



Raport de evaluare ex-post a mecanismului de combatere a șederii ilegale în Moldova

Septembrie 2023

AUTOR:
Ion GRAUR



Centrul Internațional pentru Dezvoltarea Politicilor Migraționale (ICMPD)

Gonzagagasse 1

A-1010 Vienna

www.icmpd.org

Centrul Internațional pentru Dezvoltarea Politicilor Migraționale

Vienna, Austria

Toate drepturile rezervate. Nici o parte a acestei publicații nu poate fi reprodusă, copiată sau transmisă sub nici o formă sau prin niciun mijloc, electronic sau mecanic, inclusiv fotocopiere, înregistrare sau orice sistem de stocare și recuperare a informațiilor, fără permisiunea deținătorilor drepturilor de autor.



CUPRINS

Recunoștințe	6
Introducere	7
1. Obiectivele evaluării	8
1.1. Identificarea și evaluarea măsurilor și politicilor implementate în cadrul Mecanismului de combatere a șederii ilegale	8
1.2. Evaluarea gradului de eficiență în atingerea obiectivelor stabilite	8
1.3. Evaluarea coerenței și eficacității structurilor și proceselor interne	8
1.4. Evaluarea impactului asupra reducerii numărului de persoane cu ședere ilegală în țară ..	8
1.5. Analiza impactului asupra securității naționale și a protecției drepturilor omului	8
2. Metodologia evaluării ex-post a Mecanismului de combaterea a șederii ilegale în Republica Moldova	8
2.1. Metodologia de colectare	8
2.2. Surse și colectarea datelor	8
3. Întrebări de evaluare concentrate pe legătura dintre nevoi și abordarea intervenției (relevanță), analiza rezultatelor, obiectivelor, impactului și identificarea nevoilor ulterioare:	8
3.1. Relevanță	8
3.2. Eficiența și eficacitatea	9
3.3. Impactul	9
3.4. Riscurile și neajunsurile altor metode de colectare a datelor	9
4. Rezultatele evaluării	10
4.1. Relevanța	10
1.1. În ce măsură mecanismul de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova a abordat nevoile identificate în ceea ce privește controlul și reducerea numărului de străini cu ședere ilegală în țară?	10
1.2. Care au fost principalele aspecte ale contextului regional și luate în considerare în procesul de dezvoltare și implementare a mecanismului?	11
4.2. Calitatea obiectivelor	11
1.1. Cum au fost trasate obiectivele generale ale mecanismului de combatere a șederii ilegale și în ce măsură au fost clar definite și realizabile?	11
4.3. Eficiența și eficacitatea	13



1.1. În ce măsură structurile și procesele de implementare planificate au fost adecvate și corespunzătoare pentru a atinge obiectivele mecanismului de combatere a șederii ilegale?	13
1.2. Au fost clar definite și înțelese responsabilitățile și rolurile diferitelor structuri și procese interne implicate în implementare	13
1.3. Eficacitatea strategiilor de management (managementul descentralizat versus managementul centralizat).....	13
1.4. Există sinergie și coordonare între structurile și procesele de implementare pentru a asigura eficiența și eficacitatea intervenției?	14
1.5. Probleme interne sau externe întâlnite pe parcursul implementării cu privire la structuri sau procese:	14
<i>Ce probleme interne sau externe au apărut pe parcursul implementării mecanismului și au afectat structurile sau procesele de implementare?</i>	
<i>În ce măsura modul în care sunt abordați acești termeni corespund angajamentelor de respectare drepturilor omului?</i>	
1.6. Există constrângeri bugetare, legislație ambiguă sau alte probleme instituționale care au avut un impact negativ asupra implementării?	18
1.7 Probabilitatea ca rezultatele prezente să asigure îndeplinirea obiectivelor intervenției în cele din urmă:	26
<i>Evaluând rezultatele prezente ale mecanismului, cât de probabil este că acestea vor contribui la atingerea obiectivelor generale și specifice ale intervenției în cele din urmă?</i>	
<i>Există suficiente resurse, capacități și angajament politic pentru a continua și a consolida rezultatele obținute până acum?</i>	
5. Impactul	26
1.1. În ce măsură mecanismul de combatere a șederii ilegale a contribuit la atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă, cum ar fi reducerea sărăciei, promovarea incluziunii sociale și creșterea economică sustenabilă?	26
6. Sinteza recomandărilor	27
Anexa nr.1	29
Anexa nr.2	31



Abrevieri:

IGM	Inspectoratul General Pentru Migrație
BMA	Biroul Migrație și Azil
CC	Codul Contravențional
CPTS	Centrul de Plasament Temporar al Străinilor
IGP	Inspectoratul General al Poliției
IGPF	Inspectoratul General al Poliției de Frontieră
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
OIM	Organizația Internațională pentru Migrație
PSO	Proceduri Standard de Operare
RM	Republica Moldova



Recunoștințe

Evaluarea ex-post a mecanismului de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova a avut loc în cadrul Proiectul "Capacitate pentru un sistem de primire bazat pe drepturi în Moldova" (CareFor). Scopul acestei activități este elaborarea unei metodologii pentru efectuarea unei astfel de evaluări și desigur efectuarea evaluării propriu zise.

Acest raport este bazat pe o cercetarea minuțioasă a cadrului legal relevant, bunelor practice regionale și evoluția mecanismului de combatere a șederii ilegale în perioada de tranziție și restructurare. Tot în cadrul acestei activități au avut loc o serie de interviuri cu colaboratori ai IGM dar și cu reprezentanți ai societății civile și alte instituții. Cu această ocazie țin să le mulțumesc pentru disponibilitate și deschidere în procesul realizării seriilor de interviuri.

În același timp sunt recunoscător Inspectoratului General pentru Migrație și desigur reprezentantului local al ICMPD Moldova - Alexandru Mocanu, pentru contribuție, implicare și susținere.



Introducere

Mecanismul de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova este răspunsul la provocările fără precedent asociate cu migrația ilegală și șederii ilegale a străinilor în țară. Republica Moldova, ca țară de tranzit și destinație, se confruntă cu numeroase probleme care atentează la securitatea națională, inclusiv exploatarea prin muncă și traficul de ființe umane.

În plus, Republica Moldova se confruntă cu o situație gravă generată de criza umanitară din țara vecină, care a accentuat problemele de securitate, inclusiv fenomenele migrației ilegale și traficului de persoane.

Aceste aspecte reprezintă o provocare semnificativă și necesită abordări comprehensive și coordonate pentru a face față impactului lor asupra societății și pentru promovarea unor politici bazate pe respectarea drepturilor omului.

În acest sens, guvernul Republicii Moldova a aprobat Programul destinat gestionării fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025 și a Planului de acțiuni. Abordarea sistemică a acestui program va contribui la gestionarea mult mai eficient a fluxului migrațional, stabilirea unor reguli bine conturate privind admisia și procedurile de documentare a străinilor, dar și sporirea calității serviciilor prestate acestora.

Rolul cheie în implementarea acestui Program revine Inspectoratului General pentru Migrație, care trece printr-un amplu proces de restructurare și are drept scop eficientizarea proceselor de lucru. Una din direcțiile prioritare ale IGM este combaterea șederii ilegale pe teritoriul Republicii Moldova a cărei structuri funcționale a fost regândită și îmbunătățită pentru a face față schimbărilor dinamice.

Pentru a contribui la acest efort, și pentru realizarea unuia din obiectivele specifice a Planului de acțiuni ne propunem realizarea unei evaluări ex-post care va oferi pe termen scurt o perspectivă clară ce ține de evoluția și restructurarea mecanismului de combatere a șederii ilegale, iar pe termen lung un set de instrumente care vor putea fi utilizate în realizare unor exerciții similare în mod ciclic.

Mai mult decât atât, evaluarea ex post oferă oportunitatea de a evalua în ce măsură Mecanismul a atins obiectivele stabilite și de a identifica eventualele lacune sau aspecte care necesită ajustări. Aceasta poate contribui la îmbunătățirea politicilor și a practicilor în domeniul combaterii șederii ilegale, astfel încât să fie asigurat un sistem mai eficient și mai coerent în viitor.

Metodologia de evaluare ex post a Mecanismului de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova va fi structurată în câteva etape, pentru a obține o evaluare ex post robustă și echilibrată a eficienței și impactului acestui mecanism.

1. Obiectivele evaluării

1.1. Identificarea și evaluarea măsurilor și politicilor implementate în cadrul Mecanismului de combatere a șederii ilegale.

1.2. Evaluarea gradului de eficiență în atingerea obiectivelor stabilite.

1.3. Evaluarea coerenței și eficacității structurilor și proceselor interne.

1.4. Evaluarea impactului asupra reducerii numărului de persoane cu ședere ilegală în țară.

1.5. Analiza impactului asupra securității naționale și a protecției drepturilor omului

2. Metodologia evaluării ex-post a Mecanismului de combaterea a șederii ilegale în Republica Moldova

2.1. Metodologia de colectare

Se optează pe o abordare participativă și cu metode mixte, implicând și consultând cât mai mult posibil părțile interesate relevante și integrând această abordare în cadrul metodologiei în măsura în care va fi fezabil. Colectarea datelor va fi realizat din mai multe surse, în scopul de a valida constatările evaluării.

2.2. Surse și colectarea datelor

Cele patru metode de cercetare utilizate pentru a aduna informații cu privire la problemele cheie sunt:

- ↳ Cercetarea documentară bazată pe documente și analiza legislației, regulamente interne, date statistice, studii și cercetări anterioare și altor date existente și literaturii relevante;
- ↳ Interviuri aprofundate semi-structurate cu reprezentanții IGM;
- ↳ Interviuri și consultări cu părțile interesate naționale (ONG-uri, etc.).

3. Întrebări de evaluare concentrate pe legătura dintre nevoi și abordarea intervenției (relevanță), analiza rezultatelor, obiectivelor, impactului și identificarea nevoilor ulterioare:

3.1. Relevanță

- ↳ În ce măsură mecanismul de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova a abordat nevoile identificate în ceea ce privește controlul și reducerea numărului de străini cu ședere ilegală în țară?
- ↳ Care au fost principalele aspecte ale contextului regional și luate în considerare în procesul de dezvoltare și implementare a mecanismului?
- ↳ Calitatea obiectivelor:
- ↳ Cum au fost trasate obiectivele generale ale mecanismului de combatere a șederii ilegale și în ce măsură au fost clar definite și realizabile?
- ↳ Cum au contribuit la asigurarea respectării drepturilor și garanțiilor fundamentale ale drepturilor omului;
- ↳ Calitatea formulării indicatorilor:

- ↳ Ce indicatori au fost utilizați pentru a măsura progresul și rezultatele mecanismului de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova?
- ↳ Cum au fost selectați acești indicatori și în ce măsură aceștia au fost relevanți pentru obiectivele și nevoile identificate?
- ↳ Existența definițiilor clare pentru fiecare indicator utilizat și evaluarea calității acestor definiții?

3.2. Eficiența și eficacitatea.

- ↳ În ce măsură structurile și procesele de implementare planificate au fost adecvate și corespunzătoare pentru a atinge obiectivele mecanismului de combatere a șederii ilegale?
- ↳ Au fost clar definite și înțelese responsabilitățile și rolurile diferitelor structuri și procese interne implicate în implementare?
- ↳ Există sinergie și coordonare între structurile și procesele de implementare pentru a asigura eficiența și eficacitatea intervenției?
- ↳ Probleme interne sau externe întâlnite pe parcursul implementării cu privire la structuri sau procese:
 - ↳ Ce probleme interne sau externe au apărut pe parcursul implementării mecanismului și au afectat structurile sau procesele de implementare?
 - ↳ Există constrângeri bugetare, legislație ambiguă sau alte probleme instituționale care au avut un impact negativ asupra implementării?
 - ↳ Probabilitatea ca rezultatele prezente să asigure îndeplinirea obiectivelor intervenției în cele din urmă:
 - ↳ Evaluând rezultatele prezente ale mecanismului, cât de probabil este că acestea vor contribui la atingerea obiectivelor generale și specifice ale intervenției în cele din urmă?
 - ↳ Există suficiente resurse, capacități și angajament politic pentru a continua și a consolida rezultatele obținute până acum?

3.3. Impactul

- ↳ În ce măsură mecanismul de combatere a șederii ilegale a contribuit la atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă, cum ar fi reducerea sărăciei, promovarea incluziunii sociale și creșterea economică sustenabilă?

3.4. Riscurile și neajunsurile altor metode de colectare a datelor

Riscurile și neajunsurile Focus Grupurilor ca metodă de evaluare în acest caz pot fi sumarizate după cum urmează:

- ↳ Există riscul ca o anumită persoană sau grup să domine discuțiile în cadrul Focus Grupurilor, limitând astfel participarea și contribuția altor membri ai grupului.
- ↳ Din cauza dinamicii grupului și interacțiunilor sociale, unii participanți pot fi reticenți să-și exprime opiniile sau să ofere informații sensibile, ceea ce poate afecta calitatea datelor colectate.
- ↳ Focus Grupul poate fi afectat din punct de vedere al timpului restrâns și resurselor disponibile pentru desfășurarea lor, ceea ce într-un final poate afecta adâncimea și acuratețea evaluării.

Evaluarea ex post bazată pe Focus Grupuri poate oferi perspective și concluzii limitate, care pot fi dificil de generalizat la nivelul întregului mecanism de combatere a șederii ilegale.

4. Rezultatele evaluării

4.1. Relevanța

1.1. În ce măsură mecanismul de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova a abordat nevoile identificate în ceea ce privește controlul și reducerea numărului de străini cu ședere ilegală în țară?

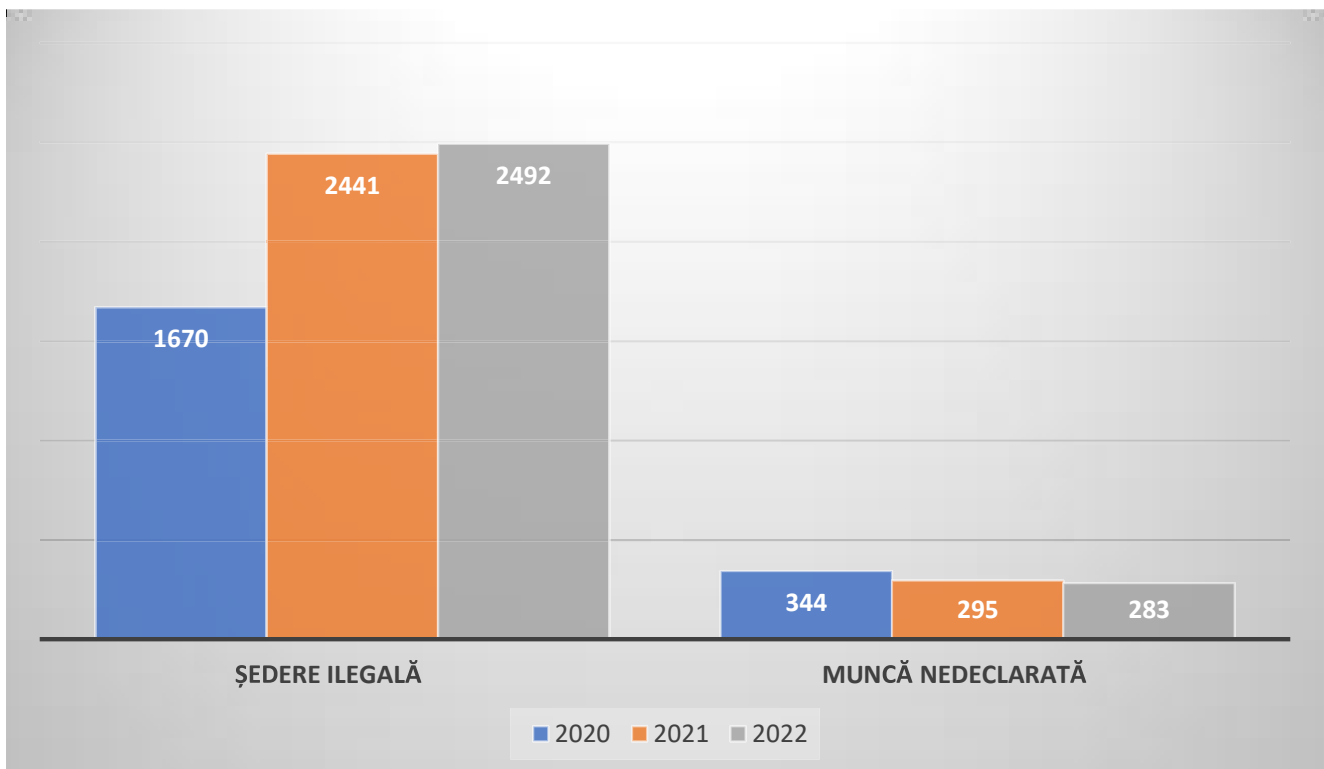
Structura și modul de operare al mecanismului de combatere a șederii ilegale sunt pertinente și au contribuit la angajamentul statului în punerea în aplicare a politicilor sale privind migrația.

Mecanismul a fost proiectat cu o coerență logică în legătură cu obiectivele, rezultatele și activitățile sale. Relevanța și pertinenta mecanismului a fost remarcată și de majoritatea persoanelor intervievate.

De altfel, mecanismul de combatere a șederii ilegale în Moldova are o importanță crucială în asigurarea securității naționale, promovarea ordinii sociale și protecția drepturilor omului. Prin asigurarea eficienței acestui mecanism, se urmărește reducerea impactului negativ al muncii nedeclarate și șederii ilegale asupra economiei și a bunăstării sociale. De asemenea, eficiența mecanismului contribuie la dezvoltarea unei piețe de muncă competitive, stimulând investițiile și crearea de locuri de muncă.

Informația statistică disponibilă indică o creștere constantă a ratei de depistare a străinilor cu ședere ilegală în țară care poate fi determinată inclusiv de amplul proces de reformarea instituțională, îmbunătățirea eficienței operaționale și asigurarea unei activități coordonate de către toate entitățile cu atribuții în domeniu.

Figura 1. Numărul cazurilor documentate de încălcare de către străini a regulilor de ședere în Republica Moldova





1.2. Care au fost principalele aspecte ale contextului regional și luate în considerare în procesul de dezvoltare și implementare a mecanismului?

Cele mai importante documente de politici publice care trasează tendințele și prioritățile mecanismului de combaterea a șederii ilegale sunt Strategia națională în domeniul migrației 2011-2020 și Programul privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor 2022-2025 Aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 808/2022.

În aceste documente de politici publice se regăsesc cele mai principale aspecte ale contextului regional orientate spre asigurarea dezvoltării unui sistem de management integrat al migrației, bazat pe instituții puternice, instrumente eficiente și proceduri clare, capacități de analiză și gestionare a riscurilor, cooperarea interinstituțională și internațională consolidată.

Acest document de politici publice conține și un Plan de acțiuni, multe din care fie sunt deja transpuse în cadrul legal național fie sunt planificate pentru etapele următoare.

Aspirațiile Republicii Moldova de integrarea europeană și ulterior obținerea statutului de țară candidată a fost unul din cele mai principale aspecte care a determinat politicile statului în domeniul migrației. Acest proces în mod inevitabil are un impact semnificativ asupra modului în care Republica Moldova abordează gestionarea migrației, inclusiv aspecte legate de controlul frontierei, acordarea azilului și gestionarea fluxurilor migratorii.

De asemenea, această perspectivă a impulsat și cooperarea regională și schimbul de experiență cu alte state în vederea abordării comune a provocărilor legate de migrație.

Și nu în ultimul rând criza migrațională generată de conflictul armat din Ucraina care pune în continuare presiune substanțială asupra capacității Republicii Moldova de a face față tuturor problemelor legate de acest factor.

4.2. Calitatea obiectivelor

1.1. Cum au fost trasate obiectivele generale ale mecanismului de combatere a șederii ilegale și în ce măsură au fost clar definite și realizabile?

Obiectivele generale care se regăsesc în documentele de politici publice de rând cu planul de acțiuni sunt formulate clar contribuind la caracterul realizabil a acestora. Argumentele ce susțin această afirmație reflectă faptul că obiectivele par a fi realiste și fezabile, și sunt adaptate la resursele și capacitățile actuale ale țării.

Strategia de gestionare a combaterea a șederii ilegale în Republica Moldova pare a aborda cu acuratețe contextul local, rezonând cu necesitățile specifice și cu situația din teren. Încurajarea colaborării dintre IGM și alte instituții relevă o abordare integrată și coordonată, aspect ce poate contribui la o eficacitate sporită în atingerea obiectivelor. De asemenea, obiectivele par a fi aliniate la standardele internaționale, indicând o angajare în a respecta și a îndeplini cerințele regionale în domeniu.

Cu toate că în urma reorganizării Biroului de Migrație și Azil în Inspectoratul General pentru Migrație, au avut loc o serie de modificări structurale și organizatorice acest aspect nu pare să aibă un impact semnificativ asupra obiectivelor generale.

1.2. Cum au contribuit la asigurarea respectării drepturilor și garanțiilor fundamentale ale drepturilor omului;

Obiectivele generale sunt în mare măsură centrate pe consolidarea respectării drepturilor fundamentale ale omului, există însă o serie de probleme care s-au conturat în ultimii ani.

Pornind de la cele mai grave probleme care sunt legate de custodie publică, și anume:

- Lipsa reglementării perioadei de până la plasare în custodie publică care conform standardelor internaționale și practicii CtEDO este interpretată drept detenție ilegală;
- Reglementarea neuniformă a procedurii de examinarea demersurilor de plasare și prelungirea a termenului custodie publice cât și procedura de contestare;
- Plasare în custodie publică pe termene îndelungate de timp, deși perspectivele de îndepărtare în termeni utili fiind minime;
- Problema interpretării extinse a conceptelor de ordine publică și securitatea statului care pot avea, de asemenea, consecințe grave.
- Accesul limitat la servicii de interpretare de către interpreți autorizați;

Deși obiectivele mecanismului de combatere a șederii ilegale au contribuit într-o măsură semnificativă în acest domeniu, persistența acestor probleme subliniază necesitatea unei abordări continue și a unor reforme mai profunde. Asigurarea respectării drepturilor și garanțiilor fundamentale ale drepturilor omului în contextul custodiei publice rămâne o provocare importantă și necesită angajamentul continuu al autorităților și a comunității internaționale.

Calitatea formulării indicatorilor:

- ↘ Ce indicatori au fost utilizați pentru a măsura progresul și rezultatele mecanismului de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova?
- ↘ Cum au fost selectați acești indicatori și în ce măsură aceștia au fost relevanți pentru obiectivele și nevoile identificate?
- ↘ Existența definițiilor clare pentru fiecare indicator utilizat și evaluarea calității acestor definiții?

Odată cu evoluția instituțională și ponderea complexității misiunii, structurile responsabile de implementarea mecanismului de combatere a șederii ilegale au fost reorganizate din punct de vedere organizațional și funcțional. Cu toate acestea, nu există criterii clare de evaluare a obiectivelor, performanței la nivelul structurilor sau la nivel individual, nici indicatori de evaluare a rezultatelor. Ceea ce face complicată sau chiar imposibilă monitorizarea calității. Acest aspect a fost evidențiat anterior și în alte evaluări și analize.

În vederea îmbunătățirii procesului de evaluare a performanței și a progresului în atingerea obiectivelor, este recomandată dezvoltarea unui set de criterii de evaluare care să includă atât indicatori cantitativi, cât și calitativi, aceștia fiind adaptați specificului activităților desfășurate în cadrul mecanismului de combatere a șederii ilegale. Prin implementarea acestor criterii, se va facilita monitorizarea regulată a performanței și a progresului în direcția obiectivelor stabilite. În același timp va contribui la asigurarea unei evaluări mai complete a impactului activității mecanismului și la identificarea eficacității acestuia.



4.3. Eficiența și eficacitatea

1.1. În ce măsură structurile și procesele de implementare planificate au fost adecvate și corespunzătoare pentru a atinge obiectivele mecanismului de combatere a șederii ilegale?

Structurile și procesele planificate au fost, în general, adecvate și au contribuit semnificativ la realizarea obiectivelor mecanismului de combatere a șederii ilegale. Aceste procese sunt concepute într-un mod coerent și logic, asigurând o conexiune strânsă între obiective, rezultate și activități, cu flexibilitate pentru a răspunde la provocările regionale legate de migrație.

Cu toate acestea, există încă spațiu pentru îmbunătățiri. După cum am menționat și în alte secțiuni, unele procese necesită o revizuire și actualizare pentru a se adapta mai bine noilor cerințe și pentru a elimina eventualele deficiențe. De asemenea, trebuie acordată o atenție deosebită interoperabilității bazelor de date, pentru a asigura un acces facil și rapid la informațiile esențiale.

În ansamblu, structurile și procesele planificate reprezintă o fundație solidă pentru activitatea de combatere a șederii ilegale, dar trebuie să fie în continuare adaptate și îmbunătățite pentru a ține pasul cu schimbările și evoluția fenomenului migrației. Acest proces de adaptare continuă este esențial pentru a menține eficacitatea și relevanța mecanismului în fața provocărilor în continuă schimbare.

1.2. Au fost clar definite și înțelese responsabilitățile și rolurile diferitelor structuri și procese interne implicate în implementare

Republica Moldova dispune de un cadru legal și instituțional robust pentru gestionarea migrației și combaterea șederii ilegale, iar rolurile și responsabilitățile sunt stabilite în mod explicit pentru a asigura o abordare consecventă și eficace în acest domeniu.

Structurile și procesele implicate în implementarea mecanismului de combatere a șederii ilegale au fost definite și înțelese cu claritate.

Cu toate acestea, este important să subliniem că, până la restructurarea IGM au existat unele aspecte funcționale problematice. Unul dintre aceste aspecte este faptul că personalul Direcției de combatere a șederii ilegale desfășurau activități nespecifice din cauza absenței structurilor specializate și a deficitului de efective la nivelul fostei structuri a BMA. Această problemă inevitabil afectă negativ îndeplinirea sarcinilor specific activității și de regulă genera suprasolicitarea resurselor umane disponibile.

1.3. Eficacitatea strategiilor de management (managementul descentralizat versus managementul centralizat).

Strategia de gestionare descentralizată a anumitor procese și funcții în cadrul mecanismului de combatere a șederii ilegale aduce beneficii semnificative în comparație cu un model centralizat, o astfel de tranziție a avut loc în contextul reorganizării Biroului de Migrație și Azil în Inspectoratul General pentru Migrație, care a implicat crearea și redistribuirea unor funcțiilor. Argumentele în favoarea acestei abordări sunt multiple. Deciziile luate la nivelul direcțiilor sunt mai rapide și mai eficiente, eliminând necesitatea aprobărilor sau coordonării centrale. Acest aspect favorizează reacția promptă în fața unor situații urgente sau cazurilor complexe.

Prin dezvoltarea de expertiză la nivel local, în cadrul fiecărei direcții, se poate obține o înțelegere mai profundă a problemelor specifice regiunii. Acest lucru contribuie la identificarea și aplicarea soluțiilor potrivite. Faptul că fiecare direcție este responsabilă pentru propriul succes poate motiva și angaja personalul. Aceștia



sunt mai susceptibili să se implice și să își asume responsabilitatea pentru rezultatele obținute.

Comunicarea eficientă între nivelurile ierarhice și schimbul de informații între direcții sunt facilitate de gestionarea descentralizată. Acest aspect poate duce la o mai bună coordonare și colaborare, ceea ce se traduce în eficiență sporită și calitate îmbunătățită a deciziilor.

1.4. Există sinergie și coordonare între structurile și procesele de implementare pentru a asigura eficiența și eficacitatea intervenției?

În cadrul mecanismului de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova, s-a observat o sinergie puternică și o coordonare bine pusă la punct între structurile și procesele de implementare în special după restructurare. Această coordonare a contribuit la o implementare eficientă și eficace a măsurilor, asigurând o distribuție coezivă a responsabilităților între entitățile cheie.

Această sinergie și coordonare au contribuit în mod semnificativ la realizarea obiectivelor stabilite în cadrul mecanismului și la maximizarea impactului eforturilor depuse în combaterea șederii ilegale în Moldova.

În plus, coordonarea eficientă între structurile și procesele de implementare a adus beneficii suplimentare prin:

Coordonarea internă a instituției a dus la o gestionare eficientă a resurselor disponibile, reducând riscul de suprapuneri sau conflicte de competențe majore, cu excepții justificate menționate la alt capitol. Acest lucru a permis răspunsuri mai rapide la situații neprevăzute, precum fluxurile migratorii generate de conflictul armat din regiune. De asemenea, sinergia pe intern cât și în raport cu alte instituții a consolidat legitimitatea și credibilitatea măsurilor de combatere a șederii ilegale, asigurând o abordare coezivă din partea IGM.

Această abordare integrată a permis maximizarea eficienței și eficacității măsurilor luate, contribuind la atingerea obiectivelor și generând impact pozitiv.

1.5. Probleme interne sau externe întâlnite pe parcursul implementării cu privire la structuri sau procese:

Ce probleme interne sau externe au apărut pe parcursul implementării mecanismului și au afectat structurile sau procesele de implementare?

Centrul de plasament temporar pentru Străini

Centrul de plasament temporar pentru străini este parte a mecanismului de combatere a șederii ilegale a străinilor și funcțional are o serie de atribuții privind asigurarea și organizarea cazării temporare a străinilor, printre care:

- ↳ asigură cazarea temporară a străinilor declarați indezirabili sau împotriva cărora s-a dispus măsura returnării ori expulzării;
- ↳ asigură paza și supravegherea străinilor aflați în custodie publică în conformitate cu regimul stabilit;
- ↳ înaintează demersuri la instanțele de judecată privind prelungirea custodiei publice a cetățenilor străini și apatrizilor care nu pot fi îndepărtați în termen de 30 de zile;
- ↳ pune în executare hotărârile instanțelor de judecată privind expulzarea de pe teritoriul RM a cetățenilor străini și apatrizilor;
- ↳ efectuează, după caz și în limita competențelor, formalitățile necesare pentru îndepărtarea cetățenilor

străini și apatrizilor de pe teritoriul RM;

↳ asigură în domeniul combaterii șederii ilegale a cetățenilor străini și apatrizilor cooperarea și schimbul de informații cu autoritățile administrative și instituțiile subordonate MAI, organele de stat, organizațiile internaționale și non –guvernamentale, secțiile consulare;

↳ înaintează propuneri pentru modificarea sau completarea actelor legislative și normative în domeniul de competență;

↳ efectuează activitatea specială de investigații, gestionează dosare speciale, lucrul informativ etc.

Aspectele problematice legate de activitatea Centrului de plasament temporar pentru străini se referă la:

↳ Lipsa unităților de personal medical și asistență psihologică, aspect remarcat și în unele rapoarte precedente¹;

↳ Lipsa unui mecanism viabil privind contestarea sancțiunilor disciplinare aplicate conform art. 661 a Legii cu privire la regimul străinilor.

Custodia publică

Privarea de libertate sau restricționarea libertății de mișcare, chiar și pe scurt poate fi interpretată ca detenție ilegală sau arbitrară. Iar statul este obligat să –și organizeze activitatea într –un mod cât mai neinvaziv în zona de drepturi fundamentale cum este dreptul al libertate de mișcare.

O instituție nouă integrată în propunerea de modificare a Legii 200 cu privire la regimul strinilor presupune legiferarea timpului care poate fi restricționat un străin până la plasarea în custodie publică, atunci când e cazul, eliminând astfel o lacună legislativă existentă.

De rând cu o serie de alte aspecte problematice ce tine de custodia publica cum este:

- Unificare procedurii de plasare și prelungire a custodiei publice;
- Reglementarea controlului automat a legalității plasării în custodie publică;
- Stabilirea începutului curgerii termenului custodie publice pentru eliminarea erorilor de calculare a termenului;

În ansamblu, custodia publică nu este doar o îngrădire majoră a drepturilor omului dar și o încărcătura solidă de efort, timp și resurse umane pentru bugetul public. Custodia publică este cea mai costisitoare măsură de asigurare iar statul trebuie să fie pro activ în identificare continuă a soluțiilor pentru evitarea utilizării excesive a acestei măsuri.

Tot în acest sens, eforturile de eficientizare trebuie să fie constante, inclusiv eficientizarea procedurilor de îndepărtare, evaluarea din oficiu a perspectivei de îndepărtare, astfel cu cât este mai scăzută, dispare proporționalitatea custodiei publice și se impune aplicarea unei alternative.

¹ Raport de evaluare e dezvoltării instituționale, inclusiv a resurselor umane și capacităților operaționale ale Biroului migrație și azil din Republica Moldova, Autor- Daniel Barbu, pag.89



Recomandare:

- Instituirea unităților de personal medical și de asistență psihologică în cadrul CPTS;
- Reglementarea unui mecanism privind contestarea sancțiunilor disciplinare aplicate în cadrul CPTS;
- Un domeniu subdezvoltat rămâne a fi alternativele plasării în custodie publică care conform legislației noastre se limitează doar la acordarea statutului de tolerat. Identificare și lărgirea spectrului de alternative trebuie să fie o prioritate.

În mod inevitabil eficientizarea activității de combatere a șederii ilegale și anume organizarea eficientă a procedurilor de returnare sau îndepărtare de rând cu toți factorii care contribuie la aceasta vor avea ca efect scăderea timpului petrecut în custodie publică.

Securitatea statului, ordinea publică

În ce măsură modul în care sunt abordați acești termeni corespund angajamentelor de respectare drepturilor omului?

Securitatea națională este un concept dinamic și trebuie să corespundă realităților.

Preocupările privind interpretarea și aplicarea conceptului de "Ordine publică" sau "Securitatea statului" sunt la ordinea zilei în literatura de specialitate cât și în reglementările altor state europene.

Conceptul de Securitatea statului este reglementat de Legea nr. 112 din 22.05.2008 privind aprobarea Concepției securității naționale a Republicii Moldova și Legea nr.618 din 31.10.1995 securității statului.

În esență, legislația Republicii Moldova oferă autorităților competente puterea de a revoca dreptul de ședere cu eventuala îndepărtarea a unui străin precum și aplicarea interdicției dacă acesta prezintă o amenințare reală la adresa ordinii publice sau a securității naționale. Cu toate acestea, aplicarea acestor prevederi poate varia în funcție de circumstanțele individuale ale fiecărui caz și de interpretarea autorităților competente.

Comportamentul personal al individului trebuie să constituie o amenințare concretă, prezentă și suficient de gravă care afectează unul dintre principalele interese ale societății. Justificările care sunt formulate doar pe baza unor considerații generale de prevenire sau care nu sunt direct relevante pentru circumstanțele specifice ale cazului nu pot fi luate în considerare.

Este crucial ca deciziile să fie fundamentate pe o analiză detaliată a circumstanțelor specifice ale fiecărui caz și să se concentreze asupra riscurilor imediate și semnificative pentru societate.

De exemplu, Germania ia în considerare natura infracțiunii și motivul pentru returnare în funcție de durata șederii legale, precum și de legăturile familiale și sociale dezvoltate în țară. Durata poate fi redusă în cazul în care aceasta ar implica dificultăți disproporționate în viața privată sau familială a persoanei. În Franța și Suedia, în cazul în care s-a acordat un termen de returnare voluntară, poate fi impusă o interdicție de intrare mai lungă atunci când străinul nu a plecat în timpul aceluși interval. Legislațiile din Țările de Jos și Polonia sunt detaliate și prevăd patru durate diferite, legate de temeiul deciziei de returnare

Fără îndoială, termenii "securitate națională" și "ordine publică" nu au o definiție precisă. Ambele termeni sunt susceptibili de interpretare din cauza lipsei de precizie. Este clar că amenințarea la adresa securității naționale sau ordinii publice, pe care o generează prezența unui străin pe teritoriul Republicii Moldova, trebuie

să fie reală și nu fictivă. Prin urmare, este esențial să se analizeze cu atenție circumstanțele individuale ale fiecărui caz pentru a determina dacă aceste amenințări sunt justificate sau nu.

În paralel, se impune o analiză atentă a conceptelor de securitate a statului și ordine publică. Acestea trebuie abordate într-un mod dinamic, ținând cont de evoluțiile societății. În acest sens, este necesară clarificarea în ce măsură abordarea acestor concepte este compatibilă cu angajamentele de respectare a drepturilor omului. De asemenea, trebuie stabilită o limită inferioară clară pentru încălcarea sau amenințarea ordinii publice, pentru a asigura o aplicare corectă a interdicției de ședere.

Recomandare:

În continuare este recomandabil revizuirea și actualizarea cadrului legal existent în ceea ce privește securitatea statului și ordinea publică în aplicarea legii asupra străinilor pentru a reflecta poziția Republicii Moldova ca țară candidată la integrarea în Uniunea Europeană.

Deosebit de important este să se reducă pe cât posibil interpretarea extinsă a conceptelor de securitate a statului și ordine publică, ceea ce va consolida claritatea și previzibilitatea legislației din acest domeniu. Aceste măsuri vor contribui la alinierea cu standardele europene și la promovarea unui cadru legal mai eficient și mai corespunzător pentru gestionarea șederii străinilor în țară.

Problema interpreților:

În cadrul contextului curent, problema interpreților în cadrul activității IGM și în sistemul judiciar per total reprezintă o provocare semnificativă ce necesită abordări atât pe termen scurt, cât și pe termen lung. Numărul interpreților autorizați este limitat iar pentru anumite limbi în general lipsesc. Limba reprezintă o barieră semnificativă pentru mulți străini sau vorbitori de limbi minoritare implicați în procedurile legale. În unele situații semnalate, "interpreții" în cadrul procedurilor efectuate de colaboratorii IGM sunt persoane care nu au calificări specifice unui interpret, dar au o înțelegere rezonabilă a limbii sunt implicați în calitate de interpreți, în mod regulat. Cu toate acestea, dreptul accesului la un interpret este o garanție reglementată în legislația națională și internațională încălcarea căreia poate avea consecințe grave, cum ar fi dreptul al proces echitabil prevăzut de art.6. CEDO.

În vederea identificării soluțiilor adecvate, este esențial să se ia în considerare multiple aspecte.

Pe termen scurt, o primă măsură pentru îmbunătățirea eficienței procesului judiciar ar putea consta în introducerea serviciilor de interpretare prin videoconferință. Această soluție ar permite accesul la interpreți calificați chiar și în situațiile în care aceștia nu pot fi prezenți fizic.

Pe termen lung, pentru a aborda problema în mod structural, se impune o revizuire a legislației referitoare la interpreții autorizați. Aceasta ar putea include clarificarea cerințelor și procedurilor pentru obținerea autorizației, pentru a asigura calitatea și profesionalismul serviciilor de interpretare.

De asemenea, stabilirea standardelor minime și după caz liberalizarea și simplificarea procesului de autorizare, mai ales în cazul unor limbi mai puțin răspândite, care ar putea avea un efect încurajator și stimulator pentru anumite persoane de a accede într-o astfel de profesie sau de obține autorizație.

Recomandare:

Pentru a depăși provocările legate de interpretarea în sistemul judiciar, soluțiile pe termen scurt ar trebui să se concentreze pe utilizarea tehnologiei pentru a asigura accesul la interpreți calificați. Pe termen lung, revizuirea legislației și facilitarea procedurilor de autorizare pot contribui la o rezolvare structurală a acestei probleme. În plus, promovarea implicării străinilor care se află pe teritoriul țării poate aduce beneficii semnificative în asigurarea unei interpretări profesioniste și eficiente.

1.6. Există constrângeri bugetare, legislație ambiguă sau alte probleme instituționale care au avut un impact negativ asupra implementării?

Restructurarea IGM și efectele acesteia asupra Mecanismului de combatere a șederii ilegale

Pentru început e necesar să punctăm faptul că Mecanismul de combatere a șederii ilegale constituie în cea mai mare parte esența activității fostei Direcții de combatere a șederii ilegale. După reorganizarea BMA în Inspectoratul General pentru Migrație funcțiile, cu excepția unor care au fost redistribuite unităților nou create, au fost moștenite de Direcția supraveghere a regimului de aflare pe teritoriul Republicii Moldova.

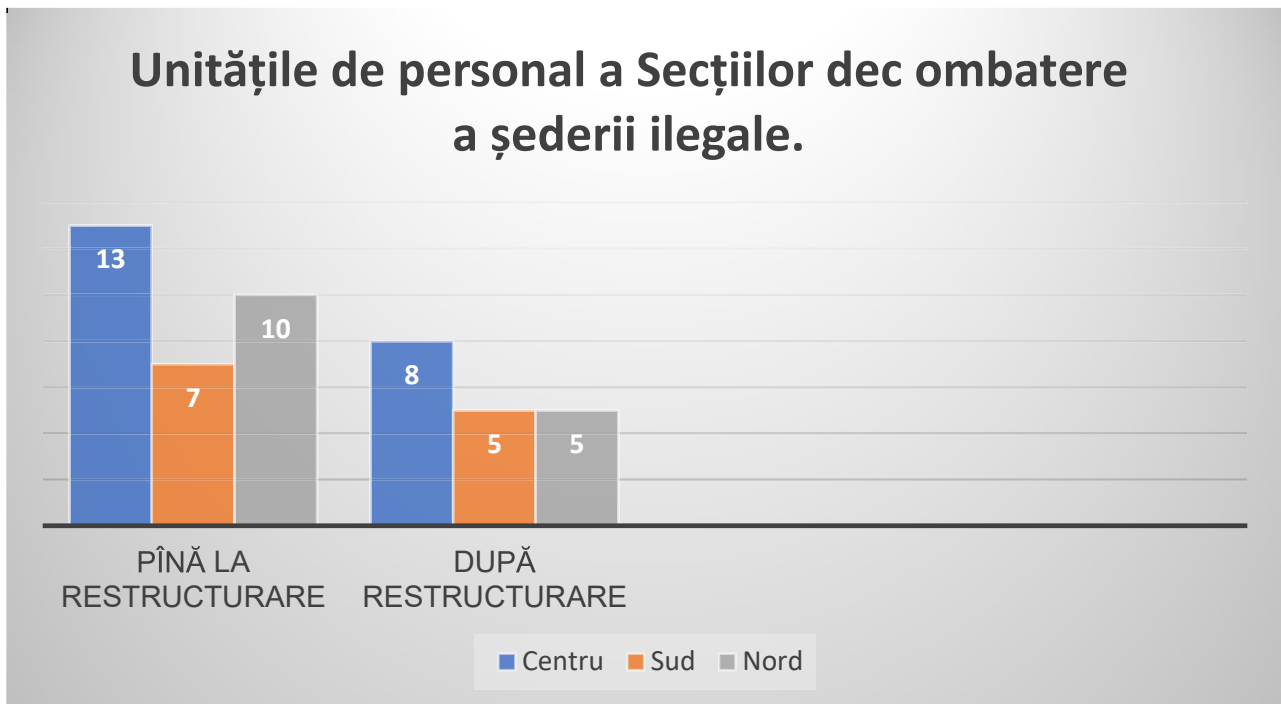
Această tranziție în linii generale a marcat începutul unei noi abordări a mecanismului de combaterea a șederii ilegale prin redistribuirea a unor funcții improprii care limitau capacitatea unităților de personal disponibile de a asigura exercitarea atribuțiilor cheie. Acest demers a dus la scăderea ponderii funcțiilor considerate improprii pentru colaboratorii direcției de combatere. De asemenea, au fost instituite structuri noi de suport, care anterior erau asumate prin cumularea de atribuții, în multe cazuri improprii activităților de bază. Această schimbare a accelerat unele proceduri și a contribuit la eficientizarea activităților desfășurate.

Mai mult decât atât a avut loc regionalizarea unor atribuții către Nord și Sud, atribuind și dreptul de decizie pe o serie de acțiuni diminuând astfel din încărcătura decizională a conducerii IGM și a Direcției Centru. Această abordare a avut ca rezultat responsabilizarea și ponderea unor decizii la nivel regional, ceea ce a condus la debirocratizarea unor procese, cu impact enorm pentru subiecții vizați, economisind timp și alte resurse necesare pentru servicii disponibile în trecut doar la nivel central.

În linii generale mecanismul de combatere a șederii ilegale a devenit mai eficient în urma acestor schimbări. Colaboratorii IGM implicați au fost eliberați de o serie de activități improprii care consumau timp și resurse. Această eficientizare a activității de bază a contribuit semnificativ la sporirea performanței și concentrării asupra misiunii principale a IGM.

Cu toate acestea, tranziția de la BMA la IGM a avut drept efect scăderea semnificativa a unităților de personal care riscă să afecteze performanța per total al Direcției Supraveghere în realizarea prerogativelor sale.

Tabel 1.



În timp ce crearea unor noi structuri în cadrul IGM, care au preluat o serie de atribuții de la Direcția Supraveghere este o abordare corectă, efectuarea însă acestui exercițiu în defavoarea structurii unităților de personal al acestei Direcții nu este una benefică.

Recomandare:

Revizuirea structurii unităților de personal a Secțiilor de combatere a șederii ilegale. Pentru a aborda în mod cuprinzător problema lipsei de cadre, este recomandabil efectuarea analizei funcționale conform metodologiei adaptate (KPI –Key Performance Indicators). Această metodă permite calcularea și evaluarea efectiv a volumul de lucru pentru exercitarea unei funcții și efortul raportat la o unitate de personal. În acest mod, este posibil identificare cu mai multă precizie a lipsei de personal.

Crearea Direcției juridice

Prin atribuirea preponderentă a responsabilităților de reprezentare în instanță către colaboratorii direcțiilor juridice, care sunt specializați în acest domeniu, se așteaptă un nivel crescut de eficiență și calitate în îndeplinirea acestor atribuții.

Această schimbare va asigura continuitatea activității de reprezentare în instanță de către personal specializat în domeniile de interes instituțional, sporind astfel consistența în abordarea acestor cazuri. Mai specific, atunci când deciziile luate de Inspectoratul General pentru Migrație sunt contestate în instanță, reprezentarea legală va fi asigurată de către direcțiile juridice, ceea ce va promova o abordare unitară a cazurilor și va elimina potențialele conflicte de interese sau riscuri de integritate.

Această schimbare va spori considerabil calitatea prestației colaboratorilor IGM în instanță și va contribui în mod semnificativ la protejarea drepturilor omului și la asigurarea dreptului la un proces echitabil pentru străini.



În perspectiva aprobării propunerilor de modificare a Legii nr. 200, Cod Contravențional și Cod Administrativ, plasarea în custodie publică va fi reglementată în mod exclusiv de la Legea 200 cu privire la regimul străinilor. Aceasta presupune că toate demersurile privind plasarea, prelungirea custodiei publice precum și contestarea acestora va fi efectuată de instanța din raza teritorială a Centrului de plasament temporar pentru străini și doar în procedură administrativă. Aceste prevederi legale vor permite, preluarea atribuțiilor inclusiv de solicitare inițială a plasării în custodie publică a străinilor de către Direcția Juridică, atribuții care în condițiile actuale sunt exercitate de către ofițerii de caz în calitate de agent constatator în cauzele contravenționale de aplicare a măsurii expulzării.

Procedura de returnare și îndepărtare a străinilor

Numărul scăzut a unităților de personal a redus semnificativ și capacitatea IGM de a pune în aplicare returnarea forțată atunci când este necesar. Mai mult decât atât, în ultimii 5 ani bugetul prevăzut organizării procedurii de îndepărtare sub escortă a fost redus. Această reducere însă nu este în corelație neapărată cu statistica cazurilor de îndepărtare pentru aceiași ani.

Îndepărtarea sub escortă este unul din instrumentele cheie a mecanismului de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova. Există o serie de factori care țin de acest instrument:

- Eficiența procedurilor de îndepărtare poate determina perioada în care un străin este plasat în custodie publică. Pe lângă faptul că custodie publică constituie o îngrădire gravă a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, generează și costuri majore net superioare procedurii de îndepărtare;
- Bugetul auster pentru procedurile de îndepărtare sub escortă poate după caz determina riscuri de securitate pentru străin dar și pentru ordinea publică ex. pentru pasagerii aeronavei în care este îmbarcat pentru a fi îndepărtat;
- Buget limitat, concomitent cu criza unităților de personal creează premise de îngrijorare și care pot afecta grav eficiența și celeritatea procesului de îndepărtare;

Ineficiența procedurilor de îndepărtare inevitabil va contribui la ponderea numărului zile de custodie publică aplicată unor categorii de străini care atrage după sine și alte riscuri cum ar detenția arbitrară.

Recomandare:

Bugetul pentru asigurarea procedurilor de îndepărtare sub escortă urmează după caz a fi revizuit în măsura în care să corespundă tendințelor de pondere a cazurilor care necesită o astfel de procedură.

Celeritatea și sustenabilitatea procedurilor de îndepărtare

Problema procedurilor de îndepărtare rapide sau efective este una complexă și nu constă în calitatea reglementărilor legale, ci mai degrabă în multitudinea de obstacole practice care apar sub diverse forme. În primul rând, unii dintre străini care trebuie să părăsească teritoriul nu sunt dispuși să facă acest lucru și refuză să coopereze cu autoritățile. Alte complicații includ contestarea deciziilor, apariția bruscă a unor probleme de sănătate, indisponibilitatea opțiunilor de transport, buget redus sau alte dificultăți organizatorice.

Și nu în ultimul rând cooperarea cu unele dintre reprezentanțele diplomatice sau consulare ale țărilor de origine este dificilă, de exemplu, pentru a stabili identitatea persoanelor, pentru a obține acte de călătorie provizorii sau disponibilitatea generală a țărilor de origine de a –și reprimi proprii cetățeni.

Perfectarea actelor de călătorie este unul din cei mai importanți factori care afectează celeritatea procedurilor de îndepărtare și perspectivele reale de organizare a îndepărtării. Aceasta se întâmplă în cea mai mare parte din cauza lipsei de receptivitate sau cooperare scăzută a autorităților tarilor de origine.

Această situație creează o incertitudine majoră, or fără un document de călătorie îndepărtarea străinilor nu este realizabilă. Străinul riscă să se afle timp îndelungat în custodie publică și eventual să –i fie tolerată șederea pe teritoriul Republicii Moldova.

Desigur că în aceste cazuri IGM trebuie să manifeste suficientă diligență și din oficiu să evalueze perspectivele de realizare a îndepărtării, inclusiv receptivitatea organelor statului de origine sau misiunilor diplomatice și să întreprindă măsuri pentru excluderea plasării sau prelungirea custodiei publice și să –i fie asigurată accesul la o alternativă.

Recomandare:

Identificarea soluțiilor pentru emiterea unui titlu temporar de călătorie care ar reprezenta un instrument juridic de autorizare emis de către guvernul țării gazdă, și care ar permite îndepărtarea străinului în țara de origine. Actul de eliberare a documentelor temporare de călătorie reprezintă o decizie complexă, care implică un echilibru între factorii legali, practici, umanitari și diplomatici. Aceasta va fi o măsură de ultimă instanță, atunci când toate celelalte opțiuni de obținere a documentelor de călătorie adecvate au fost epuizate și când returnarea individului în țara de origine este considerată absolut necesară.

Mai multe țări europene au practici legate de emiterea de documente temporare de călătorie sau de facilitarea revenirii în cazurile în care străinii nu dispun de documente de identificare corespunzătoare și ambasada țării de origine este lipsită de reacție. Cu toate acestea, este important să se sublinieze că aceste practici pot varia în funcție de politicile naționale, de cadrele legale și de acordurile bilaterale.

Aceste documente, ar fi o soluție de ultimă instanță, în cazul în care toate celelalte modalități de obținere a documentelor de călătorie adecvate au fost epuizate. Cu toate acestea o serie de aspecte urmează să fie luate în considerațiune:

Epuizarea căilor ordinarea de obținere a documentelor de călătorie: Înainte de a purcede la eliberarea documentelor temporare de călătorie, organele competente poate și trebuie să inițieze negocieri repetate cu ambasada sau consulatul statului de origine.

Criterii de eliberare: Reglementarea unor criterii exhaustive pentru eliberarea documentelor temporare de călătorie. Aceste criterii pot include o certitudine rezonabilă cu privire la identitatea și naționalitatea străinilor de rând cu alți factori.

Limitare a perioadei de valabilitate: Documentele temporare de călătorie sunt, de obicei, eliberate cu o perioadă limitată de valabilitate, specifică aranjamentelor de îndepărtare. Acestea vor fi, în general, valabile pentru o singură călătorie cu scopul exclusiv de facilitarea întoarcerii în țara de origine.

Considerații privind drepturile omului: Actul de eliberare a documentelor temporare de călătorie trebuie să fie în concordanță cu standardele privind drepturile omului și cu normele de protecție. Și nu în ultimul rând cu respectarea principiului nereturnării.

Colaborarea cu organizații internaționale: Guvernele pot coopera cu organizații internaționale, precum Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), pentru a se asigura că procesul de eliberare a documentelor temporare de călătorie este în armonie cu standardele internaționale și cu cele mai bune practici.

Este important să fie subliniat că instituirea unui mecanism de emiterea documentelor temporare de călătorie sau practicile similare sunt complexe și pot implica diverse considerente legale, diplomatice și umanitare.

Reieșind din complexitatea acestei probleme este necesar efectuarea unei analize suplimentare independente pentru a identifica toate aspectele și riscurile.

Combaterea muncii nedeclarate – „Sanțiuni pentru angajatori mai puțin pentru angajați”

Una dintre repercusiunile fenomenului muncii nedeclarate a străinilor constă în exploatarea preponderentă a acestor indivizi. În anul 2007, Comisia Europeană a lansat o propunere directivă solicitând statelor membre să adopte interdicții privind străinilor cu ședere ilegală, alături de promovarea unor măsuri sancționatorii împotriva angajatorilor acestora. Această inițiativă se înscrie în cadrul eforturilor Uniunii Europene de a modela o politică europeană coerentă în sfera migrației.

Printre modalitățile de sancționare propuse se regăsesc: aplicarea de amenzi reflectând costurile asociate repatrierii migranților ilegali în țara de origine, compensarea ulterioară a salariilor, taxelor și contribuțiilor sociale, precum și eventualei anulări a finanțărilor publice acordate întreprinderilor în cauză. Gradul de sancționare va cunoaște o ajustare în favoarea angajatorilor care oferă condiții de muncă adecvate și care este implicat în exploatarea lucrătorilor migranți.

Recomandare:

Deși cadrul legal național asigură într-o măsură suficientă reglementarea procesului de combatere a muncii nedeclarate a străinilor este totuși necesar schimbarea “paradigmei”.

Reorientarea strategiei de contracararea muncii nedeclarate prestate de către străini prin sancționarea mai dură a angajaților și impunerea unor cheltuieli suplimentare. Efectele ar putea mult mai descurajatoare pe termen lung.

Procedurile standard de operare (PSO)

Procedurile standard de operare joacă un rol crucial în asigurarea eficacității activității de combatere a șederii ilegale. Ele reprezintă un instrument fundamental pentru menținerea calității și uniformității proceselor de lucru. Prin stabilirea regulilor oficiale și a regulamentelor, se urmărește obținerea unei înțelegeri comune și a unei abordări consecvente în toate situațiile.

Deosebit de importantă este aplicarea procedurilor standard în activitatea de depistare a șederii ilegale, care implică acțiuni operative, planificare și standardizare riguroasă. Orice eroare în aceste acțiuni poate avea consecințe semnificative.

Pentru a asigura eficacitatea, abordarea privind Procedurile Standard de Operare trebuie să fie sistemică. Este esențial să se revizuiască și să se actualizeze regulat procedurile existente, iar pentru procesele care încă nu au PSO, acestea trebuie elaborate în viitor.

Aceste aspecte au fost aduse în discuție în timpul interviurilor și au fost evidențiate în rapoartele de analiză și evaluare efectuate în trecut. Este crucial să se continue eforturile de îmbunătățire a procedurilor standard pentru a asigura o gestionare eficientă și uniformă a activității de combatere a șederii ilegale.

Recomandare:

Revizuirea și actualizarea regulată a procedurilor standard de operare (PSO) existente, iar pentru procesele care încă nu au proceduri standard, acestea trebuie elaborate în viitor.

Formarea profesională – Instruirea continuă

În lumina unui flux semnificativ de resurse umane în cadrul IGM și structurilor Ministerului Afacerilor Interne, se conturează o necesitate imperativă pentru evaluarea și consolidarea sistemului formării profesionale specifice continue. Această evaluare se impune în contextul unei structuri subdezvoltate în ceea ce privește instruirea și dezvoltarea capacităților, o realitate semnalizată inclusiv de persoanele intervievate în cadrul acestei intervenții.

În prezent, sistemul de instruire existent este caracterizat de o abordare sporadică, care nu reușește să răspundă adecvat și eficient la necesitățile și provocările actuale. Astfel, devine evident că revizuirea și consolidarea conceptului de instruire continuă trebuie să reprezinte o prioritate esențială pentru IGM.

Prima etapă în procesul de revizuire și consolidare ar putea consta într-o evaluare exhaustivă a necesităților bazată pe o abordare holistică. Identificarea domeniilor cheie care necesită îmbunătățire și dezvoltarea ulterioară a programelor de instruire devin astfel o componentă vitală a acestui proces.

Elaborarea curriculumulelor de instruire reprezintă o etapă importantă în direcția consolidării sistemului de instruire continuă. Aceasta implică definirea concretă a subiectelor și a competențelor necesare pentru personalul implicat în mecanismul de combaterea șederii ilegale. În acest sens, ar trebui să se țină cont de cele mai recente tendințe în domeniul combaterii șederii ilegale, precum și de standardele internaționale relevante pentru tratamentul străinilor și drepturile omului.

Aceste măsuri vor contribui la pregătirea adecvată a personalului implicat, la alinierea cu standardele internaționale și la dezvoltarea unei abordări mai corespunzătoare și eficiente în domeniul gestionării fenomenului migrațional și în mod special combaterii șederii ilegale.

De asemenea, un imperativ incontestabil, având în vedere natura specifică a muncii desfășurate de colaboratorii IGM, constă în asigurarea accesului permanent la cursuri de limbi de circulație internațională.

Recomandare:

Evaluarea și identificarea domeniilor de instruire, elaborarea curriculelor de instruire. Asigurarea în același timp a accesului permanent la cursuri de limbi străine de circulație internațională.

Activități de prevenire

În acest context este cazul să accentuăm importanța activităților de prevenire în cadrul mecanismului de combatere a șederii ilegale și evidențiază eforturile notabile ale IGM în această direcție. Activitățile de prevenire desfășurate de către IGM au ca obiectiv principal prevenirea încălcărilor legale ale regimului de ședere pe teritoriul țării. Aceste activități includ campanii de informare și pot implica, de asemenea, soluții tehnologice pentru atingerea acestor obiective.

Pentru a asigura eficacitatea acestor activități de prevenire, este esențială reglementarea și structurarea lor într-un mod corespunzător. Aceasta implică definirea clară a formei în care se desfășoară aceste activități, stabilirea perioadelor sau frecvenței cu care sunt implementate, identificarea grupurilor țintă la care se

adreasează și identificarea partenerilor care ar putea fi implicați în aceste eforturi.

Prin această structurare și reglementare, activitățile de prevenire pot deveni mai eficiente și pot contribui semnificativ la reducerea șederii ilegale și la promovarea conștientizării în rândul populației cu privire la respectarea regulilor de ședere pe teritoriul țării.

De asemenea, este important să subliniem că activitățile de prevenire nu numai că pot ajuta la reducerea cazurilor de ședere ilegală, dar au și un impact pozitiv asupra respectării drepturilor omului. Prin astfel de măsuri, se poate asigura că eforturile de prevenire sunt direcționate eficient și pot contribui la atingerea obiectivelor de reducere a șederii ilegale și de respectare a drepturilor omului.

Recomandare:

Revizuirea și structurarea campaniilor de informare, stabilirea perioadelor sau frecvenței, identificarea grupurilor țintă și identificarea partenerilor care ar putea fi implicați în aceste eforturi.

Acorduri de readmisie

Este remarcabil și angajamentul IGM pentru facilitarea încheierii unor noi acorduri de readmisie cu alte țări. Odată cu crearea Direcției relații internaționale și managementul proiectelor aceste demersuri au obținut un nou randament. Acordurile de readmisie fiind un catalizator important care oferă un cadru structurat de cooperare între Republica Moldova și alte țări prin stabilirea unor proceduri rapide și eficiente pentru identificarea, re-documentarea și returnarea persoanelor originare din una dintre părți, care au ședere ilegală pe teritoriul celeilalte părți.

Recomandare:

Angajament continuu prin eforturi diplomatice constante pentru a iniția negocieri cu statele relevante în vederea încheierii acordurilor de readmisie. Prioritate desigur ar trebui dată statelor cu un număr semnificativ de migranți din Republica Moldova sau cu potențialul de a oferi suport pentru gestionarea fluxurilor migratorii.

Digitalizarea

În era digitalizării accelerate, optimizarea proceselor de lucru și a eforturilor în combaterea problemelor legate de aflarea cetățenilor străini pe teritoriul țării necesită adoptarea unor soluții tehnologice eficiente.

Sistemul informațional utilizat de către Inspectoratul General pentru Migrațiune până la tranziția la noul „SI Migrația” are o serie de probleme și limitări semnificative. Acestea includ lipsa de inter conectivitate între sistemele de informație, necesitatea multiplelor conturi pentru accesul la informație, precum și dificultăți în asigurarea transparenței și eficienței instituționale.

Sistemul Informațional Migrație „SI Migrațiune” are ca obiectiv principal eliminarea acestor probleme și furnizarea Inspectoratului General pentru Migrație (IGM) cu o soluție de tehnologie informațională funcțională.

Acest sistem vizează atingerea unei serii de obiective importante, printre care:

- d) asigurarea monitorizării fluxurilor migraționale, precum și controlului asupra regimului de ședere al cetățenilor străini și apatrizilor pe teritoriul Republicii Moldova;
- e) eliminarea redundanței în gestiunea datelor prin asigurarea interoperabilității, atât între modulele SI Migrație, cât și cu alte sisteme informaționale externe;



f) digitalizarea și standardizarea proceselor de lucru, a documentelor, a datelor aferente specific acțiunilor subiecților cu acces autorizat la SI Migrație

Pentru a atinge aceste obiective, mai multe aspecte ar trebui luate în considerare:

↳ Interconectarea și interoperabilitatea sistemelor informaționale reprezintă o necesitate esențială. Aceasta ar asigura schimbul rapid și precis de informații cu alte structuri, cum ar fi Inspectoratul General al Poliției de Frontieră. O astfel de integrare ar duce la coordonare mai bună, diminuarea riscului de evaziune și optimizarea resurselor în cazul străinilor aflați în custodie.

↳ O altă problemă este schimbul de informații între Administrația Națională a Penitenciarelor și IGM care este oarecum rudimentar și se bazează pe schimbul de informație în format de scrisori. Pentru IGM este extrem de important să cunoască preventiv exact când urmează să fie eliberat un străin care a executat pedeapsa cu închisoarea și urmează să fie expulzat. Schimbul în timp eficient a informației poate influența și organizarea în timp util a procedurilor de îndepărtare și eforturilor de depistare a străinului.

Astfel, îmbunătățirea fluxului de informații din penitenciare în conformitate cu acordurile poate fi realizată prin soluții TIC. Transmiterea electronică a informațiilor ar contribui la evitarea întârzierilor și erorilor, asigurând că informațiile despre străinii în detenție sunt gestionate corespunzător și în timp util.

↳ Nu în ultimul rând, o problemă semnalizată și de reprezentanții IGM cât și alți intervievați este durata lungă a procesului de stabilire a identității și constatare a termenului de aflare pe teritoriul țării a străinului în teren. De regulă pentru această ei sunt escortați la oficiul Direcției regionale a IGM pentru a fi procesați. Soluția ar fi accesul colaboratorilor Inspectoratului General al Migrației (IGM) în teren la bazele de date de pe dispozitive securizate puse la dispoziție, care ar aduce multiple beneficii. Această posibilitate ar reduce timpul necesar pentru prelucrarea datelor, măbind eficiența generală. Mai mult, această abordare ar putea reduce riscul detenției ilegale și arbitrară, prin accesul la informații precise și actualizate.

Adoptarea unor soluții tehnologice adecvate activităților legate de străinii aflați în țară ar putea aduce beneficii semnificative. Interconectarea, automatizarea și facilitarea accesului la informații actualizate ar contribui la o gestionare mai eficientă, echitabilă și transparentă a procedurilor privind străinii, consolidând în același timp eforturile de combatere a detenției ilegale și arbitrară.

Eforturile de adoptare a soluțiilor tehnologice pot fi extinse după caz și referitor la funcțiile sistemului Migrație pentru identificare și automatizarea a altor procese interne:

– La expirarea termenului de ședere, o repartizare automată a dosarelor străinilor către direcția de combatere, în funcție de volumul de lucru al fiecărui colaborator, ar asigura o gestionare mai echitabilă și eficiență a sarcinilor. Aceasta ar elimina riscul supraîncărcării unor colaboratori și ar optimiza procesul de procesare a cazurilor.

– Pentru prevenirea generală a încălcării termenului de ședere, notificările automate privind expirarea termenului pot fi introduse. Acest sistem ar asigura o monitorizare mai atentă și o reacție mai promptă în cazul străinilor ale căror permise de ședere expiră.



Recomandare:

- Interconectarea și interoperabilitatea sistemelor informaționale a IGM cu IGPF și alte instituții relevante;
- Accesul colaboratorilor Inspectoratului General al Migrației (IGM) în teren la bazele de date de pe dispozitive securizate puse la dispoziție;
- Repartizare automată a dosarelor străinilor către direcția de combatere, în funcție de volumul de lucru al fiecărui colaborator;
- Notificările automate privind expirarea termenului de ședere;

1.7 Probabilitatea ca rezultatele prezente să asigure îndeplinirea obiectivelor intervenției în cele din urmă:

Evaluând rezultatele prezente ale mecanismului, cât de probabil este că acestea vor contribui la atingerea obiectivelor generale și specifice ale intervenției în cele din urmă?

Rezultatele prezente ale activității de combatere a șederii ilegale indică cu încredere că acestea vor contribui semnificativ la atingerea obiectivelor generale și specifice ale intervenției. Progresele notabile, obținute prin abordarea holistică, care cuprinde optimizarea proceselor și continuarea îmbunătățirii standardelor operaționale, instruirea continuă a personalului și utilizarea tehnologiilor moderne, au avut și vor avea un impact pozitiv asupra atingerii obiectivelor și respectarea drepturilor omului. Reducerea perioadelor de custodie publică și cooperarea sporită cu alte instituții și organizații au adus beneficii semnificative. Planificarea și monitorizarea riguroasă a progreselor asigură o adaptare constantă la evoluția situației. Astfel, perspectivele pentru atingerea cu succes a obiectivelor stabilite sunt promițătoare.

Există suficiente resurse, capacități și angajament politic pentru a continua și a consolida rezultatele obținute până acum?

Rezultatele evaluării au demonstrat că cu anumite excepții există suficiente resurse, capacități și angajament politic pentru a continua și a consolida rezultatele obținute până acum. Eforturile depuse în ceea ce privește optimizarea continuă a proceselor au demonstrat un angajament puternic în direcția îmbunătățirii activităților de combatere a șederii ilegale. Astfel, cu o gestionare eficientă a resurselor disponibile și un sprijin politic susținut, este fezabilă continuarea și consolidarea acestor progrese în viitor.

5. Impactul

1.1. În ce măsură mecanismul de combatere a șederii ilegale a contribuit la atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă, cum ar fi reducerea sărăciei, promovarea incluziunii sociale și creșterea economică sustenabilă?

Programul privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022–2025 include obiective și activități orientate spre atingerea obiectivelor din Strategia națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”, în special O9.1, O9.2 și O9.3, precum și în Direcțiile de politici și intervenții prioritare 5.29, în parte ce ține de:

- asigurarea și sporirea gradului de siguranță a tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova, indiferent de vârstă, gen, etnie sau religie (O9.1);

Funcționalitatea mecanismului de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova a contribuit semnificativ



În direcția atingerii obiectivelor de dezvoltare durabilă, sporirea gradului de siguranță a tuturor persoanelor, promovarea incluziunii sociale și stimularea creșterii economice sustenabile.

În ceea ce privește obiectivele de dezvoltare durabilă, mecanismul a contribuit direct la realizarea mai multor obiective, precum Obiectivul 8 (Promovarea creșterii economice durabile, incluzive și sustenabile, ocuparea plătită și productivă pentru toți) și Obiectivul 16 (Promovarea societăților pașnice și accesibile pentru dezvoltare durabilă, asigurarea accesului la justiție pentru toți și construirea de instituții eficiente, responsabile și incluzive la toate nivelurile). Prin încurajarea migrației legale și crearea unui mediu de muncă echitabil, mecanismul a susținut dezvoltarea economică și a creat oportunități egale pentru toți cetățenii.

Un mecanism eficient de combatere a șederii ilegale poate consolida încrederea investitorilor străini în țară, consolidarea unei piețe de muncă stabilă și legală este un factor atractiv pentru investiții.

În plus, reducerea migrației ilegale contribuie la stabilitatea socială prin evitarea presiunilor sociale și economice legate de fluxurile necontrolate de migranți.

6. Sinteza recomandărilor

- **Alternativele custodiei publice.** Un domeniu subdezvoltat rămâne a fi alternativele plasării în custodie publică care conform legislației noastre se limitează doar la acordarea statutului de tolerat. Identificare și lărgirea spectrului de alternative trebuie să fie o prioritate.
- **Instituirea unităților de personal medical și de asistență psihologică** în cadrul CPTS;
- **Reglementarea unui mecanism privind contestarea sancțiunilor disciplinare** aplicate în cadrul CPTS;
- **Este recomandabil revizuirea și actualizarea cadrului legal existent în ceea ce privește securitatea statului și ordinea publică** în aplicarea legii asupra străinilor pentru a reflecta poziția Republicii Moldova ca țară candidată la integrarea în Uniunea Europeană.

Deosebit de important este să se reducă pe cât posibil interpretarea extinsă a conceptelor de securitate a statului și ordine publică, ceea ce va consolida claritatea și previzibilitatea legislației din acest domeniu. Aceste măsuri vor contribui la alinierea cu standardele europene și la promovarea unui cadru legal mai eficient și mai corespunzător pentru gestionarea șederii străinilor în țară.

- **Pentru a depăși provocările legate de serviciile de interpretarea autorizată în activitatea IGM soluțiile pe termen scurt ar trebui să se concentreze pe utilizarea tehnologiei pentru a asigura accesul la interpreți calificați. Pe termen lung, revizuirea legislației și facilitarea procedurilor de autorizare pot contribui la o rezolvare structurală a acestei probleme.** În plus, promovarea implicării străinilor care se află pe teritoriul țării poate aduce beneficii semnificative în asigurarea unei interpretări profesionale și eficiente.

- **Revizuirea structurii unităților de personal a Secțiilor de combatere a șederii ilegale.** Pentru a aborda în mod cuprinzător problema lipsei de cadre, este recomandabil efectuarea analizei funcționale conform metodologiei adaptate (KPI –Key Performance Indicators). Această metodă permite calcularea și evaluarea efectiv a volumului de lucru pentru exercitarea unei funcții și efortul raportat la o unitate de personal. În acest mod, este posibil identificare cu mai multă precizie a lipsei de personal.

- **Bugetul pentru asigurarea procedurilor de îndepărtare sub escortă urmează după caz a fi revizuit** în măsura în care să corespundă tendințelor de pondere a cazurilor care necesită o astfel de procedură.

- **Identificarea soluțiilor pentru emiterea unui titlu temporar de călătorie** care ar reprezenta un instrument juridic de autorizare emis de către guvernul țării gazdă, și care ar permite îndepărtarea străinului în țara de origine. Actul de eliberare a documentelor temporare de călătorie reprezintă o decizie complexă, care implică un echilibru între factorii legali, practici, umanitari și diplomatici. Aceasta va fi o măsură de ultimă instanță, atunci când toate celelalte opțiuni de obținere a documentelor de călătorie adecvate au fost epuizate și când returnarea individului în țara de origine este considerată absolut necesară.
- **Reorientarea strategiei de contracararea muncii nedecarate** prestate de către străini prin sancționarea mai dură a angajaților și impunerea unor cheltuieli suplimentare. Efectele ar putea mult mai descurajatoare pe termen lung.
- **Revizuirea și actualizarea regulată a procedurilor standard de operare(PSO)** existente, iar pentru procesele care încă nu au proceduri standard, acestea trebuie elaborate în viitor.
- **Evaluarea și identificarea domeniilor de instruire, elaborarea curriculumurilor de instruire.** Asigurarea în același timp a accesului permanent la cursuri de limbi străine de circulație internațională.
- **Revizuirea și structurarea campaniilor de informare,** stabilirea perioadelor sau frecvenței, identificarea grupurilor țintă și identificarea partenerilor care ar putea fi implicați în aceste eforturi.
- **Angajament continuu prin eforturi diplomatice constante pentru a iniția negocieri cu statele relevante în vederea încheierii acordurilor de readmisie.** Prioritate desigur ar trebui dată statelor cu un număr semnificativ de migranți din Republica Moldova sau cu potențialul de a oferi suport pentru gestionarea fluxurilor migratorii.
- **Interconectarea și interoperabilitatea sistemelor informaționale** a IGM cu IGPF și alte instituții relevante;
- **Accesul colaboratorilor Inspectoratului General al Migrației (IGM) în teren la bazele de date de pe dispozitive securizate puse la dispoziție;**
- **Repartizare automată a dosarelor străinilor către direcția de combatere,** în funcție de volumul de lucru al fiecărui colaborator;
- **Notificările automate privind expirarea termenului de ședere;**



Anexa nr.1

Lista de întrebări pentru interviurile *semi-structurate*:

1. Care sunt principalele sarcini și responsabilități pe care le aveți în cadrul Inspectoratului General pentru Migrație în domeniul combaterii șederii ilegale?
2. Ce măsuri și politici sunt implementate în cadrul mecanismului de combatere a șederii ilegale?
3. Care sunt obiectivele mecanismului?
4. Cum este asigurată colaborarea și coordonarea între Inspectoratul General pentru Migrație și alte instituții relevante în vederea combaterii șederii ilegale?
5. Care sunt principalele instrumente și tehnici utilizate pentru identificarea și monitorizarea persoanelor cu ședere ilegală în Republica Moldova?
6. Ce tipuri de activități sunt desfășurate pentru a preveni șederile ilegale în țară? Cum se desfășoară campaniile de informare și conștientizare?
7. Cum se gestionează procesul de îndepărtare și expulzare a persoanelor cu ședere ilegală? Care sunt procedurile și criteriile utilizate în acest sens?
8. Cum apreciați impactul asupra reducerii nr de persoane cu ședere ilegala pe teritoriul tarii?
9. În ce măsură structurile și procesele de implementare planificate au fost adecvate și corespunzătoare pentru a atinge obiectivele mecanismului de combatere a șederii ilegale?
10. Care sunt principalele dificultăți și obstacole întâlnite în procesul de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova?
11. Cât de adaptabil și eficient este mecanismul în contextul provocărilor dictate de conflictul armat din Ucraina?
12. Cum este evaluată eficiența măsurilor și politicilor implementate în cadrul mecanismului de combatere a șederii ilegale (daca este evaluată)? Ce indicatori de performanță sunt utilizați și cum sunt monitorizate rezultatele (daca exista)?
13. Cum apreciați concordanța mecanismului cu standardele internaționale?
14. Cum este mecanismul aliniat cu angajamentele Republicii Moldova în calitate de țară candidat pentru integrarea în Uniunea Europeană;
15. Care considerați că sunt principalele rezultate și impact ale mecanismului de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova? Există studii sau evaluări anterioare care să susțină aceste rezultate?
16. În opinia dumneavoastră, care sunt posibilele îmbunătățiri sau ajustări care ar putea fi făcute în cadrul mecanismului de combatere a șederii ilegale în Republica Moldova?
17. Ați mai avea si altceva de spus la subiect. Poate sunt întrebări pe care le –ați așteptat dar nu le –am adresat?
18. Care ar fi necesitățile din perspectiva Digitalizarea proceselor in cadrul IGM pentru eficientizarea mecanismului!?
19. Cum afectează această politică/situație securitatea națională și cum se reflectă în măsurile de protecție a drepturilor omului?
20. Cum sunt echilibrate necesitățile de securitate națională cu respectarea și protejarea drepturilor fundamentale ale individului?
21. Există mecanisme sau politici alternative care pot asigura atât securitatea națională, cât și respectarea drepturilor omului într –un mod mai eficient sau echilibrat?

22. Există practici sau exemple de bune practici din alte țări sau organizații care au reușit să găsească un echilibru între securitatea națională și protecția drepturilor omului? Cum putem învăța de la aceste exemple?
23. Ce măsuri pot fi luate pentru a minimiza eventualele riscuri asupra securității naționale fără a afecta grav protecția drepturilor omului?
24. Cum poate fi asigurată o monitorizare eficientă a impactului asupra securității naționale și a protecției drepturilor omului în cadrul acestei acțiuni sau politici?



Anexa nr.2

Lista persoanelor intervievate:

1. Vadim Popovici – Șef adjunct, IGM
2. Victor Veveriță – Șef al Direcției Supravegherea regimului de ședere, IGM
3. Veaceslav Patraș – Șef al Direcției regionale Combatere a șederii ilegale Centru, IGM
4. Iurie Golban – Șef al Direcției regionale Sud, IGM
5. Tatiana Bouroș – Șef al Direcției regionale Nord, IGM
6. Pavel Ciorici – Șef al Secției îndepărtări străini, IGM
7. Ion Bodarev – Șef al Secției combatere a șederii ilegale, IGM
8. Nicolae Borodac – Șef adjunct Centrul de plasament temporar al străinilor, IGMN
9. Alexandru Iughin – Ofițer principal de investigație, Secția combatere a șederii ilegale, IGM
10. Dumitru Berbischi – Ofițer principal, Direcția politici în domeniul managementului integrat al frontierei de stat, migrație și azil, MAI
11. Ceslav Panico – Avocatul Poporului, OAP
12. Alexandru Zubco – Șef al Direcției prevenirii torturii, OAP
13. Caroliza Cazaciuc – Șef –adjunct Direcția Gestionare și Investigare a Cererilor, OAP
14. Alexandru Adam – Avocat, CDA