată că acestea sunt neproporționale și ar putea genera aplicarea abuzivă sau discreționară a unor rigori normative, vezi *Tabelul 1*.

Tabelul 1

<i>Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova</i>	
• Art.45 alin.(7) Articolul 45. Acordarea și încetarea dreptului de ședere permanentă (7) Dreptul de ședere permanentă încetează sau se retrage: a) la cererea titularului; b) la plecarea străinului din țară pentru a-și stabili domiciliul pe teritoriul unui alt stat; c) <u>în cazul absenței străinului pe teritoriul Republicii Moldova în o perioadă mai mare de 12 luni consecutive;</u> d) în cazul declarării străinului persoană indezirabilă. <u>COROBORAT CU:</u> • Art.45 alin (7¹) (7¹) <u>Absența motivată a străinului de pe teritoriul Republicii Moldova pe o perioadă mai mare de 12 luni consecutive nu conduce automat la încetarea sau retragerea dreptului de ședere permanentă.</u> În toate situațiile, după 6 ani de absență de pe teritoriul Republicii Moldova, străinul își pierde dreptul de ședere permanentă. • Art.45 alin.(8) al Legii 200/2010 (8) În cazul prevăzut la alin.(7) lit.c), <u>străinul poate depune o nouă cerere de acordare a dreptului de ședere permanentă în Republica Moldova, după o ședere provizorie legală și continuă de 12 luni</u> <tr><td>OBIECTII: Articolul 45 din Legea nr.200/2010 prevede că dreptul de ședere permanentă <u>încetează sau se retrage</u> în situațiile prevăzute la lit. a), b), c), d) al aceluiași articol. Analizând aceste clauze, se constată că nu este clar în ce cazuri încetează acest drept și respectiv în ce situații se retrage. Deși legislația în vigoare urma să prevadă expres și exhaustiv temeiurile generale și speciale pentru „încetarea” și „retragerea” dreptului de ședere permanent, se constată că actualele reglementări sunt discreționare și pot crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” aplicabilă unei situații concrete.</td></tr>	OBIECTII: Articolul 45 din Legea nr.200/2010 prevede că dreptul de ședere permanentă <u>încetează sau se retrage</u> în situațiile prevăzute la lit. a), b), c), d) al aceluiași articol. Analizând aceste clauze, se constată că nu este clar în ce cazuri încetează acest drept și respectiv în ce situații se retrage. Deși legislația în vigoare urma să prevadă expres și exhaustiv temeiurile generale și speciale pentru „încetarea” și „retragerea” dreptului de ședere permanent, se constată că actualele reglementări sunt discreționare și pot crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” aplicabilă unei situații concrete.
OBIECTII: Articolul 45 din Legea nr.200/2010 prevede că dreptul de ședere permanentă <u>încetează sau se retrage</u> în situațiile prevăzute la lit. a), b), c), d) al aceluiași articol. Analizând aceste clauze, se constată că nu este clar în ce cazuri încetează acest drept și respectiv în ce situații se retrage. Deși legislația în vigoare urma să prevadă expres și exhaustiv temeiurile generale și speciale pentru „încetarea” și „retragerea” dreptului de ședere permanent, se constată că actualele reglementări sunt discreționare și pot crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” aplicabilă unei situații concrete.	

Prin urmare, normele art.45 alin.(7) sunt formulate într-o manieră imprecisă, vagă și ambiguă, conferind agenților publici o marjă largă de discreție și loc pentru unele decizii arbitrare.

În aceste circumstanțe, apare discreție excesivă agentului public de a decide asupra retragerii dreptului de ședere permanentă sau declarării acestui drept ca fiind unul care a încetat. Această lacună de drept poate genera abuzuri din partea unor agenți publici, inclusiv potențiale riscuri de corupție.

Totodată, coroborând normele lit.c) alin.(7) art.45 cu prevederile alin.(7¹) al aceluiași articol, se constată că acestea sunt discreționare și pot admite unele interpretări abuzive, pe motiv că nu reglementează clar ce presupune „*absența motivată*” și ce înglobează această noțiune (*norma are un sens confuz și nu prevede situațiile care la modul practic ar putea fi încadrate în categoria celor motivate*). Riscul de corupție generat de acest factor constă în discreția excesivă a agentului public de a decide arbitrar dacă absența străinului de pe teritoriul Republicii Moldova va fi sau nu considerată motivată. Acest fapt, va permite și încuraja comiterea manifestărilor de corupție din partea responsabililor din cadrul BMA.

Coruptibilitatea acestor norme este intensificată și mai mult de termenul de 12 luni prevăzut la lit.c) alin.(7) art.45, care se consideră a fi unul restrâns pentru anumite categorii de străini (*cei care nu vor putea demonstra că absența lor de pe teritoriul RM a fost una motivată*).

Respectiv, raportându-ne la factorii de risc descriși supra, există riscul ca acțiunile responsabililor de a decide asupra retragerii dreptului de ședere permanentă sau declarării acestui drept ca fiind unul care a încetat să fie disproporționale și discriminatorii, fapt care va determina comiterea unor manifestări de corupție.

Astfel, pentru a nu admite careva acțiuni ilegale sau discreții nejustificate din partea responsabililor de implementare a prevederilor vizate, se propune excluderea normei prevăzute la art.45 alin.7 lit. c) al Legii nr.200/2010 și revizuirea prevederilor art.45 alin.7¹ al Legii nr.200/2010 prin prisma obiecțiilor reflectate supra.

Suplimentare, se impune completarea art.45 alin.(7) cu norme care să prevadă expres cazurile/temeiurile în care autoritatea responsabilă este în drept să retragă dreptul de ședere permanentă sau să îl declare încetat.

Recomandări:

1. Revizuirea și completarea la art.45 alin.(7) cu norme care să prevadă expres cazurile/temeiurile în care autoritatea responsabilă este în drept să retragă dreptul de ședere permanentă sau să îl declare încetat.
2. Excluderea normei prevăzute la art.45 alin.(7) lit. c) al Legii nr.200/2010 și revizuirea prevederilor art.45 alin.7¹ al Legii nr.200/2010 prin prisma obiecțiilor formulate în raport.

Factori de risc:

- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru acțiunile sau inacțiunile entităților publice;
- Ambiguitatea procedurii administrative;

Riscuri de corupție:

- riscul coruperii pasive/active;
- riscul depășirii atribuțiilor de serviciu;
- riscul abuzului de serviciu etc.

• Formulări ambigui care admit interpretări abuzive; • Termene nejustificate.	
--	--

3.2.3 ELIBERAREA ACTELOR DE IDENTITATE PENTRU STRĂINI

Permisele de ședere pentru străini se perfectează în conformitate cu reglementările prevăzute *de Legea nr.273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte și HG nr.125/2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova.*

PROBLEME IDENTIFICATE

De menționat că art.3 alin.(4) al Legii nr. 273/1994 cu privire la actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, prevede că **“permisul de ședere provizorie se eliberează străinului căruia i s-a acordat sau i s-a prelungit, după caz, dreptul de ședere provizorie în Republica Moldova”**.

Potrivit art.3 alin.(5) al Legii nr. 273/1994 permisele de ședere conțin următoarele date: numărul actului; denumirea statului care a eliberat permisul de ședere; denumirea instituției care a eliberat permisul de ședere; codurile și denumirile actelor; fotografia, care permite identificarea titularului; semnătura personală a titularului (reprezentantului legal); numele de familie; prenumele; cetățenia; data nașterii; numărul de identificare de stat; sexul; **reședința și perioada acesteia**; data eliberării; numărul actului de identitate național; **termenul de valabilitate a actului**; datele biometrice (grupa sanguină). Totodată, conform alin.(14) al aceluiași articol în permisele de ședere provizorie pentru străini se indică suplimentar: scopul șederii; instituția, organizația sau persoana gazdă.

Referindu-ne la reglementările alin.(12) art.3 al Legii nr. 273/1994 se menționează că **valabilitatea permisului de ședere provizorie este limitată la perioada pentru care s-a acordat sau, după caz, s-a prelungit dreptul de ședere provizorie în Republica Moldova al titularului**. Permisul de ședere provizorie se reînnoiește de fiecare dată **cu ocazia prelungirii dreptului de ședere provizorie (prevederi, instituite și la art.74 alin.(1) și (2) al Legii nr.200/2010)**.

Analizând aceste reglementări prin prisma aplicabilității acestora, inclusiv prin contrapunere cu practica de combatere a șederii ilegale și de încălcare a regulilor de ședere pe teritoriul RM, se atestă că angajații BMA (cu statut de agent constatat) în anumite circumstanțe acționează în mod arbitrar și abuziv.

Astfel, neluând în considerație termenul de valabilitate a unor permise de ședere provizorie, aceștia califică aceste acte ca „**documente neautentice**”⁸, din considerentul că

⁸ În conformitate cu *Dicționarul explicativ al limbii române* cuvântul „neautentic” reprezintă: contrafăcut, fals, falsificat, plăsmuit, (înv.) mincinos. (Document ~.) etc. Sursa: <https://dexonline.ro/definitie/neautentic>.

termenul reședinței temporare menționat în permisul de ședere provizorie s-a dovedit a fi expirat.

Nota 1: În practică, urmare a expirării termenului reședinței temporare specificat în permisul de ședere provizoriu, străinul este obligat să-și prelungească acest termen prin depunerea actelor necesare în acest sens la autoritatea competentă pentru străini. Respectiv, prelungirea/stabilirea unui alt termen a reședinței temporare, instituie și obligația de schimbare a permisului de ședere provizorie.

Cât privește aceste obligații, consemnăm că actualmente **nu sunt prevăzute expres** în actele normative aferente (*Legea nr.200/2010; Legea nr. 273/1994; HG nr.125/2013*) ci derivă indirect din unele reglementări secundare prevăzute în hotărârea HG nr.125/2013.

Suplimentar, de menționat că deși la **pct.111 din Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova** este prevăzut că *„Înregistrarea la reședința temporară se efectuează pentru o perioadă determinată. În cazul străinilor cu drept de ședere provizorie, termenul reședinței temporare nu poate depăși termenul de valabilitate al permisului de ședere provizorie”*, în practică se atestă că acest termen de regulă este unul mai mic decât termenul de valabilitate al permisului de ședere provizorie.

Astfel, în majoritatea cazurilor **termenul reședinței temporare este de un an de zile**, deși dreptul de ședere provizorie acordat este mai mare (până la 5 ani), iar termenul de valabilitate al unor permise de ședere provizorie poate constitui 2/3 sau chiar 5 ani.

Luând în considerație aceste lacune, se impune completarea HG nr.125/2013 și includerea expresă a unor prevederi privind obligația străinului de ași prelungi/reînnoi/reconfirma termenul de reședință temporară expirat (înregistrarea reședinței temporare pe o nouă perioadă) și de ași schimba permisul de ședere provizorie, chiar și în situațiile în care aceste este valabil.

Mai mult, cetățenii străini pentru neglijarea obligațiilor sus enunțate, inclusiv a prevederilor art.84¹ alin.(5) al Legii nr.200/2010 sunt trași la răspundere contravențională în temeiul art.333 alin.(2) CC, deși fapta imputată constituie încălcarea normelor prevăzute art.333 alin.(4)¹)⁹ CC, inclusiv se referea la nerespectarea obligației străinului de ași prelungi/reînnoi/reconfirma termenul de reședință temporară expirat .

De menționat că art.333 alin.(2) CC reglementează că **“încălcarea de către cetățenii străini sau de către apatrizi a regulilor de ședere în Republica Moldova manifestată prin utilizarea documentelor neautentice, prin declararea de date false în**

⁹ Normele art.333 alin.(4)¹) CC care au fost introdus prin Legea nr.159 din 12.10.2018 se referă la “Nedeclararea de către cetățenii străini în termen de 15 zile despre schimbarea documentului de călătorie, precum și despre pierderea, furtul, deteriorarea documentului de călătorie/permisului de ședere/buletinului de identitate pentru apatrizi sau orice modificare intervenită în starea civilă și în datele cu caracter personal, în special schimbarea numelui, prenumelui, cetățeniei, domiciliului și/sau reședinței, încheierea, desfacerea ori anularea căsătoriei, se sancționează cu amendă de la 12 la 30 de unități convenționale”.

vederea obținerii vizei sau actelor de identitate se sancționează cu amendă de la 30 la 60 de unități convenționale”.

Nota 2: Reprezentanții BMA în perioada anilor 2018-2019 au întocmit mai multe procese verbale contravenționale și au aplicat sancțiuni sub formă de amendă contravențională unor cetățeni străini în temeiul art.333 alin.(2) CC.

Analizând selectiv aceste procese verbale contravenționale întocmite în temeiul art.333 alin.(2) CC, inclusiv materialele aferente, se constată că acțiunile cetățenilor străini nu s-au manifestat prin utilizarea unor documente neautentice, ci prin neglijarea obligației de informare a autorității competente pentru străini privind schimbarea domiciliu sau reședinței, ori *neprelungirea/nerennoirea* termenului expirat al reședinței temporare a titularului.

Complementar de menționat că în conformitate cu **pct. 96 din Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova** aprobat prin HG nr.125/2013, „înregistrarea la domiciliu sau la reședința temporară, radierea din evidența se efectuează prin introducerea datelor în Registrul de stat al populației sau în fișierul manual și, după caz, prin: eliberarea sau schimbarea permisului de ședere provizorie al cetățeanului străin sau al apatridului—în cazul înregistrării sau schimbării reședinței temporare titularului”.

Pornind de la aceste reglementări se constată că odată cu schimbarea, modificarea, rectificarea domiciliu/reședinței sau expirarea termenului de reședință temporară a titularului, cetățeanul străin urmează să își schimbe permisul de ședere (urmare a informării autorității competente pentru străini și prezentării actelor confirmative în acest sens).

De menționat că partea verso a permisului de ședere provizorie conține informații privind reședința și perioada acesteia, motiv din care acesta necesită a fi schimbat din momentul în care aceste informații nu mai sunt veritabile.

Actualmente legislația în vigoare nu prevede expres răspunderea pentru neschimbarea permisului de ședere provizorie – în cazul expirării termenului reședinței temporare a titularului care nu și-a schimbat domiciliu/reședința.

Această lacună de drept, poate crea premise pentru comiterea unor abuzuri din partea agenților publici, inclusiv pentru obținerea beneficiilor ilegale, prin determinarea străinilor să ofere remunerații licite pentru a nu fi atrași la răspundere contravențională.

Totodată, pericolul coruptibil în acest caz constă în faptul că agentul constatator va obține discreții exagerate în vederea sancționării abuzive¹⁰ sau nesancționării străinilor în cazul în care aceștia și-au neglijat obligația enunțată mai sus, chiar dacă asemenea

¹⁰ Vezi informația de la Nota 2.

inacțiuni¹¹ actualmente nu se sancționează contravențional, iar acestea ar putea fi exonerati de răspundere.

În aceste circumstanțe, se diminuează caracterul imperativ ale unor norme instituite de *Legea nr.273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte* și de *HG nr.125/2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova* (specifice pentru cetățenii străini), precum și cadrul normativ privind regimul străinilor prevăzut de *Legea nr.200/2010 (specific acestor situații)*.

Diminuarea caracterului imperativ generează diminuarea disciplinei executorii în rândul cetățenilor străini care sunt obligați să își prelungească/reînnoiască/reconfirme termenul de reședință temporară expirat și să își schimbe permisul de ședere provizoriu.

De menționat că în conformitate cu **pct. 90 din Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova** „evidența la domiciliu sau la reședința temporară este parte componentă a sistemului unic integrat de înregistrare și actualizare a datelor în cadrul Registrului de stat al populației sau, după caz, în fișierul manual”, din aceste considerente, aceste date trebuie să corespundă realității/stării de fapt și cerințelor instituite de legislația în vigoare.

Prin urmare, în vederea excluderii problemelor enunțate supra, inclusiv a factorilor de risc identificați, se propune completarea prevederilor Codului Contravențional cu norme noi ce vor stabili răspunderea contravențională pentru:

- neexecutarea de către străinii a obligației de prelungire/reînnoire/reconfirmare a termenului de reședință temporară expirat, care a atras inclusiv neschimbarea permisului de ședere provizorie.

În caz contrar, se pot crea premise pentru materializarea unor riscuri precum:

- **riscul coruperii pasive/active;**
- **riscul abuzului de serviciu;**
- **riscul depășirii atribuțiilor de serviciu;**
- **riscul neinformării autorității competente pentru străini privind schimbarea domiciliului/reședinței;**
- **riscul neglijării obligațiilor de prelungire/reînnoire/reconfirmare a termenului de reședință temporară expirat;**
- **riscul denaturării informațiilor din Registrul de stat al populației etc.**

¹¹ Inacțiunea se pedepsește atunci când persoana are obligația legală de a întreprinde anumite lucruri, dar nu le face. În cazul dat, deși cetățenii străini au anumite obligații legale, legislația în vigoare nu prevede sancțiuni pentru neexecutarea acestora.

3.3 Emiterea în privința cetățenilor străini a deciziilor de returnare, de revocare și anulare a dreptului de ședere, declararea străinilor drept persoană indezirabilă, aplicarea interdicției de intrate și ieșire în/din RM

Dreptul de ședere pe teritoriul Republicii Moldova poate fi anulat sau revocat de către autoritatea competentă pentru străini în condițiile *Legii nr.200/2010*.

Ședere ilegală – prezență pe teritoriul Republicii Moldova a unui străin care nu îndeplinește sau nu mai îndeplinește condițiile privind intrarea, aflarea sau șederea în Republica Moldova.

Returnare – proces de întoarcere a unui străin prin executare voluntară a deciziei de returnare sau prin executare forțată a acesteia: în țara de origine, în o țara de tranzit în conformitate cu acordurile de readmisie sau în o terță țara în care străinul decide în mod voluntar să se întoarcă și în care acesta va fi acceptat.

O politică de returnare eficace și echitabilă reprezintă o parte esențială pentru o mai bună gestionare a migrației în toate aspectele.

Returnările eficace sunt esențiale pentru o politică de gestionare a migrației eficientă și globală. În prezent, la nivel european, returnările sunt reglementate în temeiul Directivei privind returnarea, adoptată în 2008.

În Republica Moldova politica de returnare este reglementată de *Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor* și *HG nr.492/2011 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedurile de returnare, expulzare și readmisie a străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova*.

Îndepărtare – executare a deciziei de returnare a străinului, respectiv transportul lui fizic în afara teritoriului Republicii Moldova.

Declararea străinului persoană indezirabilă este o măsură asiguratorie de autoritate, dispusă împotriva unui străin care a desfășurat, desfășoară ori în a cărui privință există indicii temeinice că intenționează să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională sau ordinea publică.

Interdicție de intrare este decizia autorității competente pentru străini care interzice intrarea și șederea pe teritoriul Republicii Moldova pentru o anumită perioadă și care însoțește o decizie de returnare.

Nepermiterea ieșirii - străinului nu i se permite ieșirea din țară în condițiile art. 12 alin.(1) al *Legii nr.200/2010*.

CONSTATĂRI:

Urmare a evaluării *procesului de emitere în privința cetățenilor străini a deciziilor de returnare, de revocare și anulare a dreptului de ședere, de declarare a străinilor drept persoană indezirabilă, aplicarea interdicției de intrate și ieșire în/din RM*, au fost identificate un șir de riscuri care pot aduce atingere drepturilor fundamentale ale persoanelor, după cum urmează:

Riscuri tipice de corupție:

- **riscul coruperii pasive/active;**
- **riscul abuzului de serviciu (risc materializat);**
- **riscul depășirii atribuțiilor de serviciu (risc materializat);**
- **riscul neglijenței în serviciu (risc materializat);**

Riscuri specifice (asociate unor riscuri de corupție):

- **riscul limitării neîntemeiate a drepturilor omului (risc materializat).**
- **riscul extinderii sau limitării neîntemeiate a termenului de părăsire voluntară a teritoriului RM de către străini (risc materializat).**

3.3.1 ANULAREA ȘI REVOCAREA DREPTULUI DE ȘEDERE

În conformitate cu **art.48 al Legi 200/2010** autoritatea competentă pentru străini **poate anula, prin decizie motivată, dreptul de ședere în Republica Moldova**, acordat sau prelungit în condițiile prezentei legi, dacă:

- se constată ulterior că, la data acordării sau prelungirii dreptului de ședere, străinul nu îndeplinea condițiile prevăzute de prezenta lege;
- se stabilește că unele acte care au stat la baza acordării dreptului de ședere sînt falsificate;
- se constată că dreptul de ședere a fost obținut în baza unei căsătorii fictive.

Potrivit **art.49 al Legii nr.200/2010** autoritatea competentă pentru străini **poate revoca, prin decizie motivată, dreptul de ședere provizorie în Republica Moldova** dacă:

- în urma verificărilor efectuate de structura specializată a autorității competente pentru străini sau a sesizărilor primite de la alte autorități abilitate, potrivit legii, se constată că străinul nu mai întrunește condițiile de prelungire a dreptului de ședere ori nu mai respectă scopul pentru care i s-a acordat acest drept;
- se constată că străinul a încălcat reglementările vamale sau reglementările privind frontiera de stat;
- străinul sau persoana juridică solicită acest lucru;
- străinul a fost îndepărtat anterior de pe teritoriul Republicii Moldova și a reintrat sub o altă identitate în perioada de interdicție.

PROBLEME IDENTIFICATE

Pornind de la reglementările **art.48 și 49 al Legii nr.200/2010**, se menționează că autoritatea competentă pentru străini, în unele cazuri, emite în privința străinilor **Decizii de revocare a dreptului de ședere provizorie** în condițiile **art.49 lit.a) al Legii nr.200/2010**, deși temeiul și faptele constatate care stau la baza acestor decizii nu se încadrează în prevederile normelor vizate.

Examinând materialele aferente acestor decizii, inclusiv **Procese-verbale contravenționale**¹² anexate, se constată că unii cetățeni străini pentru a putea beneficia de o decizie favorabilă în vederea acordării dreptului de ședere în RM, au **prezentat acte neautentice**¹³ (fapte constatate ulterior, urmare a acordării de către BMA a dreptului de ședere provizoriu).

¹² **Procese-verbale contravenționale** studiate au fost întocmite în perioada anilor 2018-2019 și au servit drept temei pentru emiterea unor Decizii de revocare a dreptului de ședere provizorie pentru unii străini.

¹³ Exemplu: Reprezentanții BMA au stabilit că unii cetățeni străini au prezentat *Declarații de primire a spațiului locativ* neautentice, deși acestea erau autentificate notarial. Prin urmare, străinii vizați locuiau efectiv la o altă adresă, decât cea declarată.

Aceste împrejurări, au servit drept temei pentru revocarea dreptului de ședere provizoriu, inclusiv pentru întocmirea proceselor-verbale cu privire la comiterea contravenției prevăzute de **art.333 alin.(2) CC** (Vezi Nota 1).

Notă 1: Art.333 alin.(2) CC prevede că „*încălcarea de către cetățenii străini sau de către apatrizi a regulilor de ședere în Republica Moldova manifestată prin utilizarea documentelor neautentice, prin declararea de date false în vederea obținerii vizei sau actelor de identitate, se sancționează cu amendă de la 30 la 60 de unități convenționale*”.

Se menționează că **art.48 lit.b) al Legii nr.200/2010** prevede că „*autoritatea competentă pentru străini poate anula, prin decizie motivată dreptul de ședere în Republica Moldova dacă se stabilește că unele acte care au stat la baza acordării dreptului de ședere sânt falsificate*¹⁴”.

Contrapunând aceste norme cu circumstanțele de fapt, concluzionăm că autoritatea competentă pentru străini, urma prin decizia sa să „*anuleze dreptul de ședere în RM*” în corespundere cu prevederile **art.48 lit.b) al Legii nr.200/2010**. Însă, în cazurile enunțate, BMA a revocat dreptul de ședere provizorie în temeiul art.49 lit.a) al legii vizate (Vezi Nota 2).

De menționat că din materialele studiate, anexate la aceste decizii, nu rezultă că străinii cărora li s-a revocat dreptul de ședere, nu mai întruneau condițiile de prelungire a dreptului de ședere ori nu respectau scopul pentru care i s-a acordat acest drept.

Notă 2: Art.49 lit.a) al Legii nr.200/2010 prevede că „*autoritatea competentă pentru străini poate revoca, prin decizie motivată, dreptul de ședere provizorie în Republica Moldova dacă în urma verificărilor efectuate de structura specializată a autorității competente pentru străini sau a sesizărilor primite de la alte autorități abilitate, potrivit legii, se constată că străinul nu mai întrunește condițiile de prelungire a dreptului de ședere ori nu mai respectă scopul pentru care i s-a acordat acest drept*”.

În această ordine de idei, se remarcă faptul că încadrarea juridică corectă are o importanță deosebită și implică în mod obligatoriu cunoașterea și stabilirea exactă a situației de fapt.

Pe când, greșita încadrare juridică poate aduce atingeri grave interesului public, inclusiv actului profesional, care poate fi asociat cu acțiuni specifice neglijenței în serviciu¹⁵.

14 FALS ~să (~și, ~se) 2) Care constituie un adevăr aparent; lipsit de autenticitate; contrafăcut. Document ~; FALSIFICAT adj. 3) contrafăcut, fals, neautentic, plăsmuit, (înv.) mincinos. (Un document ~.)

Sursa: <https://dexonline.ro/definitie/Falsificat>

15 În conformitate cu art.329 CP “*Neglijența în serviciu*” reprezintă neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare de către o persoană publică a obligațiilor de serviciu ca rezultat al unei atitudini neglijente sau neconștiincioase față de ele, dacă aceasta a cauzat daune în proporții mari intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice. Obiectul juridic nemijlocit al „neglijenței în serviciu”

Prin urmare, circumstanțele enunțate supra, inclusiv normelor de drept citate, ne confirmă că procedura de „revocare/anulare a dreptului de ședere” prevăzută de art.48 și 49 din Legea nr.200/2010, în unele cazuri a fost prejudiciată.

Din aceste considerente, este esențial ca managerul entității publice să organizeze și să asigure atingerea obiectivelor entității publice prin exercitarea atribuțiilor funcționale în strictă conformitate cu cadrul normativ în vigoare și reglementările interne, cu încadrarea juridica corectă a tuturor circumstanțelor.

<u>Aducerea la cunoștință a deciziei de anulare sau revocare a dreptului de ședere:</u>
--

În conformitate cu prevederile **art.50 al Legii nr.200/2010** decizia privind anularea sau revocarea dreptului de ședere se aduce în scris la cunoștința străinului care se află pe teritoriul Republicii Moldova de către autoritatea competentă pentru străini, **în termen de 3 zile lucrătoare** de la emitere. **Totodată, decizia poate fi contestată în instanța de contencios administrativ.**

Analizând selectiv unele Decizii de revocare a dreptului de ședere emise în anul 2018-2019 de către BMA, se constată că autoritatea competentă pentru străini nu respectă prevederile de **art.50 al Legii nr.200/2010** și nu informează străinul despre decizia dată în termenii indicați.

Astfel, odată cu emiterea *Deciziei de revocare a dreptului de ședere provizoriu*, autoritatea competentă pentru străini emite în aceeași zi *Decizia de returnare de pe teritoriul Republicii Moldova - măsură de constrângere, care poate fi contestată doar în instanța de judecată.*

Prin urmare, autoritatea competentă pentru străini simultan emite două decizii care pot fi contestate în două proceduri distincte. Străinii, fiind informați despre emiterea și efectele acestor acte administrative în aceeași zi.

În aceste circumstanțe, **cetățenii străini sunt limitați în posibilitatea de a-și exercita succesiv dreptul procesual** și anume de a contesta în instanța de contencios administrativ *Decizia de revocare a dreptului de ședere provizoriu*.¹⁶

Subsidiar, de menționat că acești străini au fost limitați în dreptul de a depune o cererea prealabilă în conformitate cu **Codul administrativ**¹⁷.

Așadar, în corespundere cu **art.165 alin.(1) al CA**, cererea prealabilă se depune în termen de **30 de zile** de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual.

Prin urmare, cetățenii străini cărora li s-a revocat/anulat dreptul de ședere provizoriu și care nu sunt de acord cu decizia adoptată, au la dispoziție **30 de zile** pentru a depune o cerere prealabilă în acest sens (*posibilitate care în cazurile vizate a fost restrânsă*).

îl constituie buna desfășurare a activității de serviciu care presupune îndeplinirea corectă și conștiincioasă de către agentul public a obligațiilor de serviciu. Latura obiectivă a „neglijenței în serviciu” constituie încălcarea unei obligațiuni de serviciu prin neîndeplinirea sau prin îndeplinirea defectuoasă a acesteia.

16 Străinii sunt puși în situația să conteste prioritar Decizia de returnare de pe teritoriul Republicii Moldova, ori să o execute forțat – fapt cel mai des întâlnit.

17 Cererea prealabilă în conformitate cu art.19 CA este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Într-o altă opinie se menționează că prin neglijarea de către entitatea publică a obligațiilor procedurale, se tolerează acțiuni ce contravin cu drepturile fundamentale și anume, **dreptul la un proces echitabil**, care include și **accesul liber la justiție**¹⁸.

De menționat că în conformitate cu prevederile **art.20 al CA**, *dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ.*

De altfel, la **art.39 din CA** intitulat “**Accesul liber la justiție**” este prevăzut că controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit.

În consecință, prin neglijarea de către autoritatea competentă pentru străini a obligației prevăzute la art.50 al Legii nr.200/2010, străinilor li-a fost îngrădit/limitat inclusiv **dreptul la informare**. (Vezi Nota 3).

Notă 3: Limitarea unor drepturi, nu poate interveni oricând și la discreția oricui, ci după o procedură bine stabilită, în care se analizează aspectele legate de necesitatea, proporționalitatea, efectele limitărilor, existența unor măsuri alternative, iar persoanele ale căror drepturi au fost limitate să poată contesta aceste măsuri înainte ca acestea să-și producă efectele ori dacă efectele sunt ireversibile să ceară despăgubiri pentru prejudiciul produs. De regulă, limitarea unor drepturi au instituite anumite granițe care nu pot fi depășite și interpretate discreționar.

Limitarea dreptului la informații oficiale constituie o derogare cu totul excepțională de la principiul liberului acces la informații, care de regulă se reglementează prin act normativ.

Prin urmare, *art.7 din Legea nr.982/2000 privind accesul la informație*, prevede că exercitarea dreptului de acces la informație poate fi supusă doar restricțiilor reglementate prin lege organică și care corespund necesităților: *respectării drepturilor și reputației altei persoane; protecției securității naționale, ordinii publice, ocrotirii sănătății sau protecției moralei societății.*

Constituția RM, prevede la **articolul 54**, condițiile și cazurile în care este posibil restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți, cazuri, care însă nu pot fi raportate la situațiile descrise supra.

În această ordine de idei, de menționat că la **art.34 alin.(2) din Constituția RM**, intitulat “**Dreptul la informare**”, este reglementat că “*autoritățile publice, potrivit*

18 **Art. 6** intitulat “**Dreptul la un proces echitabil**” din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, prevede că “*Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în mod public și în termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. [...]*” **Art.47** intitulat “**Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil**” din Carta drepturilor fundamentale ale UE, prevede că “*Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol. Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. [...]*”

competențelor ce le revin, **sânt obligate** să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal”.

În acest sens, **Legea nr.982/2000 privind accesul la informație** prevede accesul oricui la informații oficiale¹⁹.

Asigurarea accesului la informațiile oficiale de către furnizorii de informații de regulă se **efectuează din oficiu** (informarea activă) sau la cerere (informarea pasivă).

Prin urmare, în contextul normelor de drept prezentate, inclusiv întru crearea unui sistem constant și consecvent privind informarea corespunzătoare a cetățenilor străini asupra deciziilor adoptate, precum și întru respectarea și asigurarea drepturilor fundamentale ale acestora²⁰, se recomandă implementarea conformă a prevederilor **art.50 al Legii nr.200/2010**.

Concomitent, se impune elaborarea **Procedurii operaționale privind anularea și revocarea dreptului de ședere**, în corespundere cu **Standardul nr.11 din Ordinul MF nr.189/2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public**. La elaborarea procedurii vizate urmează să se țină cont de reglementările Legii nr.200/2010, inclusiv de obiecțiile reflectate supra.

Suplimentar la cele constatate, de menționat că în conformitate cu **art.19 alin.(1) din Constituția RM, cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege**.

Prin urmare, „**dreptul la informare**” este un drept fundamentale care derivă din Constituția RM, dar care nu se regăsește în prevederile Legii nr.200/2010, la capitolul „**Drepturile, libertățile și obligațiile fundamentale ale străinilor**”.

În aceste condiții, exista riscul ca „**dreptul la informare**” a cetățenilor străini să fie limitat sau prejudiciat. Această lacună de drept ar putea genera direct sau indirect obstacole în ceea ce privește exercitarea și respectarea dreptului la informare a cetățenilor străini.

Curtea Constituțională în unele din Hotărârile sale reține că dreptul la informație este o precondiție pentru exercitarea altor drepturi, și anume a drepturilor economice și sociale; a dreptului la protecția vieții private, a dreptului de a lua parte la treburile publice, a dreptului la un proces echitabil etc.²¹

Din aceste considerente, se recomandă ca cadrul normativ care vizează **regimul străinilor să fie completat/ajusta cu norme care să asigure respectarea „dreptului la informare” a cetățenilor străini**.

19 Art.11 al Legii nr.982/2000 privind accesul la informație prevede că furnizorul de informații, în conformitate cu competențele care îi revin, este obligat: **să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public și asupra problemelor de interes personal**; să garanteze liberul acces la informație; **să respecte termenele de furnizare a informației, prevăzute de lege**; să dea publicității propriile acte adoptate în conformitate cu legea; să mențină informațiile, documentele aflate la dispoziția sa, în formă actualizată; să asigure furnizarea datelor din registrele de stat prin intermediul platformei de interoperabilitate [...] etc.

20 Art.20 din Constituția RM prevede că “Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

21 Sursa: <http://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/ro-h1922062015ro720f9.pdf>

În acest context, urmează a fi extinsă lista drepturilor fundamentale ale cetățenilor străini prevăzută în Legea nr.200/2010, ajustare, care va asigura inclusiv aplicarea prevederilor articolului 10 din Convenția europeană a drepturilor omului²².

În concluzie, procedura de anulare și revocare a dreptului de ședere este una vulnerabilă, amenințată direct de unele riscuri de corupție precum:

- **riscul coruperii pasive/active;**
- **riscul abuzului de serviciu** (risc materializat);
- **riscul depășirii atribuțiilor de serviciu** (risc materializat);
- **riscul neglijenței în serviciu** (risc materializat);
- **riscul limitării neîntemeiate a drepturilor omului** (risc materializat).

²² Art.10 din Convenția europeană a drepturilor omului este intitulat “Libertatea de exprimare”.
Sursa: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf

3.3.2 REGIMUL ÎNDEPĂRTĂRII STRĂINILOR DE PE TERITORIUL REPUBLICII MOLDOVA

Legea 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova prevede următoarele forme de îndepărtare:

- I. Returnarea;
- II. Declararea străinului persoană indezirabil;
- III. Expulzarea.

! Extrădarea, care poate fi calificată drept o formă de îndepărtare a străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova, este reglementată de normele Codului de procedură penală al Republicii Moldova și este de competența Procuraturii Generale a Republicii Moldova sau, după caz, a Ministerului Justiției al Republicii Moldova.

I. RETURNAREA STRĂINILOR DE PE TERITORIUL REPUBLICII MOLDOVA:

Biroul Migrație și Azil prin decizia sa, dispune măsura returnării de pe teritoriul Republicii Moldova și aplică interdicția intrării în Republica Moldova pentru o perioadă determinată.

Prin decizia de returnare, șederea unui străin este declarată ca fiind ilegală și străinul este obligat să părăsească teritoriul Republicii Moldova într-un anumit termen.

Astfel, potrivit **art. 51 al Legii nr.200/2010** ” *împotriva străinilor care au intrat ilegal pe teritoriul Republicii Moldova, a căror ședere pe acest teritoriu a devenit ilegală, a căror viză sau al căror drept de ședere a fost anulat sau revocat, cărora li s-a refuzat prelungirea dreptului de ședere provizorie, al căror drept de ședere permanentă a încetat, a căror cerere privind recunoașterea statutului de apatrid a fost respinsă, a fost încetată procedura respectivă sau al căror statut de apatrid a fost anulat, precum și împotriva foștilor solicitanți de azil, autoritatea competentă pentru străini dispune măsura returnării de pe teritoriul Republicii Moldova și aplică interdicția intrării în Republica Moldova pentru o perioadă determinată conform art.10 al legii vizate*”.

Sincronic, **la pct.4 al Regulamentului cu privire la procedurile de returnare, expulzare și readmisie a străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova**, aprobat prin **HG nr. 492/2011**, se face trimitere la aceleași cazuri specificate la **art.51 din Legea nr.200/2010**.

Se menționează că *Decizia de returnare* este redactată în două exemplare, în limba de stat și într-o limbă de circulație internațională, și va conține motivele de fapt și de drept, precum și informațiile privind căile de atac posibile.

Dacă străinul este prezent, un exemplar al deciziei de returnare i se înmânează lui contra semnătură (pe exemplarul care rămâne la autoritatea competentă pentru străini).

Dacă străinul nu este prezent, comunicarea se face prin trimitere poștală cu confirmare de primire, la adresa declarată de străin ca loc de trai sau prin afișare la sediul BMA și pe pagina electronică oficială²³, în cazul în care nu se cunoaște adresa la care locuiește străinul.

Decizia de returnare poate fi contestată în instanța de judecată în a cărei rază de competență se află subdiviziunea teritorială a BMA care a emis decizia de returnare, **în termen de 5 zile lucrătoare de la data comunicării.**

Instanța de judecată este obligată să soluționeze cererea în 30 de zile calendaristice de la data primirii. Contestarea deciziei de returnare are efect suspensiv de executare a deciziei, cu excepția cazului în care decizia de returnare este emisă la solicitarea străinului.

Contestarea deciziei de returnare, formulată de către străinul luat în custodie publică, se face la instanța în a cărei rază de competență se află Centrul de plasament temporar al străinilor.

PROBLEME IDENTIFICATE

În corespundere cu **art.52 alin. (1) al Legii nr.200/2010** decizia de returnare este un act administrativ al autorității competente pentru străini prin care șederea unui străin este declarată ca fiind ilegală și care obligă străinii indicați la art.51 al legii vizate, inclusiv la pct.4 al Regulamentului aprobat prin HG nr. 492/2011, să părăsească teritoriul Republicii Moldova într-un anumit termen, după cum urmează:

- **în maximum 15 zile calendaristice** – străinul căruia i s-a anulat viza sau a cărui ședere a devenit ilegală;
- **în 30 de zile calendaristice** – străinul căruia i s-a refuzat prelungirea dreptului de ședere ori căruia acest drept a fost anulat sau revocat, precum și străinul care solicită emiterea unei decizii de returnare înainte de a fi depistat în situație de ședere ilegală;
- **în 3 luni** – străinul care trebuie să lichideze o investiție;
- **în 15 zile calendaristice** – foștii solicitanți de azil, solicitanții statutului de apatrid sau străinii al căror statut de apatrid a fost anulat.

✓ Cu referire la termenul de părăsire **„în maximum 15 zile calendaristice”** prevăzut la **art.52 alin.(1) lit.a) al Legii nr.200/2010** pentru cetățenii străini cărora li s-a anulat viza sau a căror ședere a devenit ilegală, menționez că este unul lacunar și confuz. Prin urmare, norma dată permite autorității competente pentru străini să decidă discreționar și individual anumite termene de părăsire a teritoriului RM, care ar putea fi de la 1 zi până la maxim 15 zile, în favoarea sau defavoarea anumitor străini.

Atunci când norma permite entității publice să stabilească discreționar anumite termene de părăsire a teritoriului RM, care pentru unii ar putea fi mai mare, iar pentru

²³ Practica de comunicare a deciziei de returnare prin afișare la sediu sau pe pagina web a BMA nu a putut fi identificată.

alții mai mic, în unele cazuri chiar extrem de mic, persoanele interesate vor fi tentate să motiveze/determine agenții publice pe căi corupte, să extindă la maxim acest termen.

Astfel, sintagma „*în maximum 15 zile*” poate admite interpretări abuzive din partea agenților publici responsabili. În aceste circumstanțe, apare discreția excesivă a agentului public de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termenul convenabil pentru propriile acțiuni sau pentru ale străinilor.

Într-o altă ordine de idei, de menționat că stabilirea unor termene nejustificate (maxime) sau extrem de limitate poate împiedica realizarea drepturilor și intereselor, atât publice, cât și private. Totodată, stabilirea unor termene prea scurte poate duce inevitabil la identificarea de către străini a unor posibilități ilegale de a-și valorifica drepturile și interesele lor legale, inclusiv prin determinarea și coruperea agentului public (în vederea extinderii termenului de părăsire voluntară a teritoriului RM).

Spre comparație, legislația României oferă posibilitatea străinului să părăsească țara neînsoțit într-un termen exact, care rezultă direct din actul normativ privind regimul străinilor în România.²⁴

Mai mult, pe lângă faptul că acest act normativ reglementează exhaustiv și clar termenele pentru plecarea voluntară, acesta prevede expres și situațiile care pot fi racordate la aceste termene (Vezi Nota 1).

DREPT COMPARAT:

Nota 1: Pe pagina web a Inspectoratului General pentru Imigrări din România sunt publicate următoarele informații²⁵:

DECIZIA DE RETURNARE

Decizia de returnare constituie actul administrativ prin care Inspectoratul General pentru Imigrări constată șederea ilegală pe teritoriul României a străinului și stabilește obligația acestuia de returnare, precum și termenul pentru plecarea voluntară.

Decizia de returnare se emite cetățenilor străini în următoarele situații:

- a) la solicitare acestora, când șederea pe teritoriul României a devenit ilegală;*
- b) sunt depistați cu ședere ilegală ori care a depășit perioada de ședere sau zona de frontieră stabilite prin acordul care reglementează regimul juridic privind micul trafic la frontiera comună;*
- c) în cazul revocării sau anulării dreptului de ședere ori a refuzului prelungirii dreptului de ședere;*
- d) în cazul anulării/revocării permisului de mic trafic de frontieră sau a vizei de intrare în România;*
- e) la încetarea dreptului de ședere pe termen lung iar cetățeanul străin nu a solicitat prelungirea dreptului de ședere temporară.*

Decizia de returnare da posibilitatea străinului să părăsească țara neînsoțit, astfel:

- a) în termen de 15 zile, pentru:***

²⁴ Ordonanța de Urgență nr.19 din 12 decembrie 2002 privind regimul străinilor în România, Secțiunea a 3-a Executarea obligației de returnare, art.88 „Plecarea voluntară”.

²⁵ Sursa: <http://igi.mai.gov.ro/ro/content/decizia-de-returnare>

străinul care a fost depistat fără drept de ședere ori care a depășit perioada de ședere sau zona de frontieră stabilite prin acordul care reglementează regimul juridic privind micul trafic la frontiera comună;

străinul al cărui permis de mic trafic de frontieră sau a cărui viză a fost anulată sau revocată;

b) în termen de 30 de zile , pentru:

străinul care solicită emiterea deciziei de returnare înainte de a fi depistat fără drept de ședere;

străinul căruia i-a fost anulat sau revocat dreptul de ședere temporară ori i-a fost refuzată prelungirea acestui drept;

străinul căruia i-a încetat dreptul de ședere lung, dacă nu îndeplinește condițiile de prelungire a dreptului de ședere temporară pentru unul din scopurile prevăzute în OUG nr. 194/2002 cu modificările și completările ulterioare.

c) În situații temeinic justificate, ținând seama de circumstanțele specifice ale fiecărui caz în parte, cum ar fi durata șederii legale, existența copiilor care frecventează școala și existența altor legături familiale, termenul acordat poate fi prelungit, la cerere, cu până la 30 de zile.

Complementar, de menționat că **art.7 alin.(1) din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală**, prevede că „Decizia de returnare prevede un termen adecvat între șapte și treizeci de zile, pentru plecarea voluntară, fără a aduce atingere excepțiilor menționate la alineatele (2) și (4)²⁶. Statele membre pot să prevadă în legislația națională că un astfel de termen este acordat numai pe baza unei cereri din partea resortisantului unei țări terțe. În acest caz, statele membre informează resortisanții în cauză ai țărilor terțe asupra posibilității prezentării unei astfel de cereri”.

Prin urmare, dacă e să ținem cont de practica internațională, Decizia de returnare, ar trebui să prevadă un termen de minim **7 zile** pentru părăsirea neînsoțită a țării de către cetățenii străini, fără să aducă atingere excepțiilor menționate la alineatele (2) și (4) ale art.7 din Directiva 2008/115/CE .

26 Art.7 din Directiva 2008/115/CE

(2) Statele membre prelungesc, atunci când este cazul, în mod adecvat termenul plecării voluntare, ținând seama de circumstanțele specifice fiecărui caz în parte, cum ar fi durata șederii, existența copiilor care frecventează școala și existența altor legături familiale și sociale.

(3) În cursul termenului pentru plecare voluntară pot fi impuse o serie de obligații în scopul de a evita riscul de sustragere, cum ar fi aceea de a se prezenta, la intervale de timp periodice, autorităților, de a depune o garanție financiară corespunzătoare, de a prezenta documente sau obligația de a rămâne într-un anumit loc.

(4) În cazul existenței unui risc de sustragere, sau în cazul în care o cerere de permis de ședere a fost respinsă ca neîntemeiată în mod evident sau frauduloasă sau în cazul în care persoana în cauză prezintă un risc pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională, statele membre pot să nu acorde un termen pentru plecarea voluntară sau pot să acorde o perioadă mai scurtă de șapte zile.

În acest context, de menționat că practica RM în această materie se constată a fi una neuniformă, astfel, autoritatea competentă pentru străini stabilește deseori termene de părăsirea a teritoriului RM mai mici de 7 zile.

De altfel, urmare a examinării cazurilor în care termenul de părăsire a teritoriului RM a fost mai mic de 7 zile, nu au putut fi identificate careva materiale/acte care ar fi probat faptul că cererea de permis de ședere a acestor străini a ar fi fost respinsă ca neîntemeiată sau ca frauduloasă, ori că persoanele vizate ar fi prezentat un risc pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională. În aceste condiții, se prezumă că termenul acordat pentru părăsire voluntară a teritoriului RM în aceste cazuri a fost neîntemeiat restrâns.

Examinând aleatoriu unele Decizii de returnare, emise de către BMA în perioada anilor 2018-2019 în temeiul *art.52 alin.(1) lit.(a) al Legii nr.200/2010*, se constată că termenele acordate străinilor pentru părăsirea teritoriului Republicii Moldova sunt de **1 zi, 3 zile, 5 zile, 10 zile, 15 zile etc.**, iar în unele cazuri chiar și de **30 de zile**.

De menționat că termenul de **30 de zile, nu este prevăzut la art.52 alin.(1) lit.a) al Legii nr.200/2010**, astfel, nefiind clar care a fost temeiul legal pentru acordarea acestui termen, atâta timp cât la materiale prezentate și analizate nu a putu fi identificată cererea străinului prin care se solicită prelungirea termenului de părăsire voluntară a teritoriului Republicii Moldova cu prezentarea temeiurilor justificate în acest sens, inclusiv o decizie în acest sens. (Cu titlu de exemplu vezi Figura 1 și 2).

Notă 2: Conform prevederilor *alin. (3) art.52 al Legii nr.200/2010* „**în situații temeinic justificate, ținând cont de circumstanțele specifice ale fiecărui caz în parte, cum ar fi durata șederii legale, existența copiilor care frecventează școala și existența altor legături familiale, termenul acordat potrivit alin.(1) poate fi prelungit, la cerere, cu până la 30 de zile.** Decizia privind prelungirea termenului de părăsire a teritoriului Republicii Moldova sau privind refuzul prelungirii acestui termen se comunică în scris străinului. Decizia de refuz poate fi atacată în instanța de judecată în termen de 5 zile lucrătoare de la data comunicării.”

Totodată, în conformitate cu *pct.12 al Regulamentului cu privire la procedurile de returnare, expulzare și readmisie a străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova* aprobat prin *GH nr.492/2011*, termenul de părăsire voluntară a teritoriului Republicii Moldova poate fi prelungit de către autoritatea competentă pentru străini, la cerere, **cu până la 30 de zile, în situații temeinic justificate**, ținând cont de circumstanțele specifice ale fiecărui caz în parte.

În aceste circumstanțe, putem concluziona că termenele de părăsirea a teritoriului RM instituite de către autoritatea competentă pentru străini în deciziile de returnare sunt neuniforme și discreționare. Aspecte, care au fost determinate de prevederile **art.52 alin.(1) lit.a) al Legii nr.200/2010**²⁷, prin asociere cu unele practici

27 În corespundere cu *art.52 alin.(1) lit.a) al Legii nr.200/2010* decizia de returnare obligă străinul căruia i s-a anulat viza sau a cărui ședere a devenit ilegală să părăsească teritoriul Republicii Moldova **în maximum 15 zile calendaristice**.

vicioase, inclusiv potențiale abuzuri din partea reprezentanților BMA și riscuri de corupție.

Figura 1: Decizie de returnare

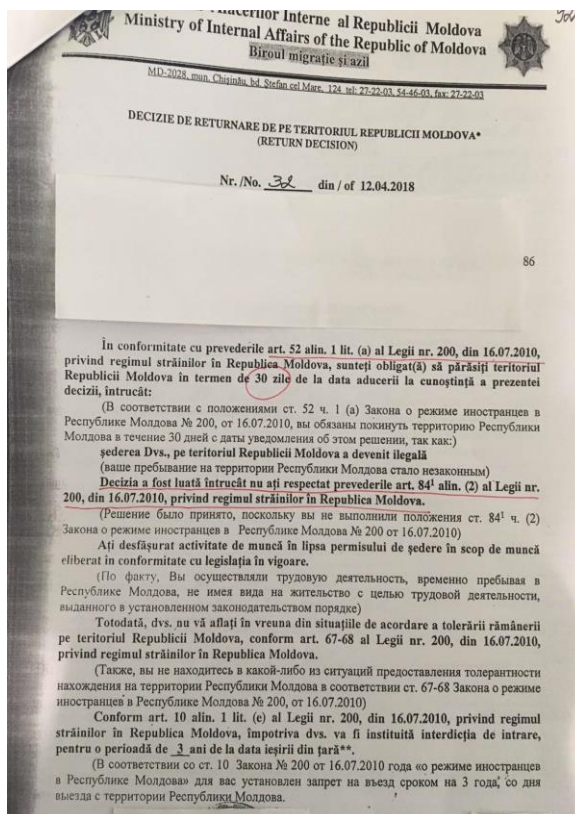
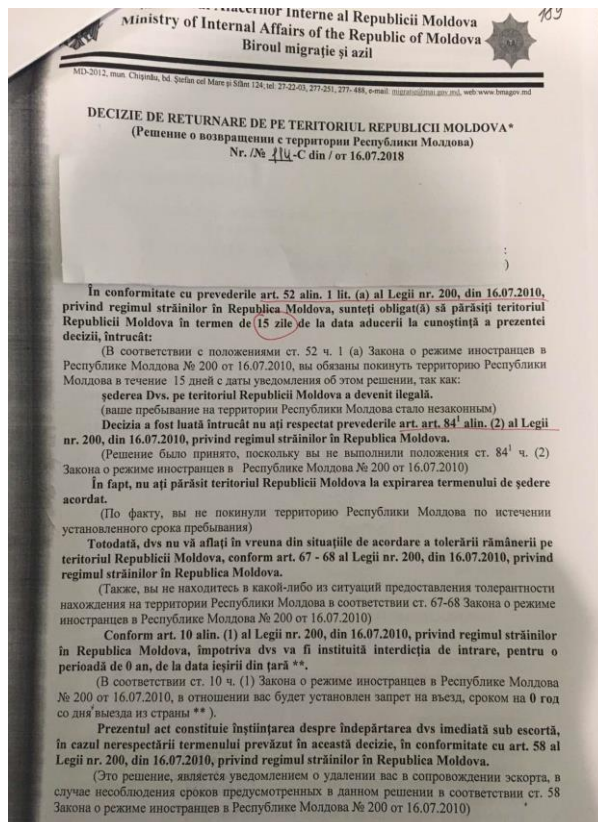


Figura 2: Decizie de returnare



Rezumând cele enunțate, menționăm că obligația de a emite o decizie de returnare împotriva oricărui străin care se află în situație de ședere ilegală pe teritoriul RM face nemijlocit obiectul respectării drepturilor fundamentale, inclusiv principiului proporționalității.

Mai mult, **art.52 alin.(1) din Carta drepturilor fundamentale a UE** prevede că „[...] Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți”.

Astfel, luând în considerație normele de drept comunitare, precum și întru excluderea practicilor vicioase de stabilire discreționară a unor termene de părăsire a teritoriului RM, se recomandă substituirea sintagmei „**în maximum 15 zile**” prevăzute la **art.52 alin.(1) lit.a) al Legii nr.200/2010**, cu sintagma „**în termen de 15 zile**”.

Complementar, este necesar de ținut cont de excepțiile menționate la **alineatele (2) și (4) al art.7 din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală**, care se impune a fi încadrate în reglementările Legii nr.200/2010.

Acest fapt, va exclude factorul de risc care derivă din cadrul normativ și care poate genera interpretări abuzive, inclusiv riscuri eminente de corupție, precum:

- **riscul coruperii pasive/active;**
- **riscul abuzului de serviciu;**
- **riscul depășirii atribuțiilor de serviciu;**
- **riscul extinderii sau limitării neîntemeiate a termenului de părăsire voluntară a teritoriului RM de către străini (risc materializat).**

✓ O altă neconformitate constatată la acest compartiment este că contrar prevederilor **art.54 alin.(1) al Legii nr.200/2010** **autoritatea competentă pentru străini anulează unele Decizii de returnare de pe teritoriul RM emise în privința străinilor**, deși aceste decizii pot fi contestate doar în instanța de judecată, în termen de 5 zile lucrătoare de la data comunicării (Vezi Nota 3).

Prin urmare, BMA și-a asumat arbitrar și nejustificat unele atribuții care erau de competența instanțelor de judecată.

Nota 3: Articolul 54 al Legii nr.200/2010 intitulat „**Contestarea deciziei de returnare**” prevede:

(1) **Decizia de returnare poate fi atacată în instanța de judecată în a cărei rază de competență se află subdiviziunea teritorială a autorității competente pentru străini care a emis decizia de returnare, în termen de 5 zile lucrătoare de la data comunicării. Instanța de judecată este obligată să soluționeze cererea în termen de 30 de zile calendaristice de la data primirii. Decizia primei instanțe este executorie, însă poate fi contestată cu recurs în instanța de apel.**

(2) Exercițarea căii de atac prevăzute la alin.(1) are efect suspensiv de executare a deciziei de returnare, cu excepția cazului în care decizia de returnare este emisă la solicitarea străinului.

(3) Contestarea deciziei de returnare, formulată de către străinul luat în custodie publică, se face la instanța în a cărei rază de competență se află Centrul de plasament temporar al străinilor și nu suspendă măsura luării în custodie publică.

De menționat că atribuțiile excesive sau improprii sânt atribuțiile care depășesc limitele și competențele prevăzute de actele normative aferente.

Riscurile de corupție generate de acest factor de risc sunt, pe de o parte, oferirea remunerărilor ilicite (darea de mită/corupere activă) de către persoanele/străinii care urmăresc realizarea propriilor interese, iar pe de altă parte – luarea de mită (corupere pasivă) și abuzurile de serviciu din partea unor agenților publici, care își asumă unele atribuții excesive/improprii.

Mai mult, evidențiem probabilitatea că *Deciziile de returnare de pe teritoriul RM* emise în privința străinilor și anulate în procedura prealabilă, ca urmare a depunerii unor cereri/solicitări în acest sens de către unii avocați sau de către directori generali a unor întreprinderi, inclusiv cu capital străini, au fost fundamentate pe unele înțelegeri preliminare între persoanele interesate și reprezentanții BMA. Aceste concluzii, derivă inclusiv din rapoartele angajaților BMA în care se face referire asupra faptului că străinii, inclusiv reprezentanții companiilor în care activau unii din ei, au fost informați despre faptul că deciziile de returnare de pe teritoriul RM pot fi atacate în instanța de judecată, în termen de 5 zile lucrătoare de la data comunicării, aceștia însă, au preferat să acționeze arbitrar, ocolind procedura legală.

De altfel, avocații acestor persoane cu certitudine cunoșteau care sunt normele instituite la **art.54 al Legii nr.200/2010**. Cu toate acestea, aceștia preferă să negligeze aceste prevederi și depun la autoritatea competentă pentru străini o cerere prealabilă prin care solicită suspendarea executării și anularea *Deciziilor de returnare de pe teritoriul RM*, emise în privința străinilor pe care îi reprezintă (Vezi Nota 4).

Notă 4:

De menționat că urmare a examinării mai multor materiale aferente acestor situații, se constată că de regulă cererile prelabile sunt depuse în adresa BMA după expirarea termenului de 5 zile lucrătoare de la data comunicării deciziei de returnare, termen care este prevăzut pentru contestarea actului dat în instanța de judecată (practic pe parcursul a 30 de zile de la data comunicării), alături, acestea sunt depuse chiar a doua zi după comunicarea deciziei de returnare.

Cu privire la pretensele încălcări, se observă că în unele cazuri cererile prelabile depuse la autoritatea competentă pentru străini în conformitate cu art.164 CA, sunt respinse ca fiind nefondate, străinii fiind informați asupra faptului că actul administrativ

(Decizia de returnare) poate fi contestat doar în instanța de judecată, **în alte cazuri însă, aceste cereri sunt admise, iar deciziile de returnare sunt anulate de către BMA.**

În acest cadru, necesită a fi menționat că **art.163 al CA** prevede că **procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă:**

a) **actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei;**

b) **decizia cu privire la cererea prealabilă înrăutățește situația unei persoane față de situația din decizia inițială;**

c) **legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.**

În aceste circumstanțe, putem concluziona că autoritatea competentă pentru străini, abuziv prin neglijarea prevederilor legale, anulează în unele cazuri deciziile de returnare emise în privința unor străini, deși acest drept îl are doar instanța de judecată.

Prin urmare, aceste acțiuni, ar putea fi direct asociate cu unele riscuri de corupție precum:

➤ **riscul coruperii pasive/active;**

➤ **riscul abuzului de serviciu (risc materializat);**

➤ **riscul depășirii atribuțiilor de serviciu (risc materializat).**

Suplimentar, au fost examinate și copiile Registrelor de evidență a Deciziilor de returnare a BMA, inclusiv a subdiviziunilor regionale.

Prin urmare, de menționat că Registrele prezentate în copii sunt ținute manual, formatul cărora nu este unul identic. Totodată, diferă ordinea de înscriere a datelor, inclusiv lipsește rubrica care ar include **termenul de părăsire a teritoriului RM**, instituit în Decizia de returnare.

Complementar, analizând datele cuprinse în aceste registre se evidențiază o tendință/practică de emitere simultană a unor decizii de returnare, în aceeași zi pe numele mai multor străini (3, 5, 7, 10 persoane etc.).

Mai mult, conform datelor care urmau a fi înscrise în registru, la rubrica **„Contestate DA sau NU”**, dar care au fost consemnate doar prin semnul „-”, niciuna dintre aceste decizii nu au fost contestate. Acest fapt, trezește unele suspiciuni cu privire la limitarea și restrângerea unor drepturilor, și anume a **dreptului la un proces echitabil și accesului liber la justiție**.

Concomitent, nu este clar de ce în unele cazuri, străinilor nu li s-a stabilit durata interdicției de intrare pe teritoriul RM, deși conform Registrului, temeiul deciziilor de returnare a fost **„șederea ilegală”** a acestora. Astfel, la rubrica **„Durata interdicției”** în majoritatea cazurilor fiind înscrisă informația de **„0 ani”** sau aplicat semnul „-”.

În acest sens, vezi informația de la Nota 5.

Nota 5: Articolul 10 din Legea nr.200/2010 „Stabilirea duratei interdicției de intrare în Republica Moldova

(1) Împotriva străinilor care au intrat legal în Republica Moldova, dar a căror ședere a devenit ilegală, durata interdicției de intrare va fi:

a) **de 1 an – în cazul unei șederi ilegale de la 3 luni la 1 an;**

a¹) de un an – în cazul nerespectării scopului pentru care le-a fost acordat/prelungit dreptul de ședere provizorie;

b) de 2 ani – în cazul unei șederi ilegale de la 1 la 2 ani;

c) de 3 ani – în cazul unei șederi ilegale de la 2 la 3 ani;

d) de 5 ani – în cazul unei șederi ilegale de peste 3 ani;

e) de 3 ani – în cazul practicării ilegale a unei activități de muncă;

f) de 5 ani – în cazul comunicării cu premeditare de informații personale false;

g) de 5 ani – în cazul expulzării.

(2) **În cazul străinilor care solicită returnare voluntară și/sau care pleacă cu mijloace financiare proprii sau care rambursează ulterior autorității competente pentru străini cheltuielile suportate pentru îndepărtarea de pe teritoriul Republicii Moldova, termenele interdicțiilor de la alin.(1) lit. a)-d) se reduc la jumătate.**

(3) *În cazul străinilor care au comis pe teritoriul Republicii Moldova infracțiuni cu intenție sau infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave din imprudență, durata interdicției de intrare în Republica Moldova este de 5 ani, iar când aceștia reprezintă o amenințare gravă pentru ordinea publică sau pentru securitatea națională, durata interdicției se stabilește pentru un termen de până la 10 ani.*

(4) *Împotriva străinilor care au intrat ilegal în Republica Moldova, durata interdicției este de 5 ani.*

(5) *Străinilor care au fost îndepărtați de pe teritoriul Republicii Moldova pe cheltuiala statului li se adaugă un spor de 6 luni la perioadele de interdicție aplicate anterior, care însă nu trebuie să depășească în total 5 ani, iar în cazul străinilor care reprezintă o amenințare gravă pentru ordinea publică sau pentru securitatea națională, perioada de interdicție nu trebuie să depășească în total 10 ani.*

(6) *Sub incidența prevederilor alin.(1) nu cad străinii care sânt căsătoriți cu cetățeni ai Republicii Moldova sau cu alți străini cu drept de ședere permanentă în Republica Moldova sau care au copii minori ori copii inapți pentru muncă comuni cu persoanele care au drept de ședere pe teritoriul Republicii Moldova, cu excepția cazurilor în care străinii au fost decăzuți din drepturile părintești.*

Prin urmare, se prezumă că străinilor cărora nu li s-a aplicat interdicția de intrare s-au aflat ilegal pe teritoriul RM o perioadă de până la 3 luni. Acest fapt însă, nu a fost consemnat în nici unul din Registrele instituite de către BMA.

În aceste circumstanțe, se recomandă de instituit în aceste registre o rubrică separată care să prevadă ***durata/perioada șederii ilegale.***

Suplimentar, se recomandă unificarea formelor registrelor și procedurilor de înregistrare a deciziilor de returnare, stabilirea normelor unice de ținere a registrelor și reglementarea acestora prin act departamental.

II. DECLARARE A STRĂINILOR DREPT PERSOANĂ INDEZIRABILĂ

În conformitate cu **art.55 din Legea nr.200/2010** declararea străinului persoană indezirabilă este o măsură dispusă de autoritatea competentă pentru străini împotriva unui străin care a desfășurat, desfășoară ori în a cărui privință există indicii temeinice că intenționează să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională sau ordinea publică.

Autoritatea competentă pentru străini, printr-o decizie motivată, din oficiu sau la propunerea unor alte autorități cu competente în domeniul ordinii publice și al securității naționale, care dețin date sau indicii temeinice în sensul celor indicate la alineatul de mai sus, declară străinul persoană indezirabilă.

Perioada pentru care un străin poate fi declarat persoană indezirabilă este de la 5 la 15 ani, cu posibilitatea prelungirii termenului cu o nouă perioadă cuprinsă între aceste limite, în cazul în care se constată că motivele care au determinat luarea acestei măsuri nu au încetat (*alin.(5) art. 55 al Legii nr.200/2010*).

Măsura declarării străinului persoană indezirabilă se consemnează în Sistemul informațional integrat automatizat „Migrație și azil”

Conform **alin.(3) al art. 55 din Legea nr.200/2010**, *atunci când decizia privind declararea străinului persoană indezirabilă se întemeiază pe rațiuni de securitate națională, în decizie nu sunt menționate motivele care au fost puse la baza ei.* (Vezi Nota 6)

Notă: 6 În practică deciziile de declarare a persoanei indezirabile se limitează la:
„În conformitate cu prevederile art. 55 al Legii 200 din 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, DECID:

De declarat cetățeanul (țara de origine, numele, prenumele, data nașterii), persoană indezirabilă pe teritoriul Republicii Moldova pe o perioadă de ____ani.”

Suplimentar de menționat că în corespundere cu *alin.(4) art.55 al Legii nr.200/2010*, la data emiterii deciziei privind declararea străinului persoană indezirabilă, dreptul de ședere al acestuia încetează de drept.

Prin urmare, în situația în care în decizie nu sunt menționate motivele care au fost puse la baza ei, persistă riscul ca străinul declarat drept persoană indezirabilă să nu își poată prezenta cazul în mod adecvat în cadrul procedurii de control judiciar ulterior.

Astfel, în acest context se propune examinarea oportunității de modificare a Legii nr.200/2010 și instituirea competenței de a dispune măsura prevăzută la alin.1) art.55 de către instanța de judecată, la sesizarea BMA sau a autorității cu competențe în domeniul ordinii publice și al securității naționale.²⁸

²⁸ Propunerea dată derivă din practica României. Astfel, măsura de declararea a străinului drept persoană indezirabilă în România se dispune de către Curtea de Apel București, la sesizarea procurorului anume desemnat de la Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București. Procurorul sesizează instanța de judecată la propunerea

Suplimentar de menționat că în corespundere cu *art.56 alin.(1) al Legii nr.200/2010*, decizia privind declararea străinului persoană indezirabilă se aduce la cunoștința acestuia **în condițiile art.53 al legii sus indicate.**

Referindu-ne la prevederile *art.53 al Legii nr.200/2010*, remarcăm următoarele momente: *decizia privind declararea străinului persoană indezirabilă se redactează în două exemplare, în limba de stat și într-o limbă de circulație internațională, și va conține motivele de fapt și de drept, precum și informațiile privind căile de atac posibile. Dacă străinul este prezent, un exemplar al deciziei i se înmânează lui contra semnătură. Dacă străinul nu este prezent, comunicarea se face sau prin trimitere poștală cu confirmare de primire, la adresa declarată de străin ca loc de trai sau prin afișare la sediul BMA, în cazul în care nu se cunoaște adresa la care locuiește străinul.*

În același timp, **art.56 alin.(2) al Legii nr. 200/2010** interzice informarea străinului declarat persoană indezirabilă, privind datele și informațiile ce au fost puse la baza deciziei. Legea menține această interdicție și pentru faza examinării în instanță de judecată a contestării deciziei privind declararea străinului persoană indezirabilă.

Astfel, raportând aceste restricții cu normele *art.53 al Legii nr.200/2010*, în baza cărora *Decizia privind declararea străinului persoană indezirabilă* se aduce la cunoștința străinului, se constată că acestea sunt contradictorii. (Vezi Nota 7)

Nota 7:

Pe de o parte **art.53 alin.(2) al Legii nr.200/2010** prevede că „Decizia de returnare se redactează în două exemplare, în limba de stat și într-o limbă de circulație internațională, și **va conține motivele de fapt și de drept**, precum și informațiile privind căile de atac posibile. La cererea străinului, autoritatea competentă pentru străini comunică principalele elemente ale deciziei într-o limbă pe care străinul o înțelege sau se presupune în mod rezonabil că o înțelege - **prevederi procedurale care sunt valabile și pentru aducerea la cunoștință a străinului a Deciziei privind declararea acestuia drept persoană indezirabilă.**

Pe de altă parte **art.56 alin.(2) al Legii nr. 200/2010** prevede că „Comunicarea datelor și a informațiilor care constituie motivele deciziei privind declararea străinului persoană indezirabilă se poate face, pentru rațiuni de securitate națională, numai în condițiile stabilite și numai către destinatarii prevăzuți în mod expres de actele normative care reglementează regimul activităților referitoare la securitatea națională și la protejarea secretului de stat. **Astfel de date și informații nu pot fi sub nici o formă, direct sau indirect, aduse la cunoștință străinului declarat persoană indezirabilă, inclusiv în cadrul examinării în instanță de judecată a contestării deciziei privind declararea străinului persoană indezirabilă.**”

În aceste circumstanțe, procedural se atestă concurența normelor de drept (*conflict indirect de norme*) între unele prevederi ale **art.53 alin.(2)** cu alte prevederi ale **art.56 alin.(2) al Legii nr.200/2010**.

De menționat că conflictul de norme este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă.

Din aceste considerente, se recomandă de revăzut procedura de aducere la cunoștința a deciziei privind declararea străinului persoană indezirabilă prevăzute la art.56 alin.(1) al Legii nr.200/2010 și reglementarea expres a conținutului acestei decizii.

De asemenea, potrivit **art.57 al Legii nr.200/2010**, decizia privind declararea străinului persoană indezirabilă poate fi atacată de acesta în instanță de judecată, în termen de 5 zile lucrătoare de la data comunicării. Acțiunea în judecată nu are efect suspensiv de executare a deciziei privind declararea străinului persoană indezirabilă. Cauza privind contestarea deciziei de declarare a străinului persoană indezirabilă se examinează în termen de 30 de zile calendaristice de la data primirii. Decizia primei instanțe este definitivă și executorie, însă poate fi contestată cu recurs în instanța de apel. În cauze justificate și pentru a se preveni producerea de pagube iminente, instanța de judecată, la cererea reclamantului poate să dispună suspendarea executării deciziei până la soluționarea acțiunii în fond. Instanța de judecată va examina de urgență cererea de suspendare, hotărârea pronunțată în acest caz fiind executorie de drept.

În acest sens, de menționat că **Studiul tematic privind respectarea drepturilor cetățenilor străini aflați în custodia statului**, realizat în anul 2019 de către Avocatul poporului și Centrul de drept al avocaților (CDA), face referire asupra faptului că în practica CDA, au fost atestate situații când, la propunerea unor alte autorități cu competențe în domeniul ordinii publice și al securității naționale, au fost declarați indezirabili solicitanți de azil, care încă se aflau în procedura administrativă de examinare a cererilor sale de azil, sau imediat după o decizie administrativă de respingere a cererii de azil, dar în perioada oferită de legislație, pentru contestarea în instanțele de contencios administrativ.²⁹

Conform autorilor studiului, aceste situații încalcă **prevederile Legii 270 din 2008 privind azilul în Republica Moldova**, care, la **alineatul 1) al articolului 11** prevede: „**Nici un solicitant de azil nu va fi expulzat sau returnat de la frontieră ori de pe teritoriul Republicii Moldova**”. **Legiuitorul nu a prevăzut nici o excepție de la norma legală enunțată**”.

La fel, de menționăm că la **pct. 31 a Deciziei nr.3 din 14.01.2019 a Curții Constituționale**, este statuat: „Curtea observă că în baza articolului 11 alin. (4) din **Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova**, Biroul de

²⁹ **Studiul tematic privind respectarea drepturilor cetățenilor străini aflați în custodia statului**, realizat în anul 2019 de către Avocatul poporului și Centrul de drept al avocaților.

migrație și azil va coordona cu autoritățile competente în vederea constatării existenței sau lipsei motivelor de a considera că o persoană prezintă pericol pentru securitatea națională sau pentru ordinea publică. Totuși, Biroului de migrație și azil îi revine sarcina de a analiza dacă există motive de a crede că persoana prezintă pericol pentru securitatea națională sau pentru ordinea publică, fără a aproba în mod formal concluzia Serviciului de Informații și Securitate”.

Sub acest aspect s-a expus și Avocatul Poporului (Ombudsmanul) în unul din actele sale de reacționare nr.06-2/35 din 31.10.2018 către unele entități publice și a atenționat că **persoanele aflate în procedură de azil sunt protejați de normele internaționale și naționale și cu privire la refugiați.**³⁰

Ombudsmanul a reiterat că nu sunt permise derogări de la principiul nereturnării în nicio împrejurare, făcând trimitere la poziția CEDO – *atunci când dreptul omului în cauză este un drept absolut (interdicția torturii sau dreptul la viață), nereturnarea devine un drept absolut și nu poate face obiectul nici unei excepții, fie în drept, fie în practică.*

Mai mult, **Convenția privind statutul refugiaților, la art. 33 „Interdicția de expulzare și returnare”** încheiată la Geneva la 28 iulie 1951, stipulează:

1. **Nici un stat contractant nu va expulza sau returna, în nici un fel un refugiat peste frontierele teritoriilor unde viața sau libertatea sa ar fi amenințate pe motiv de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinii politice.**

2. **Beneficiul prezentei dispoziții nu va putea totuși fi invocat de către un refugiat fata de care ar exista motive serioase de a fi considerat ca un pericol pentru securitatea țării unde se găsește sau care, fiind condamnat definitiv pentru o crimă sau un delict deosebit de grav, constituie o amenințare pentru comunitatea țării respective.**

Această protecție se aplică atât refugiaților, cit și solicitanților de azil aflați pe teritoriul țării sau la frontiera acesteia și ar trebui să fie înțeleasă în termeni de riscuri ce pot apărea în orice țară în care persoana ar putea fi trimisă și nu doar în țara lor de origine.

Convenția privind statutul refugiaților stabilește și garantează unele drepturi esențiale prevăzute la art. 33 „Interdicția de expulzare și returnare”, art. 32 „Expulzare”, art.31 „Refugiați aflați ilegal în țara de primire”, inclusiv măsuri excepționale. De asemenea, convenția garantează unele drepturi mai generale care se referă la: dreptul la muncă (art. 17 – 19); dreptul la bunăstare (art. 20 – 24, printre care poate fi menționat dreptul la locuință și educație); libertatea de circulație (art. 26); documentele de identitate (art. 27); documentele de călătorie (art. 28); naturalizarea/asimilarea refugiaților (art. 34); accesul la justiție (art. 16).³¹

³⁰ Ibidem

³¹ Convention relating to the status of refugees (28 iulie 1951).

[On-line]: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>.

Totodată, principiul nereturnării constituie un elementul-cheie al protecției refugiaților prevăzut de această Convenție. Acest principiu se aplică la returnarea persoanelor ce se află pe teritoriul statului, atât pentru cele care au intrat în mod legal, cât și pentru cele care au intrat ilegal. În contextul torturii, principiul nereturnării înseamnă că nici un stat nu va expulza, returna sau extrăda o persoană către alt stat atunci când există motive serioase de a crede că aceasta ar fi expusă la pericolul de tortură.

Având în vedere cele menționate supra, se recomandă autorității competente pentru străini se țină cont de obiecțiile sus indicate, inclusiv de normele naționale și internaționale aferente procedurii de declarare a străinilor „persoană indezirabilă”, precum și de normele care protejează persoanele aflate în procedura de azil.

Complementar, se impune, ca *Deciziile de declarare a străinilor persoană indezirabilă* să descrie faptele ce sunt puse la baza declarării străinului „persoană indezirabilă”, în așa fel, încât cel declarat să poată să își prezinte cazul în mod adecvat în cadrul procedurii de control judiciar ulterior.

III. EXPULZAREA

În conformitate cu art. 62 al Legii nr. 200/2010, poate fi dispusă măsura expulzării împotriva străinului care a săvârșit o contravenție sau o infracțiune pe teritoriul Republicii Moldova în condițiile prevăzute de Codul penal și de Codul contravențional.

Totodată, la alin. (2) și (3) al aceluiași articol este prevăzut că dreptul de ședere al străinului încetează de drept la data la care a fost dispusă măsura expulzării. Instanța de judecată poate dispune ca, până la efectuarea expulzării, străinul să fie luat în custodie publică.

Potrivit **pct.54 al Regulamentului cu privire la procedurile de returnare, expulzare și readmisie a străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova aprobat prin HG nr.492/2011** autoritatea competentă pentru străini este responsabilă de executarea măsurii de expulzare a străinului care a săvârșit o contravenție sau o infracțiune pe teritoriul Republicii Moldova și în privința căruia există o hotărâre judecătorească definitivă.

Prin urmare:

✓ **Expulzarea este o măsură de siguranță, prevăzută de Codul contravențional și este de competența instanței de judecată.** Astfel, în conformitate cu articolul 439⁵ alin.(1) din CC *„Expulzarea este o măsură de siguranță care constă în îndepărtarea silită de pe teritoriul Republicii Moldova a cetățenilor străini și a apatrizilor care au săvârșit o contravenție prevăzută de prezentul cod. Expulzarea are drept scop înlăturarea unei stări de pericol și/sau prevenirea săvârșirii unor fapte socialmente periculoase de către aceste persoane.”*

✓ **Expulzarea este o măsură de siguranță, prevăzută de Codul penal și este dispusă prin sentințele instanțelor judiciare.** Astfel, în conformitate cu **art.105 CP** *cetățenilor străini și apatrizilor care au fost condamnați pentru săvârșirea unor infracțiuni li se poate interzice rămânerea pe teritoriul țării. În cazul în care expulzarea însoțește pedeapsa cu închisoare, aducerea la îndeplinire a expulzării are loc după executarea pedepsei. La luarea deciziei privind expulzarea persoanelor prevăzute la alin.(1) art.105 CP se va ține cont de dreptul la respectarea vieții private a acestora.*

Expulzarea dispusă prin hotărârea instanței de judecată va fi executată în conformitate cu **art.312 al Codului de Executare**. Astfel, **alin.(1) al art.312 CE** prevede că *instanța de judecată expediază hotărârea sa privind expulzarea persoanei organului afacerilor interne în a căruia rază teritorială a fost depistată ori domiciliază persoana supusă expulzării.*

Procedurile detaliate referitoare la expulzarea străinilor sunt stabilite la capitolul VII al Regulamentului cu privire la procedurile de returnare, expulzare și readmisie a străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova aprobat prin HG nr.492/2011.

Astfel, analizând aceste reglementări, se constată că acestea nu sunt corelate integral cu normele Codului contravențional, Codului penal și a Codului de Executare, la aspectele care vizează *măsura de siguranță „expulzarea străinilor”*. De menționat că aceste acte normative integrează norme reglementatoare și procedurale privind aplicarea și executarea măsurii de siguranță „expulzarea”.

Din aceste considerente, este necesară completarea și racordarea ***HG nr.492/2011 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedurile de returnare, expulzare și readmisie a străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova*** cu norme și măsuri procedurale reglementate de Codul contravențional, Codul penal și Codul de Executare.

Complementar, de menționat că deși ***pct.62 al Regulamentului cu privire la procedurile de returnare, expulzare și readmisie a străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova*** reglementează că **decizia instanței de judecată privind expulzarea străinului se contestă în condițiile legislației**, ***Legea nr.200/2010*** nu prevede asemenea norme.

Astfel că *lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare* din actul normativ primar poate fi calificată ca o lacună de drept care vizează procedura judiciară de contestare ale unor decizii sau acțiuni, și care poate limita sau îngreuna realizarea unor drepturi fundamentale.

Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului reprezintă îngreunarea, prin efectul legii, a posibilităților de exercitare nestingherită a drepturilor și libertăților individuale, stabilite prin legislația internă și internațională.

Pericolul acestui factor de risc constă și în subminarea abuzivă de către legiuitor a garanțiilor de realizare a drepturilor stabilite în Constituția Republicii Moldova, legile speciale și instrumentele internaționale în domeniul drepturilor omului la care Republica Moldova este parte.

Din aceste considerente, se impune completarea ***art.62 al Legii nr.200/2010*** cu **norme generale privind procedura de contestare a deciziei instanței de judecată privind expulzarea (măsură asiguratorie care poate fi dispusă în condițiile Codului contravențional și Codului penal)**.

Dincolo de aceste aspecte, de menționat că sintagma **„în condițiile legislației”**³² prevăzută la ***pct.62 al Regulamentului*** aprobat prin ***HG nr.492/2011*** reprezintă o **normă de trimitere defectuoasă, de o manieră imprecisă, neclară și interpretabilă**, atâta timp cât măsura expulzării poate fi dispusă în condițiile Codului contravențional și Codului penal.

Pentru a evita aplicarea eronată a normelor de drept este binevenită indicarea expresă a actelor normative la care se face trimitere. În acest sens, art.55 alin.(5) din Legea nr.100/2017 stabilește expres *„În cazul în care se face trimitere la o normă juridică care este stabilită în alt act normativ, pentru evitarea reproducerii normelor*

32 Pct. 62 din GH nr.492/2011 “Contestarea deciziei instanței de judecată privind expulzarea străinului se efectuează **în condițiile legislației**”.

complementare, se face trimitere la elementul structural sau constitutiv respectiv, indicându-se denumirea, numărul și anul adoptării, aprobării sau emiterii actului citat."

Astfel, se recomandă substituirea sintagmei „**în condițiile legislației**” cu o sintagmă ce să indice expres *denumirea, numărul și anul adoptării, actelor normative aferente la care se face referire*. Acest fapt, va evita aplicarea eronată sau interpretare subiectivă a sensului normei vizate.

Prin urmare, factorii de risc care derive din cadrul normativ evaluat ar putea încurajarea sau facilitarea unele acte de corupție, din aceste considerente, este necesară o analiză suplimentară a prevederilor vizate prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport.

3.4 Verificarea legalității șederii și plasării în câmpul muncii pe teritoriul Republicii Moldova a cetățenilor străini, aplicarea sancțiunilor contravenționale în privința acestora

CONSTATĂRI:

Procesul de verificare a legalității șederii și plasării în câmpul muncii pe teritoriul Republicii Moldova a cetățenilor străini, și aplicării sancțiunilor contravenționale, se constată a fi unul vulnerabil, amenințat de riscuri de corupție precum:

- **riscul abuzului de serviciu** (risc materializat);
- **riscul depășirii atribuțiilor de serviciu** (risc materializat);
- **riscul neglijenței în serviciu** (risc materializat);
- **riscul coruperii pasive/active** (cu impact înalt de materializare în viitor).

De menționat că riscurile identificate derivă inclusiv din unele Hotărâri ale instanțelor de judecată privind examinarea contestațiilor unor străini împotriva proceselor verbale cu privire la contravenție.

I. ASPECTE GENERALE PRIVIND CADRUL NORMATIV DEPARTAMENTAL

Ordinul nr.37/2018 BMA care aprobă *Procedura de operare standard operațională internă privind depistarea și documentare străinilor aflați în situații de ședere ilegală*, care prevede un set unitar de reguli pentru reglementarea activităților ce se desfășoară întru depistarea străinilor în situație ilegală.

Procedura operațională stabilește:

- mecanismul de depistarea și documentare a străinilor care au încălcat regulile de ședere sau de plasare în câmpul muncii de către străini și apatrizi;
- procedura de legitimare și stabilire a identității, precum și regulile tactice aplicate cu ocazia legitimării persoanelor;
- stabilirea legalității șederii;
- măsurile specifice aplicate străinilor: controlul corporal preventiv, controlul bagajelor, conducerea la sediul BMA/poliție;
- documentarea contravențională: asigurarea străinilor cu traducător/translator, interviuarea străinilor, asigurarea dreptului la apărare, aplicarea măsurilor restrictive în privința străinilor etc.

Ordinul MAI nr.149/2015 aprobă *Instrucțiunea referitoare la organizarea și desfășurarea măsurilor necesare pentru combaterea șederii ilegale a străinilor pe teritoriul RM*. Instrucțiunea prevede măsurile necesare pentru verificarea legalității șederii străinilor pe teritoriul RM.

Instrucțiunea se aplică de către angajații autorităților administrative din subordinea MAI, care prin natura atribuțiilor de serviciu sunt în drept să legitimeze străinii aflați pe teritoriul țării, precum și de către angajații care își desfășoară activitatea în dispeceratele

ce efectuează verificări în bazele de date, respectiv BMA, Poliția de frontieră, Inspectoratul General de Carabinieri și Inspectoratul General al Poliției.

Ordinul MAI nr.90/2011 care aprobă *Recomandările metodologice în domeniul combaterii șederii ilegale a străinilor pe teritoriul RM.*

Examinând prevederile metodologice aprobate prin Ordinul nr.90/2011, se constată că acestea sunt depășite/invechite.

Astfel, urmare a modificărilor și completărilor operate în Legea nr.200/2010, inclusiv a reformelor desfășurate în anul 2012 în cadrul BMA și instituirii/creării structurilor noi teritoriale, **prevederile metodologice au devenit caduce, și contravin expres cu reglementările normative de forță juridică superioară.**

Respectiv, se impune abrogarea **Ordinul MAI nr.90/2011** și elaborarea unor recomandări metodologice noi în domeniul combaterii șederii ilegale a străinilor pe teritoriul RM, care să corespundă cu actualele reglementări ale Legii nr.200/2010, și aprobarea acestora prin act departamental.

II. PROCEDURA DE DOCUMENTARE ȘI EXAMINARE A CONTRAVENȚIILOR

În conformitate cu prevederile cu **art. 374 alin. (3) Cod Contravențional procesul contravenția** se desfășoară pe principii generale de drept contravențional, în temeiul Constituției, al Codului contravențional, al Codului de procedură penală în cazurile expres prevăzute, precum și al normelor dreptului internațional și ale tratatelor internaționale cu privire la drepturile și libertățile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte.

PRACTICA CONTRAVENȚIONALĂ ȘI JUDICIARĂ PROBLEME IDENTIFICATE

Astfel, urmare a examinării detaliate a unor *Hotărâri ale instanțelor de judecată privind examinarea contestațiilor unor străini împotriva proceselor verbale cu privire la contravenție (întocmite de către reprezentanții BMA) și deciziilor cu privire la aplicarea sancțiunilor contravenționale*,³³ inclusiv a materialelor aferente, au fost identificate următoarele neconformități asupra cărora instanțele de judecată s-au expus:

→ **Contrar prevederilor art.443 alin.(1) lit.(d) CC** prin care este stipulat că „procesul-verbal cu privire la contravenție va cuprinde *fapta contravențională, locul și timpul săvârșirii ei, circumstanțele cauzei care au importanță pentru stabilirea faptelor și consecințelor lor juridice, evaluarea eventualelor pagube cauzate de contravenție*”, **agentul contator din cadrul BMA, în unele cazuri nu indică cert și detaliat circumstanțele comiterii faptei contravenționale imputate.**

³³ Hotărârile au fost selectate aleatoriu și provin din toate instanțele de judecată din țară.

Jurisprudența națională în materie de contravenții califica descrierea generică a faptei contravenționale ca o nerespectare a cerințelor impuse prin art.443 alin. (1) lit.d) CC, care pe cale de consecință, determină constatarea nulității procesului-verbal.

→ **Contrar prevederilor art.443 alin.(1) lit.(e) CC** prin care este stipulat că „procesul-verbal cu privire la contravenție va cuprinde încadrarea juridică a faptei, norma materială contravențională și indiciile calificative ale elementelor constitutive ale contravenției”, **agentul constatat** în anumite situații nu specifică cu exactitate norma materială (articolul, alineatul, litera) pretinsă a fi încălcată. Respectiv, existând neconcordanțe între fapta descrisă de agentul constatat și conținutul normei juridice care sancționează fapta.

Jurisprudența națională în materie de contravenții califică lipsa concordanței între fapta descrisă în procesul-verbal cu privire la contravenție și conținutul normei juridice care sancționează fapta respectivă ca o nerespectare a cerințelor impuse prin art.443 alin. (1) lit.e) CC, care în consecință determină nulitatea procesului-verbal.

→ **Contrar prevederilor art.443 alin.(1) lit.(g) CC** prin care este stipulat că „procesul-verbal cu privire la contravenție va cuprinde obiecțiile și probele pe care persoana în a cărei privință a fost pornit procesul contravențional le aduce în apărarea sa, precum și obiecțiile și probele victimei”, **unele procese-verbale cu privire la contravenție nu conțin o descriere a tuturor înscrisurilor prezentate de către subsemnați în susținerea poziției procesuale, ci doar mențiunea generică „materiale acumulate”**. Asemenea abordare este de natură să afecteze dreptul la apărare, neavând certitudinea asupra faptului că toate probele vor fi transmise instanței cu ocazia examinării contestației.

Neindicarea probelor (înscrisurilor) în procesul verbal cu privire la contravenție reprezintă o nerespectare a cerințelor impuse prin art.443 alin.(1) lit.(g) CC, care în consecință poate determina nulitatea procesului-verbal.

→ **Contrar prevederilor art.443 alin.(3) CC** prin care este stipulat că „în cazul în care persoana în a cărei privință a fost pornit procesul contravențional sau victima nu cunoaște limba procesului-verbal, se asigură asistența unui interpret/traducător, datele lui consemnând-se în procesul-verbal”, **unii contravenienți nu au fost asigurați/asistați cu interpret/traducător în conformitate cu legislația în vigoare.**

În alte cazuri, la rubrica „interpret/traducător” au fost introduse date denaturate, fiind incluse persoane terțe care nu dispuneau de autorizație pentru traducere/translare, acestea, nefiind incluse în Registrul de stat al interpreților și traducătorilor autorizați al Ministerului Justiției.

Într-o altă situație, agentul constatat, contrar legislației, atribuie dubla calitate interpretului, și anume cea de martor. Astfel, la rubrica „Interpret/traducător” și „Martori (oculari/asistenți)” se regăsește aceeași persoană. Prin urmare, conform

art.391 alin.(2) CC interpretul, traducătorul nu pot participa la acțiunile procesuale dacă există unul dintre motivele prevăzute la art. 86 din Codul de procedură penală.

Nerespectarea cerințelor impuse prin art.443 alin.(3) CC și art.391 alin.(2) CC, atrag nulitatea procesului-verbal.

→ **Contrar prevederilor art.378 alin.(3) CC** prin care este stipulat că „în momentul pornirii procesului contravențional, autoritatea competentă să soluționeze cauza contravențională este obligată să aducă la cunoștința persoanei pasibile de răspundere contravențională dreptul ei de a fi asistată de un apărător”, **obligație care în unele situații a fost neglijată.**

Nerespectarea obligației impuse la art.378 alin.(3) CC atrage nulitatea procesului-verbal, deoarece pe parcursul procesului contravențional, părțile au dreptul să fie asistate de un apărător (avocat).

→ **Contrar actualelor reglementări ale art.43¹⁶ alin.(1) al Legii nr.200/2010 care stipulează că „lucrătorii detașați pe o perioadă cumulativă de cel mult 90 de zile calendaristice în decursul unui an calendaristic pot desfășura activitate de muncă pe teritoriul Republicii Moldova fără a fi necesară obținerea prealabilă de către beneficiarul solicitant a dreptului de sedere provizorie în scop de muncă”,** unii agenți constatatori din cadrul BMA, au întocmit procese-verbale contravenționale în privința unor lucrători detașați, privind desfășurarea unor activități de muncă în lipsa permisului de sedere eliberat în scop de muncă (Vezi Notă 1).

Notă 1:

De menționat că la momentul întocmirii procesului-verbal contravențional (anul 2017), instanța remarcă că acțiunile agentului constatator au fost contrar prevederilor art.9 alin.(6¹) al Legii nr.180/2008 cu privire la migrația de muncă care prevedea că „persoanele detașate în Republica Moldova pentru o perioadă de până la 90 de zile calendaristice calculate cumulativ pot desfășura activitate de muncă în baza actelor stipulate la alin.(5) lit.d) și e).

Actualmente, **Legea nr.180/2008 cu privire la migrația de muncă a fost abrogată prin Legea nr.278 din 29.11.18, în vigoare 01.03.19, iar normele care vizează „lucrătorii detașați” au fost introduse în Legea nr.200/2010 (art.43¹⁶).**

În acest context, instanța de judecată în hotărârea sa conchide că străinii vizati au probat calitatea sa de lucrători detașați și nu au încălcat prevederile legale cu privire la migrația de muncă, inclusiv art.334 alin.(2) CC așa cum se invocă în procesele-verbale cu privire la contravenție, astfel că acestea au fost declarate nule.

→ **Contrar actualelor prevederi ale art. 43¹ alin. (8) lit. p) al Legii nr.200/2010** prin care este stipulat că “**pot presta muncă pe teritoriul Republicii Moldova în baza**

vizei, a dreptului de aflare sau a dreptului de ședere provizorie, după caz, fără obținerea prealabilă a dreptului de ședere provizorie în scop de muncă și a unui permis de ședere provizorie în scop de muncă, următoarele categorii de străini: persoanele pentru care, conform tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, este stabilit un alt mod de angajare decât cele prevăzute de legislația în vigoare”, agentul constatator din cadrul BMA a întocmit proces-verbal contravențional în privința unei persoane străine care presta muncă pe teritoriul RM în lipsa permisului de ședere eliberat în scop de muncă (Vezi Notă 2).

Notă 2:

De menționat că la momentul întocmirii procesului-verbal contravențional (01.02.2019), instanța remarcă că acțiunile agentului constatator au fost contrar prevederilor art.6 alin.(7) lit.c) al Legii nr.180/2008 prin care era stipulat că “nu este necesar obținerea dreptului la muncă pentru specialiști sosiți în baza tratatelor internaționale în domeniul la care Republica Moldova este parte”.

Actualmente, *Legea nr.180/2008 cu privire la migrația de muncă* a fost abrogată prin *Legea nr.278 din 29.11.18, în vigoare 01.03.19*, iar normele care vizează „unele categorii de specialiști sosiți în baza tratatelor internaționale” au fost introduse în *Legea nr.200/2010 (art.43¹ alin. (8) lit. p))*.

De menționat că în acest caz, instanța remarcă că conform probelor administrate la materialele cauzei, precum și explicației persoanei învinuite, contravenientul deținea funcția de inginer de șantier în contextul implementării Programului de Dezvoltare a Serviciilor de Alimentare cu Apă din mun. Chișinău. Acest Program de dezvoltare, fiind inclus în Lista proiectelor de asistență tehnică în derulare, care cad sub incidența tratatelor internaționale, pentru aplicarea scutirilor la impozitul pe venit, accize, taxe vamale, taxe pentru efectuarea procedurilor vamale [...], aprobată prin HG nr.246 din XXXXXXXX.

În context, instanța consideră că în asemenea situație a fost încălcat unul din principiile fundamentale al procedurii contravenționale și anume „*prezumția nevinovăției*”. Astfel, la întocmirea procesului-verbal cu privire la contravenție și pornirea procesului contravențional agentul constatator urma să identifice fapta în baza probelor pertinente, în context, instanța de judecată statuează că prezumția de nevinovăție este o garanție existentă și în domeniul contravențional. În acest sens, Curtea Europeană pentru Drepturile Omului, în interpretarea art.6 alin.1 CEDO (*dreptul la un proces echitabil*) a statuat că o garanție esențială a prezumției de nevinovăție este instituirea sarcinii probei în cadrul obligațiilor organului constatator, astfel că acesta va trebui să facă dovada că făptuitorul a săvârșit fapta incriminată.

Totodată, instanța a specificat că aplicarea ilegală și neîntemeiată a sancțiunii contravenționale fără nici o probă ce poate confirma săvârșirea faptei ilegale este calificată ca acțiuni samavolnice și abuz de serviciu manifestate de agentul constatator

în raport cu legislația națională și internațională în vigoare, care în consecință încalcă flagrant drepturile, libertățile și interesele legitime în calitatea sa de cetățean al RM. În consecință, procesul-verbal cu privire la contravenție a fost anulat, iar procesul contravențional a fost încetat, persoana în privința căreia a fost pornit procesul a fost repusă în drepturi.

În concluzie, de menționat că neconformitățile constatate de către instanțele de judecată sunt direct asociate cu unele riscuri de corupție, materializate în trecut, inclusiv cu potențial înalt de materializare în viitor:

- **riscul abuzului de serviciu** (risc materializat);
- **riscul depășirii atribuțiilor de serviciu** (risc materializat);
- **riscul neglijenței în serviciu** (risc materializat);
- **riscul coruperii pasive/active** (cu impact înalt de materializare în viitor).

VI. APLICAREA MĂSURILOR ANTICORUPȚIE ȘI A SISTEMULUI DE CONTROL INTERN MANAGERIAL

Evaluarea climatului de integritate instituțională s-a realizat pornind de la politicile naționale și sectoriale anticorupție, prevăzute de **art.5 al Legii nr.325/2013 privind evaluarea integrității instituționale** și **art. 10 al Legii integrității nr.82/2017**.

Procesul de evaluare a riscurilor de corupție la etapa dată a inclus inventarierea mecanismelor existente și aplicabile de către BMA în vederea asigurării climatului de integritate instituțională.

Neimplementarea sau implementarea deficitară a măsurilor anticorupție generează probabilitatea de materializare a riscurilor de corupție în viitor.

NIVELUL DE IMPLEMENTARE A POLITICILOR NAȚIONALE ȘI SECTORIALE ANTICORUPȚIE ÎN CADRUL BMA
ANGAJAREA ȘI PROMOVAREA ÎN BAZĂ DE MERIT ȘI DE INTEGRITATE PROFESIONALĂ
Art.11 din Legea integrității, nr.82/2017 stabilește că angajarea, dar și promovarea în funcție a agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, <i>în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici.</i> Constatări: În cadrul BMA al MAI sunt instituite funcții publice cu statut special (FPSS), în condițiile Legii nr. 288/2016 și funcții publice (FP), în conformitate cu Legea nr.158/2008. Astfel, în conformitate cu art.14 al Legii nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne ocuparea funcțiilor publice cu statut special vacante sau temporar vacante din cadrul Ministerului Afacerilor Interne se realizează prin: <u>concurs; promovare; transfer; detașare; asigurarea interimatului funcției.</u> Concursul se organizează în condițiile prevăzute de Legea nr. 288/2016, iar procedurile de desfășurare a concursului pentru ocuparea funcțiilor publice sunt reglementate de Anexa nr.2 la HG nr.460/2017. Potrivit prevederilor art.28 al Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante se face prin: <u>concurs; promovare; transfer; detașare; asigurare a interimatului funcției publice de conducere.</u> Concursul se organizează, de regulă, după aplicarea modalităților de ocupare a funcției publice specificate la alin.(1) lit.b) și c) al art. 28 al Legii nr.158/2008 (<i>promovare;</i>

transfer), în conformitate cu prevederile Anexei nr.1 al HG nr. 201/2009.

Conform informațiilor prezentate de BMA, Comisia de concurs pentru FPSS a fost instituită prin Ordin nr. 5 din 28 februarie 2018, iar Comisia de concurs pentru FP a fost instituită prin Ordin nr. 48 din 31 octombrie 2016.

În perioada anului 2018 - 9 luni 2019 pentru FPSS de execuție de către BMA au fost organizate **11 concursuri** (2018 - 7; 2019 - 4), iar pentru FP de execuție **10 concursuri** (2018 - 5; 2019 - 5), respectiv, fiind angajate **36 de persoane**³⁴

Concursuri pentru funcții de conducere în perioada vizată nu au fost organizate, deși **9 persoane** au fost numite în funcții de conducere (FPSS de conducere – 8; FP de conducere - 1). De menționat că, persoanele numite în funcții de conducere au fost numite în mod de promovare.

Cu referire la funcțiile de conducere, se consemnează că directorul BMA și adjunctul, nu au fost numiți în bază de concurs.

Concomitent, în perioada anului 2018 - 9 luni 2019:

- **41** persoane au ocupat FPSS, inclusiv FP prin promovare;
- **23** persoane au ocupat FPSS, inclusiv FP prin transfer;
- **4** persoane au ocupat FPSS, inclusiv FP prin detașare.

Suplimentar de menționat că:

Procedura de promovare:

- pentru FPSS este reglementată de Anexa nr.1 a HG nr. 460/2017 și art. 30 din Legea 288/2016.
- pentru FP se efectuează conform art. 45 al Legii 158/2008.

Procedura de transfer:

- pentru FPSS – se efectuează în baza art.33 al Legii nr. 288/2016, inclusiv Anexa nr.1 la HG nr. 460/2017;
- pentru FP se efectuează în corespundere cu art.48 din Legea 158/2008.

Procedura de detașare

- pentru FPSS – se efectuează în corespundere cu art.34 Legea nr. 288/2016 și prevederile art. 71 din Codul muncii.
- pentru FP – în cadrul BMA nu se fac detașări de serviciu, însă procedura poate fi aplicată în corespundere cu art.47 din Legea 158/2008 și art.71 din Codul muncii.

Pornind de la deficiențele caracteristice acestor proceduri, confirmate în procesul de evaluare, inclusiv de la potențiale riscuri care pot apărea ulterior, se recomandă ca entitatea ierarhic superioară (MAI) să descrie procedurile operaționale care vizează procesul de angajare, în corespundere cu SNCI nr.11 din *Ordinul MF nr.189/2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public*³⁵. Acest fapt, va putea preîntâmpina unele interpretări sau derogări abuzive.

³⁴ Nr. de persoane care au ocupat funcții publice cu statut special în 2018 – 10; 2019 – 6;

Nr. de persoane care au ocupat funcții publice în 2018 – 11; 2019 – 9.

³⁵ *Ordinul MF nr.189/2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public* stabilește că *entitatea publică întocmește descrieri grafice și/sau narative ale proceselor de bază, pentru a*

Pericolul acestor factori de risc constă în faptul că la aplicarea normelor care reglementează procedura de angajare prin promovare/transfer/detașare ar putea apărea practici vicioase, care ar putea afecta buna desfășurare a procedurilor vizate, inclusiv ar determina apariția manifestărilor de corupție.

Scopul elaborării acestei proceduri operaționale de descriere a procesului de angajare ar fi de stabilire și descriere a pașilor ce trebuie urmați/respectați, modalităților de lucru și a regulilor de aplicare, precum și responsabilităților persoanelor implicate în desfășurarea procesului sau activităților ce face obiectul procedurii de promovare, transfer și detașare. În caz contrar, persistă riscul admiterii unor derogări de procedură, contrar amendamentelor existente la cadrul legal existent.

Suplimentar de menționat că în aceeași perioadă de timp, BMA a solicitat de la CNA eliberarea a **16 certificate de cazier** privind integritatea profesională a candidaților la funcțiile publice cu statut special.

Comparând această cifră cu numărul total de angajări (prin concurs și transfer) atât pentru FPSS cât și FP, constatăm că din **59** de persoane angajate, doar în cazul a **16** candidați pentru FPSS au fost solicitate certificate de caziere, adică în 27%.

Articolul 11 alin.(2) lit.a) al Legii 82/2017 prevede că pentru asigurarea angajării și promovării agenților publici în bază de concurs conform criteriilor de selectare enunțate la alin.(1) art.11 din Legea 82/2017, *conducătorul entității publice are obligația inclusiv **să solicite certificatul de cazier privind integritatea profesională**, a informației privind stările de incompatibilitate nesoluționate, privind conflictele de interese sancționate și a cazierului judiciar care cuprinde informația despre privarea de dreptul de a ocupa funcții publice.*

Alte derogări de la prevederile acestui articol sânt permise doar în măsura în care sânt prevăzute de legislația specială care reglementează statutul diferitor categorii de agenți publici, fără a aduce atingere obligației de respectare a criteriului de selectare în bază de integritate profesională prevăzut la art.11 alin.(2) lit.a).

Pornind de la aceste prevederi, este obligatoriu ca toate angajările prin concurs și transfer care au loc în cadrul BMA, în FPSS și FP să se realizeze cu respectarea obligațiilor prevăzute la art.11 alin.(2) lit.a) al Legii 82/2017, inclusiv cu solicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională.

Riscuri identificate:

- **riscul admiterii unor ilegalități la promovarea, transferul și detașarea funcționarilor publici cu statut special;**
- **riscul angajării agenților publici care nu au dat dovadă de integritate profesională în cadrul testelor de integritate profesională.**

determina cel mai econom și eficient mod de a gestiona riscurile identificate și de a atinge obiectivele stabilite.

INCOMPATIBILITĂȚI, RESTRICȚII ȘI LIMITARE A PUBLICITĂȚII

Politica vizată este prevăzută la **art.12 alin.(1) al Legii 82/2017**, inclusiv la **art. 51 și 53 al Legii nr.288/2016**, precum și la **art. 25 și 26 al Legii nr.158/2008**.

Constatări:

Pornind de la aceste prevederi, BMA a precizat că în perioada anului 2018 - 9 luni 2019 nu au fost înregistrate cazuri care au vizat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor în ierarhie.

Suplimentar, întru prevenirea potențialelor încălcări se recomandă intensificarea controlului managerial asupra respectării regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor în ierarhie de către angajații BMA.

INFLUENȚE NECORESPUNZĂTOARE

Mecanismul de denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare este reglementat de **art. 17 din Legea 82/2017** și **HG nr.767/2014 pentru implementarea Legii nr.325 din 23 decembrie 2013**, prin care se stabilesc un șir de obligații conducătorului entității publice, inclusiv:

- *să adopte actele administrative* de stabilire a regulilor de organizare a activităților de denunțare și tratare a influențelor necorespunzătoare de către agenții publici;
- *să asigure evidența, într-un registru special*, a cazurilor de influență necorespunzătoare exercitată asupra agenților publici;
- *să desemneze subdiviziunea specializată* sau să-și asume personal această atribuție;
- *să tragă la răspundere disciplinară* agenții publici care își desfășoară activitatea profesională fără a respinge influențele necorespunzătoare la care sînt supuși sau fără a denunța influențele necorespunzătoare pe care nu le pot respinge de sine stătător.

Constatări:

Având în vedere că toți agenții publici (cei ce dețin FPSS și FP) din cadrul BMA se prezintă a fi subiecți atât la Legea 82/2017, cât și a HG 767/2014, entitatea urma să realizeze măsurile ce se impun de prevederile precizate supra.

Prin urmare, întru executarea prevederilor **Regulamentului privind evidența cazurilor de influență necorespunzătoare exercitate asupra funcționarului MAI**, aprobat prin **Ordinul MAI nr. 38/2019**, Biroului Migrație și Azil a instituit **Registrul de evidență a cazurilor de influență necorespunzătoare**, iar prin **Ordinul BMA nr.5/2019 din 13.02.2019** a desemnat persoana responsabilă pentru înregistrarea și evidența cazurilor de influență necorespunzătoare exercitate asupra angajaților Biroului.

Prin actul de verificare întocmit la 03.10.2019 se constată că Registrul vizat nu conține nici o înscriere privind cazurile de denunț a unor influențe necorespunzătoare.

Ulterior însă, la 25.10.2019 (în perioada evaluării), a fost comunicată și înregistrată în **Registrul de evidență a cazurilor de influență necorespunzătoare o influență necorespunzătoare**.

Această conjunctură reliefează două ipoteze: lipsa unor cazuri de influență necorespunzătoare în trecut sau neraportarea, neînregistrarea și tolerarea unor influențe

necorespunzătoare.

Situația dată, denotă că activitatea angajaților BMA este direct amenințată de riscul unor influențe necorespunzătoare, care ar putea fi cu un grad înalt de materializare în viitor.

Din aceste considerente, se recomandă intensificarea controlului managerial asupra neadmiterii și tolerării unor influențe necorespunzătoare, inclusiv tragerea la răspundere disciplinară a agenților publici care își desfășoară activitatea profesională fără a respinge influențele necorespunzătoare la care sânt supuși sau fără a denunța influențele necorespunzătoare pe care nu le pot respinge de sine stătător.

Riscuri identificate:

➔ **riscul neraportării și tolerării unor influențe necorespunzătoare.**

**DECLARAREA AVERII ȘI INTERESELOR PERSONALE
CONFLICTUL DE INTERESE/ FAVORITISM**

Regimul declarării averii și intereselor personale, precum și conflictului de interese sunt reglementate de **Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.**

În vederea implementării regimului juridic al declarării averilor și intereselor personale, Biroul Migrație și Azil a desemnat prin Ordinul nr.5 din 30.11.2017, persoana responsabilă de actualizarea Registrului electronic al subiecților declarării averii și intereselor personale.

Legea 133/2016 stabilește categoriile conflictelor de interese și modul de soluționare ale acestora *pentru subiecții declarării averii și intereselor personale prevăzuți*, în cazul BMA, funcționarilor publici, inclusiv a celor cu statut special³⁶.

Răspunderea și sancționarea pentru nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese în termen este reglementată de art. 313² **Cod Contravențional** și se constată în sensul Legii 133/2016 de către Autoritatea Națională de Integritate.

Constatări:

În vederea implementării regimului juridic al conflictelor de interese Biroul Migrație și Azil prin Ordinul nr.5 din 30.01.2017 a instituit Registrul declarațiilor privind conflictele de interese și desemnat persoana responsabilă de ținerea acestuia.

În perioada anului 2018 - 9 luni 2019, în cadrul BMA, careva conflicte de interese nu au fost declarate, inclusiv denunțate cazuri de favoritism.

Subsidiar de menționat că în conformitate cu **art.13 al Legii nr.133/2016** conducătorul organizației publice este obligat: să nu admită cu bună știință ca persoanele ce activează în organizația publică pe care o conduce să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu fiind în situații de conflict de interese real; să informeze imediat Autoritatea Națională de Integritate despre situațiile în care persoanele ce activează în organizația publică pe care o conduce au admis conflicte de interese, în vederea sancționării acestora; să informeze semestrial, în formă scrisă, Autoritatea Națională de Integritate despre depistarea încălcărilor prevederilor ce se referă la conflictele de interese, indicând încălcările

³⁶ Art. 3 alin. (1) lit. g) al Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

depistate și măsurile întreprinse.

Pornind de la aceste prevederi se recomandă intensificarea controlului managerial asupra respectării regimului juridic al declarării averilor și intereselor personale, inclusiv al conflictelor de interese/favoritism.

REGIMUL CADOURILOR

Art.16 din Legea 82/2017 interzice agenților publici să solicite sau să accepte cadouri (bunuri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj) care le sânt destinate personal sau familiei lor, dacă oferirea sau acordarea lor este legată direct sau indirect de desfășurarea activității lor profesionale. Solicitarea sau acceptarea cadourilor inadmisibile *constituie acte de corupție* în sensul legislației penale și al legii prenotate.

Conform **art.50 al Legii nr. 288/2016**, una din obligațiile funcționarului public cu statut special este să declare cadourile simbolice, cele oferite din politețe sau primite cu prilejul unor acțiuni de protocol, a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern. Totodată, prin art.52 al legii vizate se instituie interdicția de a solicita sau accepta cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alte avantaje, destinate funcționarului public cu statut special sau familiei sale.

Legea nr.158/2008 prevede la art.24 alin. (2) că funcționarul public este obligat să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și **cadourilor**.

Constatări:

Întru respectarea regimului juridic al cadourilor, BMA a constituit prin Ordinul nr.19 din 27.06.2019, Comisia de evidență și evaluare a cadourilor, iar prin Ordinul nr.12 din 20.02.2017 a instituit Registrul de evidență a cadourilor.

De menționat că, în Registrul de evidență a cadourilor al BMA au fost înregistrate:

- în anul 2016 – **17 cadouri** (circa 75% din cadourile declarate fiind ale directorului BMA);
- în anul 2017 – **5 cadouri** (100% din cadourile declarate fiind ale directorului BMA);
- în anul 2018 – **0 cadouri declarate/înregistrate;**
- în anul 2019 (ianuarie/martie) - au fost declarate și înregistrate **2 cadouri**.

Subsidiar, în conformitate cu art.16 alin.(5) lit.g) al Legii integrității nr.82/2017, conducătorul entității publice are obligația să asigure publicarea pe pagina web a entității publice a Registrului special de evidență a cadourilor.

Pornind de la aceste reglementări, se constată că obligația prevăzută la art.16 alin.(5) al Legii nr.82/2017, nu a fost execută, iar Registrul cadourilor ne fiind publicat pe pagina web al BMA.

Astfel, având în vedere obligația de respectare a regimului juridic al cadourilor pe care îl au funcționarii publici cu statut special și funcționarii publici din cadrul BMA, se recomandă monitorizarea și asigurarea respectării regimului cadourilor de către persoanele responsabile în acest sens, inclusiv de către conducători, și publicarea pe pagina web a Registrului electronic al cadourilor.

Riscuri identificate:

- ➔ **riscul acceptării unor cadouri cu încălcarea obligațiilor prevăzute la art.16**

alin.3) al Legii nr.82/2017.

**DENUNȚAREA/NEADMITEREA MANIFESTĂRILOR DE CORUPȚIE ȘI
PROTECȚIA AVERTIZORILOR DE INTEGRITATE**

Pentru buna funcționare a entității publice în conformitate cu mandatul său legal de servire a interesului public și pentru asigurarea neafectării drepturilor omului, a imaginii și reputației entității publice, **conducătorul acesteia și agenții publici trebuie să nu admită și să denunțe neîntârziat încercările de implicare a lor în manifestări de corupție.**

În conformitate cu prevederile **art.18 din Legea 82/2017** conducătorul entității publice are obligații atât în vederea neadmiterii manifestărilor de corupție și asigurării denunțării acestora, cât și în vederea asigurării protecției avertizorilor de integritate.

În acest context, conducătorul BMA în conformitate cu art.18 al Legii 82/2017 urma să îndeplinească următoarele exigențe normative:

În vederea neadmiterii manifestărilor de corupție și asigurării denunțării acestora conducătorul entității publice avea următoarele obligații:

- *să transmită neîntârziat Centrului Național Anticorupție informațiile care i-au fost comunicate de către agenții publici cu privire la manifestările de corupție;*
- *să asigure desfășurarea corespunzătoare a activității profesionale a agenților publici în privința cărora au fost întreprinse încercări de implicare în manifestări de corupție;*
- *să asigure luarea măsurilor administrative în vederea prevenirii altor încercări de implicare a agenților publici în manifestări de corupție, similare celor care au fost denunțate;*
- *să tragă la răspundere disciplinară agenții publici care au omis să denunțe încercările/tentativele de implicare în manifestări de corupție [...].*

Agentul public în sensul politicii date, prevăzute de Legea integrității, are următoarele obligații:

- *să refuze expres încercarea de implicare a sa în manifestări de corupție și să atenționeze, după posibilitate, persoana asupra caracterului ilegal al acestei încercări;*
- *să se asigure cu martori, inclusiv dintre colegii de serviciu, după posibilitate;*
- *să informeze neîntârziat Centrul Național Anticorupție despre încercările de implicare a sa în manifestări de corupție dacă acestea întrunesc elementele unei infracțiuni sau contravenții;*
- *să informeze neîntârziat conducătorul entității publice despre încercările de implicare a sa în manifestări de corupție în cazul în care acestea reprezintă alte tipuri de încălcări decât de ordin penal ori contravențional;*
- *să își exercite activitatea profesională în mod corespunzător, în special cea pentru care s-a încercat implicarea sa în manifestarea de corupție.*

Constatări:

Urmare a statisticilor examinate privind dosare penale de corupție în care au fost implicați unii angajați ai BMA, în contrapondere cu obligațiile pe care le are conducătorul entității publice și agentul public, se atestă faptul că:

- *unii angajați ai BMA care au fost implicați în manifestări de corupție, au neglijat în totalitate obligațiile stipulate de Legea integrități;*
- *conducerea BMA nu și-a onorat pe deplin obligațiile privind luarea măsurilor administrative în vederea prevenirii altor încercări de implicare a agenților publici în manifestări de corupție și tragerea la răspundere disciplinară a agenților publici care au omis să denunțe tentativele de implicare în manifestări de corupție.*

Studiind incidentele de integritate în care au fost implicați unii angajați ai BMA, inclusiv acțiunile ulterioare întreprinse, se constată că aceștia de regulă se transferă în cadrul altor subdiviziuni ale MAI, fără a li se aplica unele măsuri administrative pentru nedenunțarea încercării de implicare în manifestări de corupție. Acest proces/metodă este una care la modul practic nu poate descuraja implicarea ulterioară a agenților publici în manifestări de corupție, inclusiv poate prejudicia imaginea și reputația subdiviziunii în care s-a transferat.

Prin urmare, **în scopul diminuării și ținerii la control a riscului de producere și tolerare a unor manifestări de corupție**, se recomandă intensificarea controlului managerial în vederea neadmiterii implicării angajaților BMA în manifestări de corupție și executarea obligațiilor stipulate la art.18 alin.(2) și (4) al Legii nr.82/2017.

În vederea asigurării protecției avertizorilor de integritate:

- *să adopte actele administrative de stabilire a regulilor de organizare a activităților de denunțare a manifestărilor de corupție, de depunere a avertizărilor de integritate și de asigurare a protecției agenților publici;*
- *să desemneze structura specializată responsabilă de înregistrarea avertizărilor de integritate;*
- *să asigure, personal sau, după caz, prin intermediul structurii specializate, înregistrarea în condiții de confidențialitate a avertizărilor de integritate depuse de către agenții publici în registrul avertizărilor de integritate al entității publice;*
- *să asigure examinarea avertizării de integritate și comunicarea rezultatelor examinării în termen de cel mult 30 de zile din momentul înregistrării ei [...].*

Procedura de depunere și de examinare a avertizărilor despre ilegalitățile săvârșite din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aplicarea măsurilor de protecție față de persoanele care avertizează benevol, cu bună-credință și în interes public despre ilegalitățile comise, precum și răspunderea care poate surveni în cazul încălcării prevederii date sunt reglementate de **Regulamentul privind avertizorii de integritate din cadrul Ministerului Afacerilor Interne**, care a fost aprobat prin **Ordinul MAI nr.350/2013** și este aplicabil pentru toate structurile MAI, inclusiv pentru BMA.

A se evidenția faptul că în anul 2018 a fost adoptată **Legea privind avertizorii de integritate nr.122 din 12.07.2018 (în vigoare din 17.11.2018)**, care legiferează dezvăluirile practicilor ilegale din cadrul entităților publice și private, procedura de examinare a acestor dezvăluiri, drepturile avertizorilor de integritate și măsurile de protecție a lor, obligațiile angajatorilor, competențele autorităților responsabile de examinarea unor asemenea dezvăluiri și ale autorităților de protecție a avertizorilor de

integritate.

Din aceste considerente, este necesar ca Ordinului MAI nr.350/2013 să fie ajustat la prevederi Legii nr.122/2018 și H.G. 23/22.01.2020.

Cu referire la **Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate al BMA**, menționăm că a fost instituit în anul 2016, iar persoane responsabilă de înregistrarea și evidența dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate a fost desemnată prin Ordinul BMA nr.33 în anul 2019, urmare a inițierii procesului de evaluare instituțională.

Prin actul de verificare întocmit la 03.10.2019 s-a constatat că Registrul vizat nu conține nici o înscriere, totodată, în anul 2018, BMA a raportat CNA un caz de corupție.

Suplimentar, se recomandă BMA, menținerea unui climat favorabil pentru promovarea și asigurarea politicii date, motivarea agenților publici de a dezvălui practici ilegale cunoscute, inclusiv asigurarea protecției avertizorilor de integritate împotriva răzbunării în contextul examinării dezvăluirilor de interes public și garantarea confidențialității identității angajatului care dezvăluie practici ilegale.

Riscuri identificate:

➔ **riscul nedenunțării tentativelor de implicare în manifestări de corupție.**

INTOLERANȚA FAȚĂ DE INCIDENTELE DE INTEGRITATE

În conformitate cu **art.19 alin (1) al Legii integrității nr.82/2017** conducătorii entităților publice și agenții publici asigură credibilitatea și susținerea publică a mandatului entității din care fac parte sau, după caz, de a căror activitate sânt responsabili prin manifestarea spiritului de intoleranță față de incidentele de integritate în cadrul entităților publice [...].

Conform alin. (2) al aceluiași articol conducătorul entității publice are următoarele obligații:

- *să ofere agenților publici exemplul propriu de respectare a interesului public și de neadmitere a incidentelor de integritate în activitatea profesională [...];*
- *să asigure sancționarea disciplinară a tuturor incidentelor de integritate ce constituie abateri disciplinare admise de agenții publici;*
- *să sesizeze autoritatea anticorupție responsabilă despre incidentele de integritate ce constituie contravenții și infracțiuni, săvârșite de agenții publici, inclusiv în condițiile art.12–18 al Legii integrității.*

Agentul public în conformitate cu alin. (3) al art. 19 al Legii integrității nr.82/2017 are următoarele obligații:

- *să refuze implicarea sa în incidente de integritate și să denunțe asemenea încercări, inclusiv cele referitoare la oferirea cadourilor inadmisibile, exercitarea influențelor necorespunzătoare și implicarea în manifestări de corupție, conform prevederilor art.16–18 al Legii integrității;*
- *să includă cu bună-credință informații în avertizările de integritate pe care a ales să le facă în condițiile art.18 al Legii integrității;*
- *să sprijine neimplicarea în incidente de integritate a altor agenți publici, după posibilitate.*

Constatări:

La capitol dat BMA a prezentat informația precum că în anul 2018 - 4 persoane au fost sancționate disciplinar în rezultatul admiterii unor abateri disciplinare, inclusiv 3 în anul 2019.

Pornind de la nivelul de realizare a măsurilor anticorupție care sunt interdependente de politica dată, inclusiv ținând cont de incidente de integritate în care au fost implicați unii angajați ai BMA, se constată că politica privind intoleranța față de incidentele de integritate este una implementată parțial, în special ținând cont de implicarea factorilor de decizie în aceste ilegalități.

Riscuri identificate:

➔ **riscul producerii și tolerării unor incidente de integritate.**

TRANSPARENȚA DECIZIONALĂ

Procesul de asigurare a transparenței decizionale presupune o serie de acțiuni care ar garanta desfășurarea activității entității publice în mod transparent, responsabil în raport cu cetățenii și cu implicarea acestora, prin crearea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate la procesul decizional.

Conducătorul entității publice în conformitate cu prevederile art.20 alin.(2) al Legii integrității are următoarele obligații:

- *să instituie mecanisme de cooperare și de parteneriat cu societatea prin adoptarea regulilor interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, prin întocmirea listei generale a părților interesate, precum și prin desemnarea agenților publici responsabili de asigurarea transparenței în procesul decizional din entitatea publică;*

- *să asigure informarea publicului asupra organizării procesului decizional prin: publicarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate ale entității publice; publicarea informației privind regulile interne adoptate, a listei generale a părților interesate; informarea publicului, prin intermediul anunțurilor scrise, privind inițierea elaborării deciziei sau, după caz, privind retragerea unui proiect de decizie din procesul de elaborare; punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia; publicarea raportului anual privind asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul entității publice;*

- *să asigure recepționarea și examinarea recomandărilor părților interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;*

- *să asigure consultarea opiniei părților interesate la examinarea proiectelor de decizii;*

- *să asigure anunțarea și organizarea ședințelor publice la care se adoptă deciziile;*
- *să asigure informarea publicului referitor la deciziile adoptate atât în regim obișnuit, cât și în regim de urgență, cu prezentarea argumentării;*

- *să sancționeze disciplinar agenții publici care nu au realizat obligațiile prevăzute mai sus, încredințate lor în conformitate cu regulile interne adoptate și cu legislația specială în domeniu.*

Mecanismele pentru asigurarea transparenței decizionale sunt reglementate inclusiv de **Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional**.

Astfel, **art.10 al Legii nr.239/2008** prevede că autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate. Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia se plasează pe pagina web oficială a autorității publice responsabile cel puțin pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor.

De menționat că sub incidența prezentei legi cad, de asemenea, persoanele juridice de drept public care gestionează și utilizează mijloace financiare publice.

Conform **HG nr.914/2014**, Biroul este persoană juridică de drept public cu competență pe întreg teritoriul Republicii Moldova, dispune de ștampilă cu imaginea Stemei de Stat a Republicii Moldova și denumirea sa, de conturi trezoreriale, precum și de alte atribute specifice autorităților publice, stabilite de legislație.

Punctul 14. al HG nr.967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional reglementează că pentru facilitarea accesului părților interesate la informația privind procesul decizional în cadrul autorității publice, **pe pagina web oficială a acestora sânt create compartimente dedicate transparenței decizionale**, unde se plasează informația cu privire la:

- *regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional;*
- *informația privind numele, prenumele, funcția și numărul de contact al persoanei responsabile de procesul decizional în cadrul autorității publice;*
- *programele (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice;*
- *anunțurile privind inițierea elaborării deciziei;*
- *anunțurile privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare;*
- *anunțurile privind organizarea consultării publice;*
- *proiectele de decizii și materialele aferente acestora, precum și deciziile adoptate;*
- *rezultatele consultării publice (procese-verbale ale întrunirilor publice consultative, sinteza recomandărilor);*
- *raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional;*
- *alte informații relevante.*

Constatări:

Consultând pagina web la 06.12.2019, se constată că autoritatea responsabilă nu a îndeplinit exigențele stipulate la pct.14 al HG nr.967/2016, astfel, nu au putut fi identificate informațiile care urmau a fi publicate în acest sens.

O altă obiecție ar fi faptul că pagina web a BMA nu conține compartimentul/rubrică „Transparența decizională”, din aceste considerente este greu de evaluat obiectiv cum se realizează procesul de asigurare a transparenței decizionale în cadrul BMA.

Prin urmare, prin neglijarea/neprioritizarea și nepublicarea informațiilor vizate pe pagina web s-a limitat dreptul la informare a unor categoriilor de persoane, cointerestate în acest sens.

Conform informațiilor prezentate de BMA, în perioada anilor 2018 – 9 luni 2019 pe pagina web au fost publicate 2 rapoarte de activitate; 7 decizii/acte departamentale cu caracter economic, administrativ sau cu impact social care au fost consultate cu opinia publică.

Totodată, au fost consultate cu opinia publică *proiectul HG cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2019-2020 privind integrarea străinilor, proiectul HG cu privire la modificările unor Hotărâri ale Guvernului (Hotărârea Guvernului nr.1187 din 22.12.2010 cu privire la implementarea Ghișeului unic de documentare a străinilor)*, inclusiv *proiectul HG privind aprobarea cuantumului ajutorului acordat beneficiarilor de protecție internațională în anul 2019.*

Urmare a consultărilor publice au fost înaintate 7 recomandări, care au fost ulterior implementate.

Suplimentar, de menționat că BMA în ultimii 3 ani publică anual pe pagina web *informații privind deplasările de serviciu efectuate în străinătate de către personalul din subordine*, practică, care se constată a fi una binevenită.

Concomitent, pe pagina web sunt publicate informații privind serviciile prestate și tarifele; lista actelor necesare pentru acordarea dreptului de ședere provizorie/pentru prelungirea vizei/eliberarea invitației/pentru reîntregirea familiei/pentru tratament/privind dreptul de aflare temporară; modele de cereri și acte de identitate; informații privind procedura de recunoașterea statutului de apatrid și a statutului de refugiat etc.

În contextul celor descrise supra, se remarcă faptul că BMA a implementat parțial politica privind asigurarea transparenței decizionale.

ACCESUL LA INFORMAȚII DE INTERES PUBLIC

Articolul 21 al Legii nr.82/2017 prevede faptul că întru eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității entităților publice, stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor, se garantează accesul la informații de interes public cu privire la activitatea entității publice. În acest scop, conducătorul entității publice și agenții publici asigură accesul liber la informațiile oficiale, inclusiv informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public și asupra problemelor de interes personal pentru ei.

În acest context, ***în corespundere cu prevederile alin.(2) art.21 al Legii 82/2017***, conducătorul entității publice are următoarele obligații:

- *să asigure un spațiu amenajat pentru documentare, accesibil solicitanților;*
- *să desemneze agenții publici responsabili pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale și să asigure instruirea acestora;*
- *să aprobe regulamente cu privire la drepturile și obligațiile agenților publici în procesul de furnizare a documentelor, informațiilor oficiale.*

Totodată, **conform alin.(3) al art.21 al Legii nr.82/2017** conducătorul entităţii publice şi agenţii publici desemnaţi responsabili pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informaţiilor oficiale, în funcţie de competenţele stabilite, au următoarele obligaţii:

- *să acorde asistenţă şi sprijinul necesar solicitanţilor pentru căutarea şi identificarea informaţiilor;*
- *să asigure accesul efectiv la registrele de informaţii deţinute, care vor fi completate în conformitate cu legislaţia cu privire la registre;*
- *să asigure desfăşurarea întrunirilor şi şedinţelor în mod public, în conformitate cu legislaţia care reglementează activitatea entităţii publice;*
- *să asigure publicarea informaţiilor privind structura entităţii publice şi adresa acesteia, funcţiile, direcţiile şi formele de activitate ale entităţii publice, subdiviziunile cu competenţele lor, programul de lucru al acestora, cu indicarea zilelor şi orelor de audienţă a agenţilor publici responsabili de furnizarea informaţiilor şi a documentelor oficiale, privind deciziile finale asupra principalelor probleme examinate;*
- *să asigure examinarea solicitărilor de acces la informaţii şi să respecte termenul de 15 zile lucrătoare pentru furnizarea informaţiei, cu posibilitatea prelungirii acestui termen cu încă 5 zile lucrătoare, după informarea prealabilă a solicitantului despre prelungire;*
- *să dea publicităţii actele entităţii publice, adoptate în conformitate cu legislaţia ce reglementează activitatea entităţii respective;*
- *să păstreze, în termenele stabilite de lege, actele entităţii publice din care fac parte, actele entităţii publice a cărei succesoare este entitatea respectivă, actele ce stabilesc statutul juridic al entităţii;*
- *să asigure protecţia informaţiilor ce se află la dispoziţia entităţii publice împotriva accesului, distrugerii sau modificărilor nesancţionate;*
- *să menţină în formă actualizată informaţiile şi documentele aflate la dispoziţia lor.*

Regulile generale de asigurare a accesului la informaţiile oficiale de interes public şi derogările cu privire la informaţiile oficiale cu accesibilitate limitată sunt stabilite prin **Legea nr.982/2000 privind accesul la informaţie.**

Astfel, în corespundere cu **art.11. al legii** vizate furnizorul de informaţii, în conformitate cu competenţele care îi revin, este obligat: să asigure informarea activă, corectă şi la timp a cetăţenilor asupra chestiunilor de interes public şi asupra problemelor de interes personal; să garanteze liberul acces la informaţie; să respecte limitările accesului la informaţie, prevăzute de legislaţie, în scopul protejării informaţiei confidenţiale, vieţii private a persoanei şi securităţii naţionale; să respecte termenele de furnizare a informaţiei, prevăzute de lege; să dea publicităţii propriile acte adoptate în conformitate cu legea; să păstreze, în termenele stabilite de lege, propriile acte, actele instituţiilor, ale căror succesoare sânt, actele ce stabilesc statutul lor juridic; să asigure protejarea informaţiilor ce se află la dispoziţia sa de accesul, distrugerea sau modificarea nesancţionate; să menţină informaţiile, documentele aflate la dispoziţia sa, în formă actualizată; să asigure furnizarea datelor din registrele de stat prin intermediul platformei de interoperabilitate.

Constatări:

Din informațiile furnizate de către BMA, rezultă că în adresa entității în perioada anilor 2018 - 9 luni 2019 au parvenit **49 solicitări** privind accesul la informație din partea cetățenilor/societății civile/mass-media, inclusiv au fost înregistrate 16 512 apeluri la Call Centru.

Totodată, în **20 de solicitări** s-a refuzat furnizarea informațiilor, pe motiv că acestea făceau parte din categoria informațiilor cu caracter personal, care în conformitatea cu prevederile Legii nr.982/2000 sunt informații cu accesibilitate limitată.

Suplimentar, de menționat că Biroul Migrație și Azil nu și-a onorat obligațiile prevăzute la art. 21 alin.(2) al Legii integrității și art.11 alin.(2) al Legii privind accesul la informație, și anume: nu a desemnat un agent publici responsabil pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale, care să fie instruit corespunzător, inclusiv nu și-a aprobat un regulament cu privire la drepturile și obligațiile agenților publici în procesul de furnizare a documentelor, informațiilor oficiale.

Consultând pagina oficială a BMA se constată că majoritatea informațiilor publicate pe pagina web sunt doar în limba română, deși acestea ar fi trebuit să fie publicate într-o limbă de circuit internațional, inclusiv în limba rusă.

De menționat că în conformitate cu art. 23 din Constituție, statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle.

În acest scop, statul publică și face accesibile toate acte normative, iar autoritățile care pun în aplicare aceste norme au obligația să le publice pe pagina web, pentru a asigura accesul la informații de interes public, în limba de stat, inclusiv în limbile de circuit minoritar sau internațional.

Utilizarea unor limbi de circuit național și internațional ca limbă pentru furnizarea de servicii și de comunicare, duce la o livrare mai bună și mai eficientă a serviciilor publice.

Prin urmare, se remarcă faptul că BMA a implementat parțial măsura care vizează accesul la informații de interes public.

GESTIONAREA PATRIMONIULUI PUBLIC, A FINANTELOR RAMBURSABILE ȘI NERAMBURSABILE

În conformitate cu prevederile **art.22 din Legea 82/2017**, în vederea valorificării raționale, eficiente și durabile a resurselor publice, precum și a mijloacelor din fonduri externe, conducătorul entității publice și agenții publici *asigură gestionarea alocațiilor bugetare și extrabugetare, administrează patrimoniul public în baza principiilor buneii guvernări, garantează transparența achizițiilor publice, implementarea sistemului de management financiar și control și organizarea auditului intern în sectorul public.* Concomitent, în vederea garantării transparenței procedurilor de achiziție publică, **conducătorul entității publice care întrunește condițiile de autoritate contractantă are următoarele obligații:**

- să asigure crearea unui grup de lucru pentru achiziții publice din rândul agenților publici;
- să asigure includerea reprezentanților societății civile în componența grupului de

lucru, pentru fiecare procedură de achiziție în parte, dacă a fost depusă o cerere scrisă în acest sens cu cel puțin două zile până la data-limită de depunere a ofertelor;

- *să asigure exercitarea autonomă, imparțială și bazată pe lege a atribuțiilor membrilor grupului de lucru, pe care aceștia să le poată desfășura liber de influențe necorespunzătoare și de conflicte de interese;*

- *să tragă la răspundere disciplinară agenții publici din cadrul grupului de lucru dacă aceștia nu au respins, nu au raportat și au admis exercitarea influențelor necorespunzătoare asupra etc.*

Constatări:

Procedura de achiziții în cadrul BMA, se desfășoară în conformitate cu **Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice**.

Totodată, în scopul respectării reglementărilor Legii nr. 131/2015 cu privire la achizițiile publice”, a Hotărârii Guvernului nr.665/2016 pentru aprobarea Regulamentului privind achizițiile publice de valoare mică, bunurilor și serviciilor privind cererea ofertelor de prețuri și de lucrări, a transparenței, obiectivității și imparțialității în procedurile de procurare de bunuri, executare de lucrări sau prestare de servicii, Biroului migrație și azil și-a aprobat **Ordinul nr.13/2017 cu privire la procedurile de achiziții publice în cadrul Biroului migrație și azil al MAI, care include:**

- **sucesiunea procedurilor de efectuare a achizițiilor publice în cadrul BMA;**
- **componența nominală a Grupului de lucru pentru achiziții;**
- **Regulamnetul Grupului de lucru pentru efectuarea achizițiilor și verificarea modului de efectuare a achizițiilor;**
- **obligațiile membrilor Grupului de lucru pentru achiziții.**

De menționat că Ordinul nr.13/2017 include reglementări privind modul de desfășurare a achizițiilor publice de către BMA, stabilește proceduri clare și transparente ce urmează a fi respectate în procesul de achiziție a bunurilor, lucrărilor și serviciilor. Totodată, stabilește reglementări privind activitatea grupului de lucru pentru achiziții, atribuțiile, obligațiile și drepturile acestora, inclusiv obligațiile fiecărui membru a grupului în parte, în corespundere cu pct.18 al Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții aprobat prin HG nr. 667/2016.

Totodată, **Articolul 15 al Legii 131/2015** stipulează că autoritatea contractantă, prin intermediul grupului de lucru, **este obligată să asigure publicitatea și transparența procedurilor de achiziție publică**, dispoziție, care nu a fost implementată în totalitate de către BMA. Prin urmare, consultând pagina web a entității publice la 19.12.2019, la rubrica „*achiziții*”, se constată că careva informații care vizează procesul de achiziții nu au fost publicate, inclusiv Planurile anuale de achiziții.

Deși BMA, și-a aprobat un act administrativ intern conform căruia se realizează procedura de achiziții a bunurilor, lucrărilor și serviciilor, care cuprinde, inclusiv obligațiile fiecărui membru a grupului în parte, s-a stabilit, urmare verificării aleatorii a unei proceduri de achiziție, **absența declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate a membrilor Grupului de lucru pentru achiziții**, contrar obligațiilor prevăzute la art.79 alin.5) al Legii nr.131/2015.

De menționat că art.79 alin.5) al Legii nr.131/2015 reglementează că „membrul grupului de lucru al autorității contractante/furnizorul de servicii de achiziție are obligația de a semna, pe propria răspundere, o declarație de confidențialitate și imparțialitate, prin care se angajează să respecte necondiționat prevederile prezentei legi și prin care confirmă, totodată, că:

- nu este soț/soție, rudă sau afin, până la gradul al treilea inclusiv, cu una sau mai multe persoane angajate ale ofertantului/ofertanților ori cu unul sau mai mulți fondatori ai acestora;
- în ultimii 3 ani, nu a activat în baza contractului individual de muncă sau a altui înscris care demonstrează relațiile de muncă cu unul dintre ofertanți ori nu a făcut parte din consiliul de administrație sau din orice alt organ de conducere sau de administrație al acestora;
- nu deține acțiuni sau cote-părți în capitalul social subscris al ofertanților.

Prin urmare, neglijarea acestei obligații, poate **genera materializarea riscului conflictului de interese care poate apărea în procesul unor achiziții publice.**

Suplimentar, de menționat că ***art.327¹ alin.5) al Codului contravențional*** prevede că pentru nesemnarea declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate de către membrii grupului de lucru, neîntocmirea proceselor-verbale de deschidere și evaluare a ofertelor în cadrul procedurilor de achiziții publice, neexpedierea, în termenele stabilite, pe adresa ofertanților a informațiilor privind rezultatul procedurii de achiziție sau a altor informații prevăzute de actele normative se sancționează cu amendă de la 15 la 90 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.

Problemele specifice procedurilor de achiziții, permit să constatăm că fenomenul corupției în cadrul proceselor de atribuire este în strânsă legătură cu fenomenul conflictului de interese. Întrucât derularea procedurilor de atribuire presupune, de cele mai multe ori, investirea unor sume mari de bani, există riscul ca anumite persoane implicate în desfășurarea procedurilor de atribuire să încerce să obțină avantaje din gestionarea acestor sume, cu scopul satisfacerii interesului propriu.

De regulă, problemele enunțate supra sunt asociați cu diverși factori de risc, care pot genera materializarea unor riscuri de corupție.

Printre acești factori ar fi:

- încălcarea regulilor în achiziții publice, reguli care aparent sunt respectate, însă în realitate sunt desfășurate operațiuni ce conduc la încălcarea acestora (exemple: cerințe excesive care pot fi îndeplinite numai de anumiți operatori economici, modificarea/înlocuirea ofertelor după ședința de deschidere a ofertelor);
- abaterile de la procedurile de bază prin aplicarea excepțiilor din legislație, invocate frecvent fără justificări temeinice, cu scopul de a mușamaliza un scop ilicit de la procedurile reglementate de lege, prin înțelegeri între persoanele ce gestionează și efectuează operațiuni în cadrul procedurii etc.

Pornind de la acești factori de risc au fost analizate incidentele de integritate care au vizat unele proceduri de achiziții desfășurate de către BMA și anume acelea care au avut loc întru implementarea Planului de acțiuni privind Liberalizarea Regimului de vize, și

s-au referit la lucrări de reparații ale unor edificii.

Prin urmare, s-a constatat că unele persoane publice din cadrul Biroului Migrație și Azil, au acționat de comun acord cu factorii de decizie ai agenților economici, **mimând petrecerea unor licitații publice**. Drept urmare, în anul 2018, a fost pornit un proces penal pe faptul delapidării mijloacelor din fonduri externe.

Astfel, fiind analizate aceste proceduri de achiziții au fost stabilite unele încălcări precum:

- *acordarea unui timp scurt de prezentare a ofertelor;*
- *participarea agenților economici gestionați de același grup de persoane;*
- *întocmirea caietului de sarcini în favoarea unui agent economic;*
- *întocmirea formală a documentelor privind procedurile de achiziție;*
- *divizarea neargumentată a achizițiilor, precum și majorarea neargumentată a valorii;*
- *excluderea unui volum de lucrări din deviz și includerea altor lucrări fără justificări temeinice, inclusiv neevaluarea corectă a volumului și costurilor lucrărilor inițiale;*
- *efectuarea de către agentul economic a unor lucrări suplimentare, neprevăzute în caietul de sarcini și în volumul inițial de lucrări, fapt ce a determinat încheierea unui contract adițional în acest sens (post-factum).*

Suplimentar, în anul 2018, aceste probleme au fost identificate și probate în cadrul studiului strategic privind implementarea Planului de Acțiuni privind Liberalizarea Regimului de Vize de către Ministerul Afacerilor Interne, efectuat de către Direcția analitică a CNA.

Riscuri identificate:

- **riscul fraudării/trucării procedurii de achiziții;**
- **riscului neraportării conflictului de interese/favoritismului.**

NORME DE ETICĂ ȘI INTEGRITATE

Respectarea normelor de etică și integritate constituie un deziderat statuat de **art.23 al Legii 82/2017**, cu specificarea aplicării în mod complementar a legislației speciale care reglementează activitatea unor categorii de agenți publici.

În conformitate cu **alin. (2) art.23 al Legii integrității**, conducătorul entității publice are următoarele obligații:

- *să instituie și să implementeze norme de etică și deontologie ținând cont de specificul activității, standardele naționale și internaționale în domeniu sau, dacă adoptarea acestor norme este dată în competența altei autorități responsabile, să elaboreze și să propună spre adoptare proiectul acestor norme de etică și deontologie;*
- *să asigure instruirea agenților publici cu privire la normele de etică și deontologie;*
- *să ofere agenților publici exemplul propriu de respectare a normelor de etică și deontologie în activitatea pe care o desfășoară;*
- *să publice pe pagina web a entității publice normele de etică și deontologie adoptate;*
- *să creeze sau, după caz, să desemneze subdiviziunea responsabilă de monitorizarea respectării de către agenții publici a normelor de etică și deontologie;*

- să tragă la răspundere disciplinară agenții publici care încalcă normele de etică și deontologie, iar în cazul în care încălcările admise întrunesc elementele unor contravenții sau infracțiuni, să sesizeze autoritatea anticorupție responsabilă.

Constatări:

- Pentru angajații BMA al MAI, normele de conduită care reglementează conduita profesională a FPSS și a FP sunt reglementate de ***HG nr.629/2017 pentru aprobarea Codului de etică și deontologie al Funcționarului public cu status special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne și Legea nr.25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public.***

Deși BMA avea obligația să publice normele de etică și deontologie adoptate, acestea din urmă nu se regăsesc pe pagina web a entității.

Totodată, pagina web nu are instituită subrubrica „Cadrul normativ” care ar oferi posibilitatea de stocare a informațiilor privind cadrul normativ aferent BMA.

- În perioada anului 2018 - 9 luni 2019 au fost organizate **21** de instruirii cu privire la normele de etică și deontologie, la care au participat **275** de angajați, inclusiv **8** angajați debutanți .

- Concomitent, au fost constatate **7 încălcări** ale normelor de etică și integritate, care au fost examinate de către SPIA și BMA.

- **Pentru funcțiile publice**, în conformitate cu prevederile *pct.4 al Regulamentului cu privire la comisiile disciplinare aprobat prin HG nr.201/2009*, Biroului migrație și azil, și-a instituit prin Ordinul nr.8/2017, Comisia disciplinară, cu atribuții de examinare a faptelor care constituie abateri disciplinare.

- **Totodată, de menționat că Biroul Migrație și Azil la momentul evaluării nu dispunea de o subdiviziune responsabilă de monitorizarea respectării de către agenții publici a normelor de etică și integritate, inclusiv nu avea instituită o Comisie disciplinară în acest sens pentru funcționarii publici cu statut special - structură deliberativă și independentă, cu competențe de cercetare a abaterilor disciplinare și de propunere a sancțiunii disciplinare.**

- În lipsa unei Comisii disciplinare, abaterile disciplinare comise de către funcționarii publici cu statut special din cadrul BMA, prin rezoluția conducerii Biroului, sunt dispuse a fi examinate de către unii angajați cu funcții de execuție.

Temeiul practicii vizate derivă din prevederile ***pct.53 al Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul MAI aprobat prin HG nr.409/2017*** care reglementează faptul că „*printr-o rezoluție, conducătorul dispune efectuarea anchetei de serviciu de către o persoană responsabilă din cadrul subdiviziunii sau de către conducătorul nemijlocit al funcționarului care a comis abaterea disciplinară*”. Astfel, prin norma dată, se impune exercitarea unor activități de către unele persoane necalificate în acest sens, de același nivel de funcție cu persoanele care au comis abateri disciplinare. Acest fapt, poate periclita buna desfășurare a anchetelor de serviciu, inclusiv obiectivitatea rezultatelor și imparțialitatea în îndeplinirea atribuției vizate, care este una improprie, ce excede competențele profesionale și sarcinile de bază ale funcției stipulate în fișa de post.

Din aceste considerente, se impune necesitatea excluderii obligației conducătorului de a dispune efectuarea anchetei de serviciu de către o persoană responsabilă din cadrul subdiviziunii, prevăzută la pct.53 al HG.409/2017 și atribuirea competenței vizate subdiviziunilor de securitate internă și/sau Comisiei disciplinare, care va fi instituită printr-un act administrativ al conducătorului instituției.

Generalizând reglementările specifice politicii vizate, se constată că **regulile de conduită obligatorii** pentru funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, menite să asigure disciplina de serviciu, sunt stabilite atât în Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629 din 8 august 2017, cât și în Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 7 iunie 2017.

Prin urmare, analizând domeniul de reglementare ale acestor două acte normative, se constată că unele aspecte care vizează normele de conduită stipulate se dublează și se suprapun, cu mici excepții.

Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, în forma actuală, prevede reglementări mai generale în domeniul conduitei speciale și a restricțiilor individuale, comparativ cu *Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne*, pe care le descrie mai larg.

Natura profesională distinctă funcției publice cu statut special este determinată de tipul, sarcinile și condițiile de exercitare a atribuțiilor de serviciu, fapt ce impune asumarea unei conduite speciale și restricții individuale, restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale și instituirea de incompatibilități, care necesită a fi reglementate în mod exhaustiv în Codul de etică și deontologie.

Statutul disciplinar, însă, ar trebuie să **prevadă procedura disciplinară**, inclusiv norme privind: sancțiunile disciplinare, procedura de soluționare/examinare a cauzelor disciplinare (anchetele de serviciu); organizarea, funcționarea subdiviziunilor de securitate internă/comisiilor disciplinare responsabile de luarea deciziilor în materie disciplinară; procedura de contestare a deciziilor disciplinare; drepturile și obligațiile funcționarilor publici cu statut special în cazul procedurilor disciplinare etc.

Urmare celor expuse, se recomandă MAI, revizuirea și modificarea Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin HG nr.409/2017, precum și a Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin GH nr.629/2017, sub aspectele obiecțiilor enunțate supra.

Riscuri identificate:

➡ **riscul periclitării rezultatelor unor anchete de serviciu.**

IMPLEMENTAREA SISTEMULUI DE CONTROL INTERN MANAGERIAL

• În conformitate cu **art.15 din Legea 229/2010 privind controlul financiar public intern**, managerul entității publice este responsabil de organizarea sistemului de management financiar și control în entitatea publică. În acest sens, în conformitate cu **art.16** al aceleiași legi, managerul entității publice, în rezultatul autoevaluării, apreciază organizarea sistemului de control intern managerial și emite anual, pentru anul precedent, o declarație în acest sens.

Astfel, în corespundere cu **pct. 4 al Ordinului MF nr.4 din 09.01.2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială**, entitatea publică **efectuează** autoevaluarea în scopul determinării funcționalității sistemului control intern managerial, aprecierii gradului de conformitate a acestuia cu cadrul normativ în domeniu, elaborării Raportului anual privind controlul intern managerial, precum și emiterii Declarației de răspundere managerială.

• **SNCI nr.9 „Managementul riscurilor” din Ordinul MF nr.189/2015** prevede că „entitatea publică *evaluează expunerea la riscuri, generată de posibile evenimente viitoare și determină nivelul acceptabil al riscurilor reziduale. Managerii asigură identificarea, înregistrarea, evaluarea, controlul, monitorizarea și raportarea sistematică a riscurilor, inclusiv a riscurilor de corupție, prin ținerea unui registru al riscurilor. Fiecare subdiviziune structurală autonomă din cadrul entității publice elaborează Registrul riscurilor, care ulterior urmează a fi consolidat în Registrul riscurilor entității publice*”.

Articolul 27 din Legea integrității nr.82/2017 reglementează:

- *managementul riscurilor de corupție este procesul desfășurat în cadrul entității publice prin care are loc evaluarea internă a riscurilor de corupție în vederea identificării și gestionării riscurilor de corupție aferente activității profesionale.*
- *conducătorul entității publice este responsabil de asigurarea managementului riscurilor de corupție în contextul implementării standardelor de etică și integritate profesională, în condițiile Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern.*
- *procesul de management al riscurilor de corupție în cadrul entității publice se documentează într-un registru special.*

Managerii care își desfășoară activitatea în sectorul public trebuie să fie responsabili pentru exercitarea activităților pentru care le-au fost delegate atribuții. Această responsabilitate se extinde dincolo de politicile, deciziile și activitățile operaționale pentru a cuprinde politicile, activitățile și deciziile de MFC.

Responsabilitatea managerială rezidă în răspunderea pentru realizarea obiectivului general prin economicitate, eficacitate și eficiență a activităților în conformitate cu cadrul normativ și reglementările interne, siguranță și transparență a informației / raportării și siguranță a activelor și pasivelor.

Constatări

BMA în rezultatul autoevaluării, ca urmare a aprecierii sistemului de control intern managerial, emite anual, pentru anul precedent, o declarație privind răspunderea managerială, care este publicată pe pagina web a instituției.

Potrivit ultimelor 4 declarații, BMA dispune de un sistem de control intern managerial care cuprinde mecanisme de autocontrol, iar măsurile privind creșterea eficacității acestuia au la bază managementul riscurilor. Prin urmare, SCIM al BMA fiind apreciat în ultimii patru ani, ca fiind unul conform SNCI în sectorul public.

De menționat că, deși aceste declarații ar fi trebuit să fie întemeiate ca urmare a unor aprecieri realiste, corecte și complete, s-a constatat că în această perioadă de timp, BMA nu a asigurat procesul de management al riscurilor, inclusiv a celor de corupție, în corespundere cu cerințele stipulate la Ordinul Ministerului Finanțelor nr.189/2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public.

Astfel, Biroul Migrație și Azil nu a desfășurat activități de identificare, descriere și evaluare internă a riscurilor, inclusiv a celor de corupție.

În aceste circumstanțe, se constata că managementul riscurilor de corupție de care este responsabil conducătorul entității publice în corespundere cu prevederile art.27 al Legii 82/2017 nu a fost asigurat.

Urmare a neimplementării procesului de management al riscurilor de corupție, entitatea publică nu și-a instituit **Registrul riscurilor** în vederea identificării și gestionării riscurilor de corupție aferente activității profesionale, nu a întreprins acțiuni în scopul diminuării probabilității de apariție a riscurilor de corupție, inclusiv materializării acestora în viitor.

Întrucât circumstanțele externe și interne sunt în continuă schimbare, procesul de management al riscurilor trebuie să fie unul continuu și repetat. Managementul riscurilor fiind un pilon de bază al sistemului CIM, care trebuie să evolueze și să abordeze riscurile în continuă schimbare.

În concluzie, răspunderea managerială nu implică doar responsabilitatea pentru buna gestiune financiară și performanță la toate nivelele entității publice, ci și obligativitatea gestionării riscurilor, inclusiv a celor de corupție, care ar trebui să fie un proces ciclic și continuu.

În caz contrar,

➔ **riscul producerii și tolerării unor manifestări de corupție**, ar putea fi unul cu un potențial înalt de materializare.

Conform conceptului de Control financiar public intern promovat de Uniunea Europeană și reglementat în Ordinul MF nr.189/2015, Auditul intern este parte componentă a Controlului intern în calitate de instrument de evaluare a sistemului de management financiar și control, care însă în cadrul BMA nu a fost instituit.

V. ANALIZA INCIDENTELOR DE INTEGRITATE ȘI A ABATERILOR DISCIPLINARE

CONTEXT:

Analiza incidentelor de integritate și a abaterilor disciplinare, au un rol esențial în cadrul procesului de evaluare a riscurilor de corupție (atât externă cât și internă) și ne poate oferi unele informații importante precum: *tipul de eveniment care constituie incidentul de integritate/abatere disciplinară; sectorul de activitate în care a intervenit incidentul de integritate/abaterea disciplinară și funcția persoanei care a săvârșit fapta; starea de fapt și modul de operare; cadrul legislativ aplicabil și procedurile interne din cadrul unității relevante pentru incidentul analizat; cauzele incidentelor de integritate/abaterilor disciplinare; aplicarea de sancțiuni disciplinare, administrative sau, după caz, penale; efectele incidentului de integritate/abaterilor disciplinare asupra raporturilor de muncă ale persoanei care a săvârșit incidentul de integritate; impactul incidentului de integritate/abaterii disciplinare asupra activității sau imaginii instituției.* Suplimentar, pot fi formulate *propuneri de măsuri pentru prevenirea apariției unor incidente similare în viitor.*

De menționat că unele riscuri de corupție tipice și specifice unor procese operaționale sub influența unor factori de risc interni, externi și individuali (comportamentali) pot determina comiterea de către agenții publici a unor incidente de integritate/abateri disciplinare (risc materializat).

Materializarea riscurilor în trecut poate fi confirmată de dosarele penale intentate, inclusiv de către abaterile disciplinate comise, descrise la Anexa 1 și 2.

CONCLUZII SPECIALE ȘI GENERALE:

CONCLUZII SPECIALE:

➤ ***Unele incidente de integritate au fost comise nemijlocit de către unii agenți publici cu funcții de conducere din cadrul BMA, ori s-au desfășurat sub paravanul acestora:***

Această constatăre, este una gravă care derivă din cadrul unor dosare penale intentate în privința unor angajați ai BMA, în perioada anilor 2018-2020, inclusiv din unele riscuri de corupție materializate, identificate în cadrul procedurilor operaționale evaluate.

În acest sens, de menționat că conducătorii/managerii entității publice trebuie să aibă integritate profesională și personală, să fie conștienți de activitatea pe care o desfășoară. Elaborarea standardelor etice nu asigură faptul, că personalul își va desfășura activitatea în mod integru. Integritatea este influențată de tonul stabilit de către managerul entității publice (vezi *SNCI 1, Etica și integritatea din Ordinul MF nr.189/2015*).

Tonul oferit de managerii superiori este un factor important în stabilirea unui mediu de control favorabil, care contribuie la implementarea unui sistem de control intern eficient. Dacă managerii superiori nu respectă cadrul normativ și reglementările interne, este puțin probabilă respectarea acestora de către angajații subordonați, acțiunile managerilor promovând o cultură, în care este foarte dificil de a avea un control intern eficient (vezi *SNCI 4, Abordarea și stilul de operare al conducerii din Ordinul MF nr.189/2015*).

➤ ***Unii angajați ai BMA implicați în incidente de integritate au fost sancționați disciplinar și pentru alte abateri. Aceștia din urmă, deținând funcții cu statut special.***

De menționat că angajații BMA care comit cel mai frecvent abateri disciplinare, inclusiv sunt implicați în incidente de integritate dețin funcții cu statut special.

Astfel, se prezumă că aceștia neglijează premeditat sau cunosc superficial standardele corespunzătoare de comportament etic, precum și alte reglementări, inclusiv cu privire la prevenirea fraudelor și corupției, raportarea neregularităților, influențelor necorespunzătoare și altor încălcări.

➤ ***Aplicarea unor sancțiuni disciplinare disproporționale în raport cu fapta/abaterea comisă:***

În acest sens de menționat următoarele:

- pentru luarea la evidență a unor străini contrar legislației în vigoare, inclusiv pentru neglijența în serviciu manifestată prin furnizarea unor informații neveridice, care ar fi avut consecințe juridice negative, ofițerii din subordinea BMA au fost sancționați disciplinară cu „avertisment”.

La polul celălalt sunt următoarele constatări:

- pentru neprezentarea la una din ședințele de judecată privind examinarea acțiunii de contencios administrativ, ofițerului superior i-a fost aplicată sancțiunea disciplinară sub formă de „mustrare aspră”, iar pentru exploatarea unității de transport contrar prevederilor Regulamentului circulației rutiere, angajatul BMA, a fost sancționat cu „mustrare”.

Ca rezultat, se constată că în unele cazuri la aplicarea sancțiunilor disciplinare nu se ține cont de gravitate abaterii disciplinare, de consecințele acesteia, inclusiv de circumstanțele care au condus la comiterea acesteia etc.

➤ ***Aplicarea unor sancțiuni disciplinare mai dure angajaților cu funcții de execuție în coraport cu angajații cu funcții de conducere:***

Astfel, se constată că angajații cu funcții de conducere de regulă se sancționează disciplinar doar cu avertisment, iar conducerea BMA este atenționată asupra anumitor încălcări.

În acest sens, de menționat că ***pct.19 al HG nr.409/2017 cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne*** prevede că „conducătorul poartă răspundere pentru starea

disciplinară și ordinea regulamentară din subdiviziunea pe care o conduce, fiind un exemplu în respectarea prevederilor legislației în vigoare, jurământului și instrucțiunilor de serviciu, a regulilor de conviețuire socială, având o conduită ireproșabilă în toate împrejurările". Concomitent, **pct. 20 al HG nr.409/2017** reglementează că **conducătorul este obligat, inclusiv:**

- „să acorde o atenție deosebită prevenirii faptelor ce țin de încălcarea de către subalterni a legislației în vigoare, disciplinei de serviciu, să înlăture la timp cauzele care constituie premisa acestor încălcări";
- „să controleze modul de executare de către subalterni a măsurilor întreprinse pentru înlăturarea cauzelor care au condus la apariția abaterilor disciplinare";
- „să întreprindă acțiunile prevăzute de actele normative pentru prevenirea corupției în rândul personalului din subordine, precum și să poarte răspundere pentru eșecurile survenite ca urmare a îndeplinirii necorespunzătoare a acțiunilor în cauză";
- „să creeze și să asigure condițiile necesare formării profesionale continue a subalternilor".

CONCLUZII GENERALE:

➤ ***Efectele incidentelor de integritate/abaterilor disciplinare asupra raporturilor de muncă:***

Incidentele de integritate/abaterile disciplinare au avut efecte negative asupra unor raporturi de muncă care vizează împuternicirile și responsabilitățile specifice funcției publice cu statut special (FPSS de conducere și execuție), precum și asupra personalului cu responsabilități similare.

Gestionarea ineficientă a mediului instituțional care a determinat și creat premise pentru comiterea unor incidentelor de integritate/abaterilor disciplinare, a avut efecte negative inclusiv asupra performanței individuale și organizaționale.

➤ ***Impactul incidentelor de integritate/abaterilor disciplinare asupra activității sau imaginii instituției:***

Impactul este unul major care a prejudiciat activitatea și disciplina de serviciu, imaginea și credibilitatea instituției pe plan intern și extern, inclusiv climatul de integritate instituțional și profesional.

Complementar, incidentele de integritate/abaterile disciplinare au avut impact negativ asupra respectării corespunzătoare de către reprezentanții autorității competente pentru străini a îndatoririlor și obligațiilor prevăzute de legislația în vigoare.

Pe de altă parte, înrădăcinarea și tolerarea unor practici vicioase, asociate cu discreția excesivă, lipsa unui control intern/extern privind respectarea procedurilor și a termenilor stabiliți de legislația în vigoare, inclusiv lipsa de integritate a unor angajați a creat premise pentru materializarea unor riscuri de corupție, astfel că măsurile existente de integritate fiind completamente inefective.

VI. DESCRIEREA RISCURILOR

6.1. Matricea probabilității și impactului riscurilor de corupție

Riscurile de corupție identificate au fost analizate în funcție de nivelul pericolului pe care-l reprezintă pentru societate și pentru entitatea publică. Descrierea riscurilor de corupție a fost expusă în matricea probabilității și impactului, prin aplicarea metodei „scala calitativă”.

Matricea analizei riscurilor de corupție identificate în cadrul BMA conform probabilității de apariție și a impactului acestora:

IMPACT ÎNALT	Riscul neglijenței în serviciu Riscul legalizării/ favorizării șederii unor persoane din țări cu risc sporit de terorism	Riscul abuzului de serviciu	Riscul coruperii pasive/active
IMPACT MEDIU	Riscul nedenunțării tentativelor de implicare în manifestări de corupție	Riscul trucării de licitații	Riscul depășirii atribuțiilor de serviciu Riscul traficului de influență
IMPACT SCĂZUT		Riscul înregistrării fictive a străinilor la domiciliu sau reședință	
	PROBABILITATE MICĂ	PROBABILITATE MEDIE	PROBABILITATE ÎNALTĂ



VII. RECOMANDĂRI

7.1 Privind aplicarea măsurilor anticorupție și a sistemului de control intern managerial

Recomandări pentru MAI:

1. Descrierea procedurii operaționale care vizează procesul de angajare în cadrul MAI, cu stabilirea și descrierea pașilor ce trebuie urmați/respectați, modalităților de lucru și a regulilor de aplicare, precum și a responsabilităților persoanelor implicate în desfășurarea procesului sau activităților ce face obiectul procedurii de promovare, transfer și detașare.
2. Ajustarea *Ordinului MAI nr.350/2013* cu privire la aprobarea Regulamentului privind avertizorii de integritate din cadrul Ministerului Afacerilor Interne la prevederile *Legii privind avertizorii de integritate nr.122/2018* și *Regulamentului cu privire la procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale* aprobat prin HG nr.23/2020.
3. Revizuirea și completarea *Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne*, aprobat prin HG nr.409/2017, precum și a *Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne*, aprobat prin GH nr.629/2017, în ceea ce privește următoarele aspecte:
 - reglementarea exhaustivă în *Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special* a normelor de etică și integritate profesională, a restricțiilor, interdicțiilor și incompatibilităților în activitatea de serviciu;
 - revizuirea și reglementarea în *Statutul disciplinar* a procedurii disciplinare, inclusiv a normelor privind: sancțiunile disciplinare, procedura de soluționare/examinare a cauzelor disciplinare; organizarea, funcționarea subdiviziunilor de securitate internă/comisiilor disciplinare responsabile de luarea deciziilor în materie disciplinară; procedura de contestare a deciziilor disciplinare; drepturile și obligațiile funcționarilor publici cu statut special în cazul procedurilor disciplinare; precum și excluderea normelor care reglementează conduita funcționarilor publici cu statut special, regimul restricțiilor, interdicțiilor și incompatibilităților.

Recomandări pentru BMA:

4. Respectarea obligațiilor prevăzute la art.11 alin.(2) lit.a) al Legii 82/2017, în procesul de angajare prin concurs sau transfer în FPSS și FP, cu solicitarea certificatului de cazier privind integritatea profesională.

5. Intensificarea controlului managerial asupra respectării regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor în ierarhie.
6. Intensificarea controlului managerial asupra neadmiterii și tolerării unor influențe necorespunzătoare, inclusiv tragerea la răspundere disciplinară a agenților publici care își desfășoară activitatea profesională fără a respinge influențele necorespunzătoare la care sunt supuși sau fără a denunța influențele necorespunzătoare pe care nu le pot respinge de sine stătător.
7. Intensificarea controlului managerial asupra respectării regimului juridic al declarării averilor și intereselor personale, inclusiv al conflictelor de interese.
8. Monitorizarea și asigurarea respectării regimului cadourilor în cadrul BMA, publicarea pe pagina web a Registrului electronic al cadourilor.
9. Intensificarea controlului managerial în vederea neadmiterii implicării angajaților BMA în manifestări de corupție și executarea obligațiilor stipulate la art.18 alin.(2) și (4) al Legii nr.82/2017.
10. Menținerea unui climat favorabil pentru promovarea și asigurarea politicii de denunțare/neadmitere a manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate, motivarea agenților publici de a dezvălui practici ilegale cunoscute, inclusiv asigurarea protecției avertizorilor de integritate împotriva răzbunării în contextul examinării dezvăluirilor de interes public și garantarea confidențialității identității angajatului care dezvăluie practici ilegale.
11. Asigurarea și implementarea de către BMA a măsurii anticorupție privind intoleranța față de incidentele de integritate.
12. Asigurarea și implementarea corespunzătoare de către BMA a măsurii anticorupție cu privire la transparența decizională.
13. Asigurarea și implementarea corespunzătoare de către BMA a măsurii care vizează accesul la informații de interes public și executarea tuturor obligațiilor în acest sens, inclusiv plasarea informațiilor pe pagina web în limba engleză/rusă.
14. Implementarea unitară a legislației privind domeniul achizițiilor publice și nu „de la caz la caz” și aplicarea de sancțiuni pentru nerespectarea normelor/cerințelor stipulate de legislația națională privind achizițiile publice.
15. Îmbunătățirea transparenței procesului de achiziții și publicarea pe pagina web a informațiilor în acest sens.

16. Efectuarea unor activități de consiliere metodologică și instruire în regim continuu a persoanelor implicate în procesul de achiziții publice.
17. Evitarea practicii de modificare repetată a contractului de bază prin acte adiționale.
18. Efectuarea unor controale mai riguroase la toate etapele procesului de achiziții publice, începând cu planificarea, la etapele procedurilor de achiziție și finisând cu cea de implementare a contractelor, inclusiv aplicarea principiului „patru ochi”.
19. Elaborarea și plasarea pe pagina web a rapoartelor trimestriale/semestriale/anuale cu privire la monitorizarea executării contractelor de achiziții publice, conform cerințelor pct. 34 din HG nr. 667/2016.
20. Instituirea prin act administrativ/departamental a Comisiei disciplinare pentru funcțiile publice cu statut special, care va fi responsabilă de examinarea faptelor care constituie abateri disciplinare (ținând cont de prevederile Anexei nr.7 a HG nr.201/2009 de punere în aplicare a prevederilor Legii nr.158/2008).
21. Asigurarea și implementarea unui management al riscurilor, inclusiv a celor de corupție, în contextul implementării standardelor de etică și integritate profesională, în condițiile Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern.
22. Declarația de răspundere managerială emisă va fi întemeiată pe o apreciere realistă, corectă și completă a sistemului de control intern managerial al entității.

7.2 Privind prevenirea apariției unor incidente de integritate

23. Aplicarea conformă de către managerii entității publice a Standardele naționale de control intern în sectorul public, prevăzute de Ordinul MF nr.189/2015 și realizarea corespunzătoare și continuă a activităților de control.
24. Identificarea și evaluarea necesităților de instruire a personalului. Organizarea sistematică, în baza necesităților de instruire a personalului/planului anual de dezvoltare profesională a personalului, a orelor de pregătire profesională pe domeniul de competență.
25. Instruirea personalului cu privire la standardele de comportament etic, inclusiv cu privire la măsurile anticorupție prevăzute de Legea integrității nr.82/2017, precum și cu reglementările de prevenire a fraudelor și corupției, de raportare a fraudelor și neregularităților, influențelor necorespunzătoare precum și altor încălcări.

26. Monitorizarea continuă a executării atribuțiilor funcționale de către angajații din subordine în raport cu cerințele și standardele în domeniu. Identificarea și excluderea unor practici vicioase specifice domeniului de activitate.

7.3 Privind procedura administrativă

27. Desfășurarea procedurilor administrative și operațiunilor administrative scrise în strictă conformitate cu Codul Administrativ, cu motivarea și informarea corespunzătoare a participanților, astfel încât temeiul unor decizii să fie clare și previzibile.

28. Organizarea, desfășurarea și ținerea corectă a lucrărilor de secretariat în conformitate cu cerințele stipulate de Codul Administrativ, inclusiv cu tehnicile necesare în acest sens.

29. Instituirea unei baze de date electronice/programe cu privire la petiții și atribuirea unor indici separați cererilor prelabile.

30. Implementarea unor măsuri suplimentare în vederea consolidării și promovării sistemului de petiționare, asigurării transparenței, informării publicului cu privire la modalitățile de depunere a petițiilor și a celor de contestare:

- ✓ Plasarea pe panourile informative și pagina web a informațiilor privind modalitățile de depunere a petițiilor/cererilor prelabile și a celor de contestare;
- ✓ Plasarea pe paginile web a unor rapoarte semestriale privind:
 - numărul petițiilor/demersuri înregistrate și examinate de către BMA;
 - numărul cererilor prelabile care au fost examinate de către BMA;
 - numărul petițiilor care au fost expediate spre examinare altor organe competente;
 - numărul petițiilor care au vizat încălcarea normelor de etică și integritate a angajaților BMA etc.

31. Motivarea corespunzătoare și indicarea expresă a temeiului legal ale actelor individuale defavorabile, inclusiv audierea obligatorie a participanților în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis.

32. În cazul respingerii în tot sau în parte a cererii prelabile ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, BMA va transmite dosarul administrativ cu toate actele autorității publice ierarhic superioare pentru a lua o decizie.

7.4 Privind procedura de acordare/prelungire a dreptului de ședere provizoriu/permanent, eliberarea actelor de identitate pentru străini

33. Revizuirea și completarea prevederilor alin.(1) al art.31 din Legea nr.200/2010 ținând cont de reglementările art.3 alin.(1) al Legii nr. 257/2013 și de aspectele deficitare omise din prevederile normei primare.

34. Substituirea prevederile alin.(2) lit. f) al art.31 din Legea nr.200/2010 cu următorul conținut: „pentru alte scopuri, neprevăzute de prezenta lege, în care activitatea străinului nu contravine legislației Republicii Moldova sau prezența lui pe teritoriul Republicii Moldova este necesară în interes public sau de securitate națională, și care vor fi examinate de către o Comisie specială, instituită de către autoritatea competentă pentru străini”.

35. Revizuirea normelor prevăzute la art.43 alin.(2) al Legii 200/2010 prin prisma recomandărilor formulate pentru art.31 alin.(2) lit. f).

36. Ținând cont de la prevederile art.60 al Codului administrative, se recomandă ca termenul general în care autoritatea competentă pentru străini va finaliza procedura de examinare a solicitării privind acordarea/prelungirea dreptului de ședere provizoriu și va emite o decizie în acest sens, prevăzut la art.32 alin.3) al Legii nr.200/2010, să fie de 30 de zile (sintagma „până la” să fie exclusă). Totodată, este oportun ca prevederile date să includă reglementări care vor permite prelungirea termenului general cu cel mult 15 zile, la cerere, din motive justificate legate de complexitatea procedurii de examinare.

37. Ajustarea și uniformizarea termenului de examinare a cererilor privind acordarea/prelungirea dreptului de ședere provizorie în actele normative și departamentale aferente acestui proces.

38. Substituirea prevederile alin.(2) lit. f) al art.31 din Legea nr.200/2010 cu următorul conținut: „pentru alte scopuri, neprevăzute de prezenta lege, în care activitatea străinului nu contravine legislației Republicii Moldova sau prezența lui pe teritoriul Republicii Moldova este necesară în interes public sau de securitate națională, și care vor fi examinate de către o Comisie specială, instituită de către autoritatea competentă pentru străini”.

39. Revizuirea normei prevăzută la art.43 alin.(2) al Legii 200/2010 prin prisma obiecțiilor generalizate în raport și a recomandărilor formulate pentru art.31 alin.(2) lit.f).

40. Completarea pct.103 HG nr.125/2013 cu prevederi privind înregistrarea străinilor la domiciliu sau la reședința temporară în locuința proprietate privată asupra căreia aceștia nu au dreptul de proprietate și nu dispun de documente ce atestă dreptul de folosință, și includerea obligației de prezentare/depune a Declarația de primire în spațiul

locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței – persoană fizică, doar pentru cazurile în care persoana fizică este în grad de rudenie cu străinul solicitant (legătura de rudenie urmând a fi demonstrată) sau a Demersului de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței – persoană juridică.

41. Completarea și substituirea normei care se referă la „dovada spațiului de locuit”, prevăzută la art.32 alin.2) al Legii 200/2010, cu următorul conținut: „dovada spațiului de locuit, care va include, după caz:

- contractul de locațiune înregistrat în conformitate cu legislația fiscală;
- declarația de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței - persoană fizică, prevăzută de HG nr.125/2013;
- demersul de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței - persoană juridică, prevăzut de HG nr.125/2013;
- alte acte ce atestă dreptul de proprietate sau de folosință asupra spațiului locativ”.

42. Revizuirea prevederilor lit. c) al art.46 din Legea nr. 200/2010 și concretizarea actelor care pot confirma deținerea legală a spațiului de locuit. De exemplu: „orice act juridic translativ de proprietate, demersul de primire în spațiul locativ de către proprietarul sau coproprietarii locuinței – persoană juridică sau alt act ce confirmă deținerea legală a spațiului de locuit”.

43. Revizuirea anexelor Ordinului BMA a MAI nr.45/2017 în care sunt prevăzute listele actelor și modelelor de cereri pentru acordarea/prelungirea dreptului de ședere provizoriu și includerea obligației de prezentare ca dovadă a spațiului de locuit a contractului de locațiune.

44. Analiza oportunității includerii în Legea nr.200/2010 a prevederilor privind perioada de valabilitate pentru cazierile judiciare în care nu este indicat expres termenul de valabilitate.

45. Racordarea și uniformizarea normelor care instituie obligația de prezentare a cazierului judiciar pentru obținerea dreptului de ședere prevăzute la art. 32, 46, 43², 43⁴, 43⁶, 43⁷, 43⁹, 43¹⁰, 43¹¹, 43¹², 43¹³ ale Legii nr.200/2010, prin prisma obiecțiilor reflectate în Raportul de evaluare.

46. Revizuirea normei prevăzute la art.32 alin (5) al Legii nr. 200/2010 și instituirea unor prevederi clare în ceea ce privește temeiul emiterii unor decizii de refuz a dreptului de ședere provizorie pentru toate categoriile de solicitanți.

47. Includerea în Decizia cu privire la refuzul acordării dreptului de ședere provizorie a temeiului legal (articolul, aliniatul și litera din lege) și motivelor care au stat la baza

refuzului, cu informarea ulterioară a solicitantului în conformitate cu prevederile art.32 alin.(6) al Legii nr.200/2010.

48. Includerea unui alineat adițional în textul art.38¹ al Legii nr.200/2010 care să prevadă expres criteriile/situațiile în care dreptul de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei cu cetățeni ai Republicii Moldova se prelungește pe 1 an, 2 ani, 3ani, 4 ani și respectiv 5 ani.

49. Completarea normelor articolelor 33, 38 și 38¹ al Legii nr.200/2010 cu prevederi suplimentare privind temeiurile legale de refuz pentru prelungirea dreptului de ședere provizorie în scop de familie, în alte cazuri, cu specificarea expresă a acestora, reieșind din problematica descrisă în raport.

50. Revizuirea și completarea la art.45 alin.(7) cu norme care să prevadă expres cazurile/temeiurile în care autoritatea responsabilă este în drept să retragă dreptul de ședere permanentă sau să îl declare încetat.

51. Excluderea normei prevăzute la art.45 alin.(7) lit. c) al Legii nr.200/2010 și revizuirea prevederilor art.45 alin.7¹ al Legii nr.200/2010 prin prisma obiecțiilor formulate în Raportul de evaluare.

52. Completarea HG nr.125/2013 și includerea unor prevederi privind obligația străinului de ași prelungi/reînnoi/reconfirma termenul de reședință temporară expirat (înregistrarea reședinței temporare pe o nouă perioadă).

53. Completarea prevederilor Codului Contravențional cu norme noi ce vor stabili răspunderea contravențională pentru:

- neexecutarea obligației de prelungire/reînnoire/reconfirmare a termenului de reședință temporară expirat, care a atras neschimbarea în conformitate cu pct.96 din Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova aprobat prin HG nr.125/2013 a permisului de ședere provizorie.

7.5 Privind procedura de emitere în privința cetățenilor străini a deciziilor de returnare, de revocare și anulare a dreptului de ședere, declararea străinilor drept persoană indezirabilă, aplicarea interdicției de intrate și ieșire în/din RM

54. Implementarea eficientă de către managerul entității publice a sistemului de control intern și organizarea și asigurarea atingerii obiectivelor entității publice prin exercitarea atribuțiilor funcționale în conformitate cu cadrul normativ și reglementările

interne (încadrarea juridică corectă și luarea unor decizii în conformitate cu legislația în vigoare);

55. Întru crearea unui sistem constant și consecvent privind informarea corespunzătoare a cetățenilor străini asupra deciziilor adoptate, precum și de respectare și asigurare a drepturilor fundamentale ale acestora, se recomandă implementarea corespunzătoare a prevederilor art. 50 al Legii nr.200/2010.

56. Elaborarea Procedurii operaționale privind anularea și revocarea dreptului de ședere în corespundere cu Standardul nr. 11 din Ordinul nr. 189/2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public, și prevederile Legii nr.200/2010, cu aducerea la cunoștință sub semnătură a întregului efectiv.

57. Completarea și ajustarea cadrului normativ privind regimul străinilor (Legea nr.200/2010) cu norme care să asigure exercitarea și respectarea „dreptului la informare” a cetățenilor străini.

58. Întru excluderea practicilor vicioase de stabilire discreționară a unor termene de părăsire a teritoriului RM, se recomandă substituirea sintagmei „în maximum 15 zile” prevăzute la art.52 alin.(1) lit.a) al Legii nr.200/2010 și la pct.11 alin.1) al Regulamentului aprobat prin HG 492/2011, cu sintagma „în termen de 15 zile”.

59. Anihilarea practicii de asumare arbitrară a atribuției de anulare în procedură prealabilă a Deciziilor de returnare de pe teritoriul RM, emise în privința unor străini.

60. Unificarea formelor registrelor și procedurilor de înregistrare a deciziilor de returnare, stabilirea normelor unice de ținere a registrelor și reglementarea acestora prin act departamental. Revizuirea și completarea rubricilor existente, includerea obligatorie a rubricilor: „perioada șederii ilegale”, „termenul de părăsire”.

61. La declararea străinului persoană indezirabilă se recomandă de ținut cont atât de normele naționale cât și cele internaționale, inclusiv de normele care protejează persoanele aflate în procedura de azil. Complementar, este necesar ca Deciziile de declarare a străinului persoană indezirabilă să descrie faptele ce stau la baza declarării străinului persoană indezirabilă, în așa fel, încât cel declarat să poată să își prezinte cazul în mod adecvat în cadrul procedurii de control judiciar ulterior.

62. Examinarea oportunității de modificare a Legii nr.200/2010 și instituirea competenței de a dispune măsura prevăzută la alin.1) art.55, de către instanța de judecată, la sesizarea autorității competente pentru străini sau a autorității cu competențe în domeniul ordinii publice și al securității naționale.

63. Revizuirea procedurii de aducere la cunoștință a deciziei privind declararea străinului persoană indezirabilă prevăzută la art.56 alin.(1) al Legii nr.200/2010 și reglementarea expres a conținutului acestei decizii.

64. Completarea și racordarea capitolul VII din HG nr.492/2011, cu norme/măsură procedurale reglementate de Codul contravențional, Codul penal și Codul de Executare.

65. Completarea art.62 al Legii nr.200/2010 cu norme generale privind procedura de contestare a deciziei instanței de judecată privind expulzarea străinului (măsură asiguratorie dispusă în condițiile Codului contravențional și Codului penal).

66. Substituirea sintagmei „în condițiile legislației” prevăzută la pct.62 al HG nr.492/2011 cu prevederi care să indice expres denumirea, numărul și anul adoptării actelor normative aferente la care se face referire.

7.6 Privind procedura de verificare a legalității șederii și plasării în câmpul muncii pe teritoriul Republicii Moldova a cetățenilor străini, aplicarea sancțiunilor contravenționale în privința acestora

67. Abrogarea Ordinul MAI nr.90/2011 cu privire la aprobarea recomandărilor metodologice în domeniul combaterii șederii ilegale a străinilor pe teritoriul RM, ca fiind caduc.

68. Elaborarea și aprobarea prin act departamental a recomandărilor metodologice noi în domeniul combaterii șederii ilegale a străinilor pe teritoriul RM, în corespundere cu actualele reglementări ale Legii nr.200/2010.

69. Elaborarea unor recomandări cu privire la practica contravențională, uniformizarea aplicării prevederilor Codului contravențional la constatarea, examinarea și soluționarea cauzei contravenționale (inclusiv de examinare a aspectelor ce țin de examinării contravențiilor prevăzute de art. 333, 334, 334¹ CC, inclusiv de recomandările CEDO), cu aprobarea acestora prin act departamental.

70. Organizarea și desfășurarea unor instruiți tematice privind practica contravențională și judiciară, cu examinarea aspectelor/cauzelor care au dus la nulitatea/anularea unor procese-verbale contravenționale de către instanțele de judecată (abordarea aspectelor problematice).

VIII. ANEXE:

ANEXA nr. 1 DESCRIEREA INCIDENTELOR DE INTEGRITATE

✓ **Materializarea riscului coruperii pasive:**

Reținerea în flagrant delict de către CNA și PA (aprilie a.c.), a șefului Secției Regionale NORD a BMA și a unui inspector din cadrul aceleiași secții, în urma primirii sumei de **40 mii lei (2 mii euro)** pentru a nu documenta unii cetățeni ai Republicii Azerbaidjan în vederea încălcării legislației cu privire la regimul străinilor. Ambii angajați ai BMA sunt cercetați penal pentru corupere pasivă.

✓ **Materializarea riscului delapidării mijloacelor din fondurile externe, inclusiv riscului trucării de licitații:**

În perioada anului 2018, în cadrul unui proces penal s-a stabilit că unele persoane publice din cadrul BMA, acționând de comun acord cu factorii de decizie ai unor agenți economici, au mimat procedura de petrecere a unor licitații publice, astfel, prin fraudare, au valorificat banii acordați din fondurile externe și semnat contracte în acest sens. În cadrul procesului, au fost stabilite următoarele situații cu elemente de fraudă: *acordarea unui timp scurt de prezentare a ofertelor, participarea agenților economici gestionați de același grup de persoane, întocmirea caietului de sarcini în favoarea unui anumit agent economic, întocmirea formală a documentelor privind procedurile de achiziție, divizări neargumentate a achizițiilor, precum și majorarea neargumentată a valorii contractelor.*

✓ **Materializarea riscului coruperii pasive:**

În anul 2018, în cadrul unui proces penal s-a constatat că unul din angajații BMA, din interese personale, pretindea, accepta și primea, personal sau prin intermediari, mijloace bănești ce nu i se cuvin, pentru sine sau pentru altă persoană, pentru a îndeplini sau nu, ori pentru a întârzia sau grăbi îndeplinirea unei acțiuni în exercitarea funcției sale sau contrar acesteia. Astfel, s-a constatat că figuranții cauzei penale purtau discuții frecvente cu unul din angajații BMA, care soluționa problemele apărute referitoare la expirarea termenului de ședere sau alte probleme legate de șederea legală a studenților străini pe teritoriul RM, contra unor sume bănești care variau între **250 și 1000 euro**.

ANEXA nr. 2 DESCRIEREA ABATERILOR DISCIPLINARE

✓ **Abatere disciplinară manifestată prin adoptarea unei decizii administrative contrar legislației în vigoare, nerespectarea Constituției, necunoașterea actelor normative ce reglementează domeniul activității prestate.**

Descriere: Ofițerul de caz din cadrul Secției regionale SUD a dispus contrar legislației în vigoare măsura de îndepărtarea de pe teritoriul RM a unui străin care avea

copii minori comuni cu un cetățean al RM, concomitent, fiind luați în custodie publică. Aceste măsuri, au fost aprobate de către șeful nemijlocit, deși acesta conform actelor normative aferente poartă răspundere pentru ordinea regulamentară din subordinea pe care o conduce. Astfel că în calitatea sa de conducător, acesta urma să verifice legalitatea măsurilor propuse de către ofițerul de caz, ulterior să le aprobe sau să le respingă.

Sanctiuni aplicare: Ofițerul de caz – **muștrare**; Conducătorul – **avertisment**.

✓ **Abatere disciplinară manifestată prin iresponsabilitatea și incompetența pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, precum și lipsa disciplinei și îndeplinirea incorectă și neconștiincioasă a atribuțiilor de serviciu.**

Descriere: Ofițerul superior al Secției regionale CENTRU, la solicitarea unei instituții ierarhic superioare a furnizat informație neveridică privind viza temporară de domiciliu a unor străini. Prin urmare, fiind prezentat răspunsul precum că cetățenii vizati nu au fost documentați de către autoritatea competentă pentru străini (informație neveridică). Conform ordinului de sancționare, acest fapt putea genera consecințe juridice negative în materie penală. Totodată, în cadrul efectuării anchetei s-a stabilit că conducătorul Secției vizate nu a verificat modul de executare de către subaltern a sarcinii, inclusiv veridicitatea informațiilor prezentate.

Sanctiuni aplicare: Ofițerul de caz – **avertisment**; Conducătorul – **atenționat**.

✓ **Abatere disciplinară manifestată prin iresponsabilitatea pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu și lipsa de disciplină, îndeplinirea incorectă și neconștiincioasă a atribuțiilor de serviciu.**

Descriere: Executarea superficială a atribuțiilor de serviciu de către unii angajați ai Secției regionale CENTRU, inclusiv a superiorului secției, care nu a verificat minuțios executarea corespunzătoare a atribuțiilor de serviciu de către angajații din subordine, prin ce s-a comis o abatere disciplinară manifestată prin neacordarea unei atenții deosebite prevenirii faptelor ce țin de încălcarea legislației în vigoare, inclusiv a generat materializarea riscului neglijenței în serviciu. Ca rezultat, un cetățean străin din Republica Armenia care era anunțat în căutare internațională pentru fraudă și care se afla pe teritoriul RM nu a fost reținut în conformitate cu legislația în vigoare de către angajații BMA, pentru a putea fi repatriat. Pe numele acestuia însă, a fost emisă o decizie de returnare sub escortă și procurat bilet de călătorie cu escală prin Ucraina, în sumă de 7500 lei (*mijloace financiare în sumă de 7500 lei au fost alocate din mijloacele bugetului public, ulterior recuperate de către angajații Secției regionale CENTRU în cote proporționale*). De menționat că îndepărtarea sub escortă presupune însoțirea străinului inclusiv până la punctul de trecere a frontierei de stat deschis pentru traficul internațional. Astfel că, străinul vizat a fost escortat de către BMA și predat angajaților IGPF. Ulterior, străinul a fost reținut de către reprezentanții PTF „Aeroportul Internațional Chișinău” pe motiv că era anunțat în căutare internațională, deși acest fapt urma a fi stabilit de către angajații BMA inițial, până la emiterea deciziei de returnare de pe teritoriul RM și procurarea biletului de călătorie. Conform ordinului de sancționare, întocmirea și

aprobarea raportului cu propunerea de îndepărtare a străinului, se înfăptuiește doar după verificarea mai multor baze de date, inclusiv a OIPC INTERPOL. Astfel că, neglijența de care au dat dovadă angajații Secției regionale Centru ar fi putut avea consecințe juridice grave, cu toate acestea însă, ultimii nu și-au recunoscut vinovăția.

Sanțiuni aplicare: *Ofițerul 1 – mustrare aspră; Ofițerul 2 – avertisment; Conducătorul – avertisment.*

- ✓ **Abatere disciplinară manifestată prin exploatarea unității de transport contrar prevederilor Regulamentului circulației rutiere.**

Descriere: Ofițerul superior al Secției regionale CENTRU contrar prevederilor Regulamentului circulației rutiere a exploatat unitatea de transport prin amplasarea la geamurile laterale din față a obiectelor ce diminuează câmpul vizual al conducătorului.

Sanțiuni aplicare: *Ofițerul – mustrare; Conducerea – atenționată.*

- ✓ **Abatere disciplinară manifestată prin neexecutarea sarcinilor, ordinelor și atribuțiilor legale ale conducătorului ierarhic superior.**

Descriere: Conform ordinului de sancționare, ofițerul superior al Secției regionale CENTRU nu s-a prezentat în una din ședințele de judecată pentru examinarea acțiunii de contencios administrativ, prin care se solicita anularea Deciziei BMA cu privire la declararea unui cetățean străin ca persoană indezirabilă pe teritoriul RM, acesta din urmă, fiind antrenat în alte activități de serviciu. Situația dată, fiind condiționată și de lipsa controlului și supravegherii din partea conducătorului Secției regionale.

Sanțiuni aplicare: *Ofițerul – mustrare aspră; Conducătorul – avertisment.*

- ✓ **Abatere disciplinară manifestată prin luarea la evidență a unui cetățean străin, care nu deținea viza necesară pentru intrarea/ieșirea și tranzitarea teritoriului RM.**

Descriere: În conformitate cu ordinul de sancționare, s-a constatat că unele acțiuni și inacțiuni ale ofițerului superior al Secției Evidență „Hârbovăț”, au constituit abateri de la normele legale, fapt ce a generat luarea la evidență a unui străin contrar legislației în vigoare. Astfel, fiind încălcate prevederile Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidență a locuitorilor RM, aprobat prin HG NR.125/2013.

Sanțiuni aplicare: *Ofițerul – avertisment; Conducerea – atenționată.*