

Cinci ani de regim fără vize între UE și Republica Moldova

Notă Analitică
Octombrie 2019



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS



IPRE
Institute for European
Policies and Reforms
ipre.md



Recenzent și consultant internațional:

- **Alexandra Stiglmayer** – *analist principal din Bruxelles, Inițiativa pentru Stabilitate Europeană (ISE).*

Autor:

- **Iulian Rusu** – *directorul executiv adjunct, Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE, Moldova);*

Această publicație a fost elaborată în cadrul proiectului - **“Facilitarea unui proces eficient de liberalizare a regimului de vize în Georgia, Moldova și Armenia prin intermediul schimbului de experiență”**, implementat de către **Institutul Georgian de Politici (IGP, Georgia)** împreună cu **Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE, Moldova)** și cu **Centrul Analitic cu privire la Globalizare și Cooperare Regională (ACGRC, Armenia)**.

Această publicație a fost posibilă cu suportul financiar din partea Uniunii Europene. Responsabilitatea pentru conținutul acesteia îi revine exclusiv lui Iulian Rusu și nu reflectă obligatoriu viziunea Uniunii Europene.

Sumar executiv

Regimul de călătorii fără viză în UE este considerat a fi unul dintre rezultatele-cheie a cooperării dintre UE și Moldova de la lansarea Parteneriatului Estic (de aici și în continuare PE) în luna mai 2009. Până în prezent, peste 2.1 milioane de cetățeni ai Moldovei (mai mult de 60% din populație) au călătorit în UE fără vize. Republica Moldova continuă să respecte cerințele pentru călătorii fără viză în UE: documentele eliberate de către organele de stat respectă rigorile standardelor de securitate ale Organizației Internaționale a Aviației Civile (ICAO). Numărul de solicitări de azil din partea cetățenilor moldoveni către statele UE s-a majorat de la 480 în 2014 până la 3,835 în 2018. Totuși, acest număr este unul relativ mic. În continuare are loc implementarea acordului de readmisie cu UE. În general, Guvernul Moldovei a respectat cererile de readmisie a cetățenilor moldoveni și a cetățenilor din țările terțe.

Totuși, anumite aspecte rămân a fi problematice. De exemplu, rămân în continuare a fi necesare acțiuni politice importante pentru reducerea riscurilor spălării de bani. Mai concret, jurisdicțiilor off-shore trebuie să li-se îngreșească accesul la anumite categorii de tranzacții (inclusiv privatizări, achiziții publice, concesiuni și parteneriate public-private), monitorizarea tranzacțiilor suspecte trebuie să devină mai strictă, iar mecanismele de înghețare și sechestrare a fondurilor ilicite trebuie îmbunătățite. Datele adiționale de peste hotare sunt indispensabile pentru identificarea activelor reale ale demnitarilor, dar și pentru investigarea sursei acestora. Aceasta va permite publicului din Moldova să tragă la răspundere demnitarii și funcționarii publici în cazul în care învinuirile aduse se dovedesc a fi întemeiate, astfel reducând riscurile de activitate criminală sau de corupție.

Privire de ansamblu asupra regimului fără vize cu UE

Regimul de călătorii fără vize în UE este considerat a fi una dintre realizările-cheie din cadrul cooperării dintre UE și Moldova de la lansarea Parteneriatului Estic în mai 2009. Până în prezent, peste 2.1 milioane de cetățeni ai Moldovei (mai mult de 60% din populație) au călătorit în UE fără vize. Aceștia au traversat frontiera Republicii Moldova pentru a călători în țările membre ale UE de mai mult de 6.25 milioane de ori. Ce a mai mare parte a călătorilor au vârstele cuprinse între 18 și 36 de ani (62.88%), iar 23.2% au vârsta mai mare de 46 de ani.¹

Regimul fără vize cu UE, împreună cu liberalizarea spațiului aerian în 2012 când Moldova a aderat la spațiul aerian comun European, a intensificat călătoriile cetățenilor moldoveni în UE. Majoritatea cetățenilor în continuare călătoresc în UE cu autoturisme, autobuze și trenuri, totuși numărul călătoriilor cu avionul a înregistrat o creștere considerabilă. În perioada aprilie 2014 - martie 2019, în jur de 372,000 cetățeni au călătorit spre UE prin Aeroportul Internațional Chișinău.² Această tendință a devenit mai pronunțată datorită faptului că biletele pentru zboruri cu avionul au devenit mai accesibile ca și preț, dar și datorită ofertelor cu destinații noi din partea companiilor low-cost fiind astfel posibilă o conexiune mai bună între capitala Moldovei, Chișinău, și statele Uniunii

¹ Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, comunicat de presă "Mai mult de 2 milioane de cetățeni moldoveni au călătorit fără vize în UE pe parcursul ultimilor 5 ani", 28 aprilie 2019, disponibil pe: <https://www.mfa.gov.md/en/content/more-2-million-moldovan-citizens-have-freely-traveled-eu-last-5-years>, ultima accesare pe 31 iulie 2019

² Datele de la Poliția de Frontieră din Moldova, 20 mai 2019

Europene. În general, regimul fără vize cu UE a oferit oportunități adiționale pentru sporirea mobilității, dar și pentru intensificarea contactelor personale pentru tineri, familii, turiști și oameni de afaceri.

Moldova respectă în continuare cerințele pentru regimul fără vize cu UE în corespundere cu angajamentele asumate de către Guvern în contextul Agendei de Asociere UE - Moldova pentru anii 2017-2019.

Este asigurată o bună cooperare în domeniul readmisiei și întoarcerii cetățenilor moldoveni. Conform datelor Frontex, numărul de refuzuri de intrare pe teritoriul UE este relativ mic, fiind înregistrată în acest sens o rată de circa 0.3% din numărul total de intrări, pe când rata șederii ilegale reprezintă circa 0.5% din numărul total de intrări.³ Numărul de solicitanți de azil moldoveni în UE a rămas relativ mic, în pofida unei creșteri în anul 2018, iar rata medie de recunoaștere a azilului în UE a fost circa 1.35% (datele din 2017).⁴ Cu toate acestea, Comisia Europeană a accentuat în Raportul cu privire la mecanismul de suspendare a vizelor, din decembrie 2018, că pentru a-și respecta în totalitate obligațiile asumate, autoritățile moldovenești trebuie să asigure o implementare efectivă a Legii cu privire la prevenirea și combaterea spălării de bani, inclusiv prin declararea averii și a intereselor, prin lupta împotriva corupției și prin recuperarea eficientă a bunurilor infracționale. De asemenea, Comisia Europeană a subliniat necesitatea de revizuire a condițiilor de acordare a stimulentele fiscale și a "cetățeniei prin investiție" introduse în 2018.

Următoarele trei secțiuni vor prezenta o evaluare succintă a principalelor rezultate dar și provocări ale regimului fără vize cu UE, cu un accent aparte pe problemele cheie care au necesitat eforturi deosebite din partea autorităților moldovenești după data de 28 aprilie 2014, în domenii precum (1) securitatea documentelor, (2) migrație ilegală și readmisie și (3) ordine și securitate publică.

Securitatea documentelor

Printre măsurile de politici cheie cerute din partea Guvernului Moldovei în scopul implementării Planului de Acțiune cu privire la liberalizarea regimului de vize a fost prevăzută introducerea documentelor de călătorie biometrice pentru cetățenii săi. În rezultatul unor eforturi continui, actele eliberate de către autoritățile moldovenești corespund standardelor Organizației Internaționale a Aviației Civile (ICAO) cu privire la securitatea documentelor. Aici este vorba nu doar de actele de călătorie și de identitate pentru cetățeni, ci și pentru străini, inclusiv apatrizii și solicitanții/beneficiarii de statutul de refugiat. În 2009 Republica Moldova a aderat la PRADO - Registrul public online al documentelor autentice de identitate și de călătorie a Consiliului Uniunii Europene. În 2018 acest registru online a fost suplinit cu pașaportul moldovenesc cu elemente de securitate.⁵

Cu atenție deosebită, a fost întărit controlul asupra actelor stării civile eliberate cetățenilor moldoveni cu reședință în regiunea Transnistreană. Pentru îmbunătățirea securității documentelor biometrice eliberate cetățenilor Moldovei născuți în acea regiune, au fost întreprinși mai mulți pași. Printre aceștia se numără digitalizarea arhivei actelor de stare civilă precum și elaborarea metodologiei de identificare a cetățenilor moldoveni din regiunea Transnistreană prin intermediul accesului la informație din partea rudelor, precum și alte instrumente de confirmare.⁶ Cetățenii

³ Comisia Europeană, "Second Report under the visa suspension mechanism", COM(2018) 856, Bruxelles, decembrie 18, 2018, disponibil pe: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_com-2018-856-report_en.pdf, ultima accesare pe 31 iulie 2019

⁴ Ibid.

⁵ Mai multe informații cu privire la tipurile de pașapoarte pot fi găsite la: <https://www.consilium.europa.eu/prado/en/prado-documents/MDA/A/docs-per-category.html>, ultima accesare pe 31 iulie 2019

⁶ Interviu cu Olga Poalelungi, Director a Biroului de Migrație și Azil, din 15 iunie 2019, Chișinău, Republica Moldova

moldoveni cu reședință în regiunea Transnistreană care solicitau pentru prima dată un pașaport biometric au fost scutiți de taxele pentru perfectarea documentelor respective în contextul unei politici speciale a guvernului pentru consolidarea încrederii. Autoritățile moldovenești recunosc documentele de confirmare a nașterii eliberate de către doctorii din acea regiune. După o verificare riguroasă versus alte documente de stare civilă, aceste certificate pot servi ca bază pentru eliberarea unui certificat de naștere și ulterior, a buletinului de identitate și a pașaportului biometric. Aceste documente pot fi obținute în cadrul Centrelor multifuncționale de servicii publice din cadrul Agenției Servicii Publice.

Până la 1 aprilie 2019, peste 2.3 milioane de cetățeni ai Republicii Moldova (mai mult de 65% din populația totală), inclusiv peste 167,000 cetățeni cu reședință în regiunea Transnistreană, au primit pașapoarte biometrice.⁷ Conform datelor oficiale oferite de către MAEIE, pornind de la numărul total al cetățenilor moldoveni care au călătorit în UE din aprilie 2014, peste 91% din cetățenii deținători de pașapoarte biometrice le-au folosit pentru a vizita țările UE pe parcursul a ultimilor 5 ani.

Migrație ilegală și readmisie

Managementul frontierei

În domeniul managementului frontierei, au fost realizate reforme internaționale la nivel instituțional pentru ridicarea gradului de profesionalism a Serviciului Grăniceri, acesta fiind transformat dintr-o structură militară într-un serviciu de Poliție de Frontieră – un organ civil. Deja în 2011, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Legea cu privire la poliția de frontieră⁸ și legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova.⁹

La capitolul consolidarea capacităților, a fost sporită eficacitatea poliției de frontieră prin îmbunătățirea infrastructurii existente și a echipamentului tehnic disponibil, ceea ce fost posibil inclusiv cu suportul financiar din partea partenerilor de dezvoltare, printre care se numără UE, SUA și ONU. Guvernul a aprobat strategii consecutive cu privire la managementul integrat al frontierei, precum și planurile de acțiune aferente acestora, pentru anii 2011-2013,¹⁰ 2015-2017¹¹ și 2018-2023.¹² Până în prezent nu au fost identificate nici un fel de probleme majore în implementarea strategiei. O contribuție specială întru consolidarea politicilor și a capacităților instituționale și operaționale pentru implementarea strategiilor de management integrat al frontierei a venit din partea Misiunii UE de asistență la frontiera dintre Moldova și Ucraina (EUBAM).¹³ Misiunea EUBAM a fost prezentă în Moldova începând cu 2005 având la moment un efectiv de 132 de angajați, dintre care 50 provin din 11 state membre a UE și 82 sunt ucraineni și moldoveni. Mandatul EUBAM constă în acordarea asistenței pentru controlul frontierei, dar și pentru respectarea procedurilor

⁷ Interviu cu Daniela Morari, Secretar de Stat, MAEIE, din 7 iunie 2019, Chișinău, Republica Moldova

⁸ Legea nr. 283 din 28.12.2011 cu privire la poliția de frontieră, disponibilă în limba română: <http://lex.justice.md/md/342897/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁹ Legea nr. 215 din 04.11.2011 cu privire la frontiera dec stat a Republicii Moldova, disponibilă în limba română: <http://lex.justice.md/md/342894/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

¹⁰ Hotărârea Guvernului nr. 1212 din 27.12.2010 cu privire la aprobarea Strategiei Naționale a managementului integrat al frontierei pentru anii 2011-2013, disponibilă în limba română: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=337349>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

¹¹ Hotărârea Guvernului nr. 1005 din 10.12.2014 cu privire la aprobarea Strategiei Naționale a managementului integrat al frontierei pentru anii 2015-2017 și Planul de implementare a acesteia, disponibile în limba română: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=355944>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

¹² Hotărârea Guvernului nr. 1101 din 14.11.2018 cu privire la aprobarea Strategiei Naționale a managementului integrat al frontierei pentru anii 2018-2023 și Planul de implementare a acesteia 2018-2020, disponibile în limba română:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=378310>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

¹³ Misiunea UE de asistență la frontieră, disponibilă: <http://eubam.org/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

standarde vamale și comerciale. În 2017 mandatul misiunii a fost prelungit până la sfârșitul anului 2020.

Poliția de frontieră de asemenea și-a consolidat cooperarea cu agenția Frontex (acum Paza Europeană de frontieră și de Coastă) asigurând un schimb constant de informații cu privire la traversările frontierelor Moldovei. Poliția de frontieră a beneficiat, de asemenea, de suport în cadrul Proiectului de consolidare a capacităților de management integrat al frontierei în cadrul Parteneriatului Estic, care include echipament, instruire și schimb de experiență. În 2018 Inspectoratul General al Poliției de Frontieră și Frontex au semnat un nou Plan de Acțiune pentru cooperare în perioada 2018-2020,¹⁴ care vizează îmbunătățirea continuă a schimbului de date cu privire la fluxurile migraționale, precum și utilizarea datelor relevante pentru combaterea criminalității transfrontaliere, inclusiv prin acordarea asistenței tehnice autorităților moldovenești.

În 2018, Biroul OIM din Moldova a lansat un nou proiect cu finanțare din partea UE (EUR 4.75 milioane) pentru a îmbunătăți în continuare managementul integrat al frontierei în Moldova, consolidând transparența și capacitatea operațională a autorităților vamale și de frontieră din Moldova și Ucraina.¹⁵ În prezent funcționează șapte puncte comune de trecere a frontierei de-a lungul frontierei moldo-ucrainene, dintre care unul se află pe segmentul transnistrean al hotarului cu Ucraina. Se implementează o foaie de parcurs pentru deschiderea a alte șapte puncte comune de trecere a frontierei pe segmentul transnistrean în perioada 2019-2022. În noiembrie 2018,¹⁶ Poliția de frontieră din Moldova și din România a convenit asupra organizării unor patrulare mobile comune la frontieră, chiar dacă la moment nu există un control comun al punctelor de trecere a frontierei moldo-române. Decizia în așteptare cu privire la admiterea României în spațiul Schengen ar putea deveni un impediment în deschiderea unor puncte comune de trecere a frontierei la hotarul moldo-român.

Managementul migrației

Biroul Migrație și Azil (BMA) a fost înființat în Moldova în anul 2005 în calitate de organ al administrației publice centrale responsabil de gestionarea migrației și a cererilor de azil, în corespundere cu angajamentele internaționale ale Moldovei în domeniul muncii, migrației și a azilului. Regulamentele aprobate în 2014 au consolidat funcțiile BMA,¹⁷ fiindu-i adăugate funcții și resurse adăugătoare pentru gestionarea aspectelor legate șederea străinilor, atât pe termen lung cât și pe termen scurt, inclusiv gestionarea cazurilor de ședere ilegală în țară. BMA este responsabil pentru înregistrarea cetățenilor străini pe teritoriul Republicii Moldova inclusiv documentarea apatrizilor și a solicitanților de azil. În afară de aceasta, BMA contribuie la implementarea Planului de Acțiuni pentru 2016-2020¹⁸ al Strategiei Naționale în domeniul migrației și azilului pentru anii 2011-2020. Planul de acțiuni vizează cooperarea internațională în domeniul de migrație și azil, implementarea politicilor de emigrare și imigrare, combaterea șederii ilegale, asigurarea protecției pentru apatrizi și solicitanți de azil conform angajamentelor Republicii Moldova la nivel internațional.

¹⁴ Comunicatul de presă disponibil la: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-and-moldova-sign-new-cooperation-plan-glADrH>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

¹⁵ Mai multă informație cu privire la proiectul OIM poate fi găsită la: <https://iom.md/sites/default/files/publications/docs/IBM%20Project%20Leaflet.pdf>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

¹⁶ Mai multă informație cu privire la patrularea comună a frontierei poate fi găsită la: <https://www.politiadefrontiera.ro/ro/main/i-patrulare-in-comun-la-frontiera-cu-republica-moldova-14876.html>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

¹⁷ Hotărârea Guvernului nr. 914 din 07.11.2014 cu privire la aprobarea regulamentului de organizare și funcționare a Biroului Migrație și Azil, disponibilă în limba română: <http://lex.justice.md/md/355409/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

¹⁸ Planul de Acțiuni disponibil în limba română: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=365369>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

Din 2010, autoritățile din Moldova au elaborat și actualizat cu regularitate Profilul Migrațional Extins al Republicii Moldova, cu suportul din partea OIM.¹⁹ Acest document reprezintă un document de analiză cu privire la tendințele migraționale în Moldova pe parcursul unei perioade de 5 ani, principalele cifre statistice fiind actualizate anual.²⁰ Acesta este un instrument informațional excelent care permite elaborarea și ajustarea politicilor migraționale în stat ținând cont de tendințele identificate, precum și stabilirea priorităților pentru următorii ani în domeniul managementului migrației, inclusiv a migrației ilegale, dar și negocierea și semnarea acordurilor de readmisie adiționale.

Intrarea și șederea străinilor pe teritoriul Moldovei este reglementată printr-un număr de cerințe precum existența vizei,²¹ care este actualmente necesară pentru cetățenii a 120 de state ale lumii, sau existența unei invitații,²² condiție aplicabilă în prezent cetățenilor din 35 de state. Regimul de vize pentru cetățenii UE a fost anulat în 2007. Pe 1 august 2014 Guvernul Moldovei a început eliberarea vizelor electronice pentru a eficientiza procesul de emitere a vizelor.²³ Astfel s-a redus numărul de formalități pentru mulți cetățeni străini care doresc să intre pe teritoriul Moldovei, pe de altă parte fiind majorată povara asupra autorităților naționale responsabile de managementul străinilor în țară dat fiind faptul că acum se colectează un volum mai mic de informații comparativ cu procedurile anterioare de solicitare a vizei la consulatele și ambasadele Republicii Moldova.

În anul 2018 a fost marcată cea de-a zecea aniversare a Parteneriatului pentru Mobilitate UE – Moldova. Acest instrument s-a dovedit a fi unul vital pentru asigurarea implementării măsurilor din domeniul migrației în conformitate cu Planul de Acțiuni cu privire la liberalizarea regimului de vize. Până în prezent au fost implementate peste 100 de proiecte în domeniul migrației, cu suportul oferit de 16 state membre UE, Comisiei Europene, Frontex, Fundația Europeană de Formare și ICMPD (Centrul internațional pentru dezvoltarea politicilor de migrație, un organ interguvernamental cu participarea a 17 state). Una dintre prioritățile cheie pentru dezvoltarea ulterioară a Parteneriatului pentru Mobilitate UE - Moldova este consolidarea în continuare a capacităților umane și instituționale ale autorităților relevante din Moldova în domeniul migrație și securitate, precum și antrenarea mai activă a organizațiilor societății civile în domeniul managementului migrației.

În cel de-al doilea Raport privind Mecanismul de suspendare a regimului de vize, Comisia Europeană a subliniat rezultatele pozitive de implementare a politicilor naționale de management migrațional, în special fiind subliniată importanța campaniilor de sensibilizare pentru cetățenii moldoveni.

Politica de azil

În contextul implementării Planului de Acțiuni cu privire la liberalizarea regimului de vize, au fost realizate măsuri adăugătoare pentru procesarea solicitărilor de azil în Moldova precum și pentru soluționarea problemei numărului mare de solicitări neîntemeiate de azil din partea cetățenilor Republicii Moldova adresate către statele UE. Printre celelalte realizări, trebuie menționată

¹⁹ Cea mai recentă versiune a Profilului Migrațional Extins al Republicii Moldova este disponibilă în engleză la: <http://iom.md/sites/default/files/publications/docs/Extended%20Migration%20Profile%20of%20the%20Republic%20of%20Moldova%202010-2015.pdf>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

²⁰ Cel mai recent compendiu statistic este disponibil în limba română la: http://bma.gov.md/sites/default/files/media/cs_pme_2017.pdf, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

²¹ Hotărârea Guvernului nr. 50 din 15.01.2013 cu privire la aprobarea Regulamentului de eliberare a vizelor, disponibil în limba română la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=346380>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

²² Hotărârea Guvernului nr. 311 din 05.05.2011 cu privire la eliberarea invitațiilor pentru cetățeni străini, disponibil în limba română la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=338513>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

²³ Mai multe informații cu privire la condițiile de eliberare a vizei electronice sunt disponibile la: <https://www.evisa.gov.md>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

adoptarea Legii cu privire la integrarea cetățenilor străini²⁴ precum și implementarea mai eficientă a Legii cu privire la azil.²⁵

Numărul de solicitări de azil în Moldova este relativ mic. La mijlocul anului 2019, au fost înregistrați 530 de solicitanți de azil sau beneficiari de protecție internațională în Moldova: 110 solicitanți de azil, 165 refugiați și 255 beneficiari de protecție internațională.²⁶ În Moldova există două proceduri de azil distincte: regulată și accelerată. Procedura accelerată se aplică atunci când există suspiciuni că solicitarea este neîntemeiată sau când persoana care solicită azil reprezintă o amenințare pentru securitatea națională a țării.²⁷ Centrele de integrare pentru cetățeni străini asigură cazare pentru solicitanții de azil. Aceste centre de asemenea găzduiesc persoane cu statut de refugiat sau persoane aflate sub protecție internațională, fiindu-le oferite servicii de integrare, inclusiv integrare socială și economică.

Implementarea Acordului de readmisie cu UE

UE și republica Moldova au semnat în 2007 Acordul cu privire la readmisia persoanelor cu ședere ilegală²⁸ (în continuare – Acordul de readmisie), care a intrat în vigoare în ianuarie 2008. Acordul de readmisie a fost negociat și semnat între UE și Moldova în cadrul procesului de facilitare a regimului de vize. Acordul stabilește regulile cheie cu privire la cetățenii Moldovei și a altor state terțe. Până în prezent, Moldova a semnat protocoale de implementare cu următoarele state membre a UE: Austria, Bulgaria, Belgia, Republica Cehă, Danemarca, Estonia, Italia, Ungaria, Germania, Grecia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Olanda, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Spania.²⁹ Adicional la acestea, Moldova a încheiat acorduri de readmisie cu Norvegia și Elveția.

În ceea ce privește statele non-UE și non-Schengen, Moldova a încheiat acorduri de readmisie cu Albania, Bosnia și Herțegovina, Georgia, Kazahstan, Macedonia, Muntenegru, Serbia, Turcia și Ucraina. O problemă destul de complexă sunt negocierile actuale cu privire la semnarea acordurilor de readmisie cu Armenia și Azerbaidjan, din cauza disputei teritoriale nesoluționate dintre cele două state.³⁰

Identificarea cetățenilor moldoveni care nu dispun de documente de identificare în UE necesită precauție atât din partea statului membru UE vizat, cât și din partea autorităților moldovenești. În acest sens, sunt adresate întrebări punctate cu privire la originea persoanei care pretinde a fi moldovean, precum ar fi solicitările de a-și descrie locul de baștină. Acesta este un instrument important pentru a evita situațiile în care o persoană originară dintr-o altă țară terță este identificată eronat drept originară din Moldova, în astfel de cazuri fiind necesară readmisia fiind suportate

²⁴ Legea nr. 274 din 27.12.2011 cu privire la integrarea cetățenilor străini în Republica Moldova, disponibilă în limba română la: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=342438&lang=1>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

²⁵ Legea nr. 270 din 18.12.2008 cu privire la azil, disponibilă în limba română la: <http://lex.justice.md/md/330978/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

²⁶ Legislația națională de finește solicitanți de azil, beneficiari ai statutului de refugiat și beneficiari de protecție internațională drept trei grupuri distincte; informație suplimentară disponibilă în limba română în: <http://bma.gov.md/ro/content/ziaua-mondiala-refugiatului-1>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

²⁷ Interviu cu Olga Poalelungi, Director Biroul Migrație și Azil, organizat pe 15 iunie 2019, Chișinău, Republica Moldova; articolele 62, 63 din Legea nr. 270/2008 cu privire la azil, disponibilă în limba română la: <http://lex.justice.md/md/330978/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

²⁸ Acordul cu privire la readmisia persoanelor cu ședere ilegală, semnat între UE și RM, disponibil în limba engleză la: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1219\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1219(10)&from=EN), accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

²⁹ Lista completă a acordurilor bilaterale disponibilă în limba română la: https://www.mfa.gov.md/sites/default/files/lista_tratatelor_bilaterale_incheiate_de_republica_moldova_0.pdf, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

³⁰ Interviu cu Olga Poalelungi, Director Biroul Migrație și Azil, organizat pe 15 iunie 2019, Chișinău, Republica Moldova

costuri de transport. Această condiție este descrisă drept una deosebit de relevantă în cazul persoanelor de etnie romă originare din Kazahstan care pretindeau a fi cetățeni ai Moldovei.

În conformitate cu Acordul de readmisie UE-Moldova, Moldova trebuie de asemenea să readmită persoanele originare din statele terțe care au ajuns pe teritoriul UE prin teritoriul Republicii Moldova și care fie că s-au aflat legal sau ilegal pe teritoriul Moldovei, fie au tranzitat ilegal teritoriul Moldovei. Această obligație prezintă o povară semnificativă asupra Guvernului Moldovei, care are sarcina de a verifica dacă aceste persoane originare din state terțe au fost înregistrate pe teritoriul Moldovei, iar în caz de necesitate să întreprindă acțiunile necesare de returnare sau de integrare în cazul în care este vorba de solicitări de azil întemeiate. BMA reprezintă autoritatea publică centrală care se ocupă de persoanele străine fără permis de ședere identificate pe teritoriul Moldovei și gestionează procesul complex de readmisie a moldovenilor sau a persoanelor originare din state terțe.

Aplicarea Acordului de readmisie cu UE până în prezent a derulat fără dificultăți. Pe durata ultimilor cinci ani, Guvernul Moldovei în general s-a conformat cererilor de readmisie a cetățenilor moldoveni și a persoanelor originare din state terțe. Astfel, în 2018, 413 de persoane au fost transferate în Moldova dintr-un număr total de 492 de solicitări. În 2017, 847 de persoane au fost transferate în Moldova dintr-un număr total de 864 de solicitări. În 2016, a fost înregistrat un număr mai mare cetățeni moldoveni cărora li s-a refuzat azilul, în special în Germania, ceea ce a generat în total 1,199 de cereri de readmisie, dintre care 389 au fost acceptate de către autoritățile moldovenești.³¹

Atât procedurile de returnare voluntară cât și de returnare forțată a cetățenilor moldoveni în Moldova s-au bucurat de o apreciere pozitivă în cadrul celui de-al doilea Raport cu privire la aplicarea mecanismului de suspendare a vizelor, publicat în decembrie 2018. Procedura de înfăptuire a returnării forțate a cetățenilor moldoveni aflați ilegal pe teritoriul UE necesită a fi îmbunătățită la nivelul statelor membre a UE, pentru a nu mai admite simpla notificare a persoanei aflate ilegal în spațiul comunitar fără a aplica și alte măsuri de precauție necesare pentru a identifica aceeași persoană în situația dacă aceasta nu s-a ambarcat în avion. Practica recentă referitor la cursele aeriene de tip charter a demonstrat că rata de ocupare a locurilor în avion este uneori de doar 30-35% din capacitatea acestuia. Sunt necesare măsuri de revizuire a procedurilor administrative interne a statelor membre pentru eficientizarea utilizării fondurilor publice asociate cu transportul de tip charter spre Moldova.

Devine tot mai stringentă necesitatea de încheiere a acordurilor de readmisie cu statele din Asia Centrală, dat fiind faptul că numărul de persoane străine care se află ilegal pe teritoriul Moldovei devine tot mai mare. Deși la momentul de față numărul de persoane plasate temporar în centrele de integrare pentru cetățeni străini este relativ mic, majoritatea străinilor aflându-se legal pe teritoriul Moldovei, lipsa unor astfel de acorduri ar putea cauza o povară adițională asupra bugetului național pe termen lung în eventualitatea creșterii numărului de persoane străine cu ședere ilegală în țara noastră. Guvernul a aprobat un mecanism de urgență în caz de flux majorat de cetățeni străini.³²

Ordine publică și securitate

Guvernul Moldovei a implementat următoarele măsuri cheie: (1) a aprobat legea cu privire la protecția datelor cu caracter personal³³ și a asigurat implementarea eficientă a acesteia; (2) a

³¹ Datele Biroului Migrație și Azil, 20 iunie 2019

³² Hotărârea Guvernului nr. 1146 din 20.12.2017 cu privire la aprobarea Mecanismului Național de management coerent și unitar a situațiilor de flux majorat de cetățeni străini, disponibil în limba română la:

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373691>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

³³ Legea nr. 133 din 08.07.2011 cu privire la protecția datelor cu caracter personal, disponibilă în limba română la: <http://lex.justice.md/md/340495/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

intensificat cooperarea juridică internațională pe cauze penale, inclusiv cu Eurojust; (3) a aprobat și a implementat legislație adițională cu privire la lupta împotriva corupției; (4) a adoptat și a implementat legislația cu privire la combaterea spălării de bani; și (5) a consolidat eforturile de luptă împotriva crimelor organizate.

Alte angajamente transversale și interconectate au legătură cu aprobarea legislației cu privire la integritate, precum sunt declarațiile de avere și de interese, avertizorii de integritate și recuperarea produsului infracțional. Mai jos în prezentul raport vom examina principalele realizări în domenii precum: prevenirea și combaterea spălării de bani; lupta împotriva corupției de nivel înalt și a crimelor organizate; punerea în aplicare a legislației cu privire la integritate; recuperarea activelor; legislație fiscală specifică.

Mecanisme de prevenire și combatere a spălării de bani

Mecanismul de prevenire și combatere a spălării de bani a atras asupra sa critici dure pentru implementarea neadecvată a acestuia. Deși acesta stabilește obligația extensivă de declarare a averii și a intereselor personale, precum și penalități usturătoare pentru nedeclarare, inclusiv demiterea din funcție publică, implementarea în practică a acestui mecanism prin intermediul analizelor minuțioase efectuate de către Autoritatea Națională de Integritate s-a dovedit a fi inefficientă. De fapt, după cum a fost dezvăluit mai târziu, fraudă bancară³⁴ și spălătorie rusească³⁵ au avut loc exact în perioada de implementare a Planului de Acțiuni cu privire la liberalizarea regimului de vize, atrăgând după sine o perioadă de tulburări semnificative de ordin social și politic, după ce acestea au fost dezvăluite public în Moldova.

La nivelul instituțional, cea mai mare parte a reformelor cerute inclusiv acelea legate de reforma sectorului justiției, fie că nu au fost deloc realizate sau au fost realizate cu întârzieri semnificative. Legea cu privire la prevenirea și combaterea spălării de bani și a finanțării terorismului a fost aprobată la sfârșitul anului 2017,³⁶ deși au existat documente de planificare ce vizau fie adoptarea legislației noi fie adaptarea legislației existente în acest domeniu încă din 2011.

În cadrul Centrului Național Anticorupție, o instituție publică independentă în fața Guvernului responsabilă de prevenirea și combaterea corupției, avea în componența sa o Unitate de Informații Financiare (i.e. Centru de Prevenire și Combatere a Spălării de Bani (SPCSB)). În anul 2018 SPCSB a devenit o autoritate independentă o dată cu adoptarea Legii nr. 308/2017. Scopul principal al acesteia este de a analiza datele cu privire la tranzacțiile suspecte raportate de către entitățile publice și private. În afară de aceasta, în 2016 a fost aprobată o lege nouă cu privire la organele de procuratură³⁷ și procuraturile specializate³⁸.

Urmărirea penală cu privire la operațiunile care au fost parte a Spălătoriei rusești a fost inițiată de către procuratura Anticorupție, iar un participant important la acea schemă a fost condamnat. Din cauza complexității investigațiilor, multe dosare așteaptă rândul pentru a fi examinate în instanță, iar deoarece aici este vorba de implicarea multor judecători și a altor actori din sectorul justiției,

³⁴ Către sfârșitul anului 2014, publicul din Moldova a aflat despre o serie de activități frauduloase care au rezultat în scoaterea din sistemul bancar a unei sume estimative de un miliard de dolari, urmată de intervenția susținută a Guvernului pentru stabilizarea situației a trei bănci comerciale implicate.

³⁵ Pe parcursul anilor 2011-2013 aproximativ 20 miliarde dolari au fost spălate prin intermediul sistemului judiciar și a băncilor comerciale din Moldova, pentru mai multe detalii accesați: <https://www.rise.md/english/the-russian-laundromat/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

³⁶ Legea nr. 308 din 22.12.2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării de bani și a finanțării terorismului, disponibilă în limba română la: <http://lex.justice.md/md/374388/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

³⁷ Legea nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la procuratură, versiunea în limba română disponibilă la: <http://lex.justice.md/md/363882/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

³⁸ Legea nr. 159 din 07.07.2016 cu privire la procuraturile specializate, versiunea în limba română disponibilă la: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=366052&lang=1>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

procesele deja inițiate în instanță evoluează foarte lent, evident, din cauza rezistenței și a conflictelor de interese. În multe cazuri, judecătorii desemnați pentru examinarea acestor dosare se autorecuță pe motiv de lipsă de imparțialitate evocând diverse motive personale (colegi de universitate, activitatea profesională apropiată cu pârâții etc.)

Cadrul legal rămâne în continuare a fi relativ permisiv în ceea ce privește tranzacțiile cu entitățile din jurisdicțiile off-shore, care nu oferă date fiabile cu privire la sursele transferurilor și beneficiarii acestora. Astfel spălarea de bani este posibilă în continuare, dat fiind faptul că astfel de jurisdicții pot fi folosite cu ușurință în calitate de paravan.

Lupta împotriva corupției la nivel înalt și a crimei organizate

Cadrul instituțional cu privire la prevenirea și combaterea crimei organizate și a corupției la nivel înalt a fost consolidat odată cu crearea a două procuraturi specializate —Procuratura Anticorupție (PA) și Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale (PCCOCS). În afară de acestea, și Centrul Național Anticorupție (CNA) este implicat în investigarea crimelor din această categorie. Cu toate acestea, la fel ca și în cazul spălării de bani, în general au fost obținute puține rezultate, cu excepția unor procese cu caracter politic, precum a fost procesul de judecată a fostului prim-ministru. Corupția la nivel înalt rămâne puțin abordată, astfel încât până în prezent CNA și PA în mare parte s-au ocupat de cazuri de nivel mai mic. Și PCCOCS a obținut anumite rezultate, vizând în mare parte cazurile de trafic de droguri și de ființe umane, precum și furturi de automobile de lux în statele membre a UE. Există cooperare cu agenții echivalente din statele membre UE.

La nivel de politici, autoritățile moldovenești au aprobat un pachet legislativ în domeniile integritate și anticorupție: (1) Legea cu privire la integritate,³⁹ (2) Strategia Națională de integritate și anticorupție,⁴⁰ și (3) Legea cu privire la avertizorii de integritate.⁴¹

În același timp, Parlamentul Moldovei a aprobat legi controversate cu privire la acordarea cetățeniei prin investiție,⁴² amnistie fiscală⁴³ și decriminalizarea unor infracțiuni economice⁴⁴, care subminează într-o măsură considerabilă activitatea organelor de ocrotire a normelor de drept și în general schițează o direcție politică neclară. În iunie 2019, noul Parlament a inițiat procedura de abrogare a Legii cu privire cetățenia prin investiție.

³⁹ Legea nr. 82 din 25.05.2017 cu privire la integritate, versiunea în limba română disponibilă la:

<http://lex.justice.md/md/370852/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁴⁰ Legea nr. 56 din 30.03.2017 cu privire la adoptarea Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție, versiunea în limba română disponibilă la: <http://lex.justice.md/md/370789/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁴¹ Legea nr. 122 din 12.07.2018 cu privire la avertizorii de integritate, versiunea în limba română disponibilă la: <http://lex.justice.md/md/376825/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁴² Legea nr. 786 din 04.10.2017 cu privire la dobândirea cetățeniei prin investiție, versiunea în limba română disponibilă la: <http://lex.justice.md/md/371843/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019. Legea stabilește un prag minim de 250,000 EUR care trebuie investite pentru a putea beneficia de cetățenie. Pe 27 iulie 2019 Guvernul a anunțat un moratoriu de 4 luni pentru aplicarea acestei legi.

⁴³ Legea nr. 180 din 26.07.2018 cu privire la declarare voluntară și declarație fiscală, versiunea în limba română disponibilă la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=376854>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019. Această lege a permis declararea averii de către persoanele care nu au declarat aceste active în trecut, cu obligația de a plăti 3%, ulterior modificat la 6%, din valoarea activelor declarate în acest context;

⁴⁴ Legea nr. 179 din 26.07.2018 cu privire la modificarea unor acte legislative, versiunea în limba română disponibilă la: <http://lex.justice.md/md/376851/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019. Amendamentele Codului Penal i-au absolvit pe oamenii de afaceri de răspundere penală cu condiția ca infracțiunea respectivă să fi fost comisă pentru prima dată, persoanele respective urmând să repare daunele cauzate;

Implementarea sistemului național de integritate

Strategia de reformă a sectorului justiției prevedea crearea Comisiei Naționale de Integritate (CNI) și consolidarea legislației cu privire la declarațiile de avere și de interese. În 2016 a fost aprobată Legea cu privire la declararea averii și a intereselor personale,⁴⁵ care vizează diferite categorii de oficiali publici (peste 60 de mii de persoane), inclusiv membri ai Parlamentului, membri ai Cabinetului, judecători, procurori. Comisia Națională de Integritate a funcționat timp de 4 ani fiind ulterior reformată în Autoritatea Națională de Integritate (ANI),⁴⁶ din cauza controlului politic din partea Parlamentului. Atât CNI cât și ANI au fost create pentru examinarea declarațiilor de avere și pentru inițierea investigațiilor în cazuri de decalaj vădit între averea declarată și venitul legal.

ANI a devenit operațională abia în 2018 din cauza inactivității Consiliului de Integritate, care trebuia să aprobe documentele strategice pentru ANI, să asigure conducerea ANI, să convină asupra condițiilor de organizare a concursului și de selectare a candidaților. Nici până în prezent nu au fost suplinite cele 46 de funcții de ofițeri de integritate prevăzute, fiind angajați doar 9 ofițeri, ceea ce subminează într-o măsură considerabilă eficacitatea instituției.

O realizare importantă a ANI a fost asigurarea posibilității de depunere on-line a declarațiilor de avere a oficialilor publici, acestea devenind accesibile oricărei persoane interesate, evident fiind limitat accesul la date personale.

Recuperarea activelor

În general recuperarea activelor nu a prezentat un subiect de interes, fiindu-i acordată foarte puțină atenție publică înainte de întâmplarea cu fraudă bancară, care a apărut în atenția publicului la sfârșitul anului 2014. În 2017, Parlamentul a adoptat legea cu privire la Agenția de Recuperare a Bunurilor Infraționale,⁴⁷ o structură separată în cadrul Centrului Național Anticorupție. La moment, toate funcțiile de personal în cadrul ARBI sunt completate, agenția lucrând îndeaproape cu procuraturile specializate pentru identificarea, sechestrarea, managementul și confiscarea produsului infrațional. Totuși, este necesar de îmbunătățit cooperarea dintre Agenție și omologii acesteia de peste hotare, pentru asigurarea identificării și sechestrării cu maximă eficiență a bunurilor infraționale.

⁴⁵ Legea nr. 133 din 17.06.2016 cu privire la declararea averii și a intereselor personale, versiunea în limba română disponibilă la: <http://lex.justice.md/md/366046/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁴⁶ Legea nr. 132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, versiunea în limba română disponibilă la: <http://lex.justice.md/md/366044/>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁴⁷ Legea nr. 48 din 30.03.2017 cu privire la Agenția de Recuperare a Bunurilor Infraționale, versiunea în limba română disponibilă la: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=370165&lang=1>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

Provocările cheie în respectarea cerințelor UE în contextul regimului liberalizat de vize

În acest capitol vom aborda provocările cheie identificate de către Comisia Europeană în cel de-al doilea Raport cu privire la mecanismul de suspendare a vizelor, publicat în decembrie 2018, printre care cele mai importante sunt: (1) migrația ilegală și readmisia, și (2) ordinea și securitatea publică.

Migrația ilegală și readmisia

Datele statistice prezentate de Frontex⁴⁸ și de Eurostat⁴⁹ pentru anul 2018 indică o majorare a numărului de cetățeni moldoveni cărora li s-a refuzat accesul la hotarul extern al UE, de la 3,043 în 2015 până la 6,368 în 2018. Principalele două motive pentru refuz sunt lipsa documentelor ce ar justifica scopul călătoriei (2,676 cazuri în 2018) și resursele financiare insuficiente (1,525 cazuri în 2018). De asemenea, a crescut numărul cazurilor de ședere ilegală a moldovenilor pe teritoriul statelor membre a UE, de la 2,240 de persoane în 2014 până la 11,220 în 2018, în topul țărilor fiind Germania, Ungaria, Polonia și Franța.⁵⁰ Procedurile de readmisie a cetățenilor din Moldova și a persoanelor din alte state terțe care au intrat pe teritoriul UE/Schengen prin teritoriul Republicii Moldova sunt destul de bine puse la punct. Deși nu dispunem de date comparabile, Eurostat a raportat că peste 5,000 de persoane din Moldova au fost returnate și peste 3,000 au părăsit zona Schengen în 2018.⁵¹

Refuzul de intrare și șederea ilegală

După cum a fost menționat mai sus, principalele două motive pentru care cetățenilor moldoveni li s-a refuzat intrarea pe teritoriul UE/Schengen sunt (1) lipsa documentelor care ar confirma scopul călătoriei și (2) resurse financiare insuficiente pentru a acoperi costurile șederii pe durata vizitei. Deși per total rata refuzurilor este de doar 0.3% din numărul total de vizite, numărul de refuzuri în baza acestor două temeuri principale ar putea să fie redus într-o măsură semnificativă printr-o informarea mai eficientă a cetățenilor din Moldova cu privire la rigorile impuse cu privire la călătoriile legale în spațiul UE.⁵²

În același timp, autoritățile moldovenești întâmpină un șir de provocări legate de călătorii străini care vin în Moldova în contextul riscului potențial ca din Moldova aceștia să încerce să călătorească ilegal în statele UE/Schengen. Următoarele două probleme necesită o atenție deosebită: (1) regiunea Transnistreană, care nu este controlată de autoritățile moldovenești, necesită un control mai eficient la hotarul administrativ intern din interiorul Moldovei și (2) Moldova trebuie să încheie mai multe acorduri de readmisie cu state terțe pentru a fi posibilă returnarea cetățenilor străini care nu au drept de ședere legală pe teritoriul Moldovei.

⁴⁸ Detalii suplimentare disponibile în Analiza Riscurilor de către Frontex, 2019, disponibilă în limba engleză: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁴⁹ Datele disponibile pe <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁵⁰ Datele se bazează pe informațiile disponibile pe <https://ec.europa.eu/eurostat>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

Ca răspuns la problema necesității unui control efectiv la hotarul administrativ intern, în octombrie 2013 au fost instituite șase oficii regionale a BMA de-a lungul hotarelor administrative interne.⁵³ Atenția acestora este concentrată asupra cetățenilor străini care traversează hotarul respectiv. Oficiile regionale colectează date cu privire la cetățenii străini care traversează hotarele administrative, fiindu-le aplicate prevederile legislative naționale cu privire la condițiile de ședere a străinilor pe teritoriul Moldovei.

Conform datelor statistice ale BMA, un număr considerabil de cetățeni a statelor terțe se află legal pe teritoriul Moldovei, avînd permis de ședere temporar sau pe termen lung.⁵⁴ Cele mai mari grupuri de astfel de persoane sunt origine din Ucraina (5,417), Rusia (4,522), Israel (2,079), România (982), Turcia (988), India (354), Azerbaidjan (367), Siria (133) și Uzbekistan (141). Cu toate că Moldova a încheiat acoruri de readmisie cu cele două țări vecine —România și Ucraina — cu celelalte state din lista respectivă astfel de acorduri deocamdată nu există. Această prezintă o problemă de viitor, dat fiind faptul că atunci când pe teritoriul țării noastre se află comunități mari de străini cu ședere legală, printre ei ar putea să se găsească și migranți ilegali. Persoanele aflate ilegal pe teritoriul Moldovei sunt temporar adăpostite în centre pentru refugiați, BMA ocupându-se de toate măsurile necesare pentru returnarea acestora în țările lor de origine.

Solicitări de azil

Solicitările azil din partea cetățenilor din Moldova în statele membre a UE au devenit recent un motiv de îngrijorare pentru unele state membre, în special dat fiind caracterul neîntemeiat al acestora în foarte multe cazuri. Deși în termeni absoluți numărul anual de solicitări de azil nu a fost unul înalt, totuși de la introducerea regimului de călătorii fără vize în 2014 s-a înregistrat o creștere a acestuia. Conform datelor statistice pentru 2014-2019, numărul solicitărilor de azil a crescut de la 480 în 2014 la 3,835 în 2018, deși în 2017 a fost înregistrată o descreștere considerabilă în acest sens (1,620 solicitări) comparativ cu 2016 (3685).⁵⁵ Conform datelor Eurostat, pe parcursul primelor șase luni ale anului 2019, au fost depuse 1,955 de solicitări, printre care se includ atât solicitările repetate cât și acelea depuse pentru prima oară, comparativ cu 1,625 de solicitări în aceeași perioadă a anului 2018.⁵⁶ Principalele țări de destinație sunt Germania, Olanda și Franța. Majoritatea solicitanților de azil din Moldova sunt persoane de etnie romă. În afară de ei, apare și un grup semnificativ de cetățeni a unei țări terțe, mai concret persoane de etnie romă din Kazahstan, care solicită azil în țările UE/Schengen pretinzând a fi moldoveni de origine. Pentru depășirea problemei solicitărilor de azil neîntemeiate din partea moldovenilor, au fost realizate trei măsuri principale:

1. Autoritățile din Germania au simplificat procedura pentru solicitanții de azil din Republica Moldova.
2. Autoritățile moldovenești au realizat acțiuni în interiorul țării pentru a integra persoanele de etnie romă care au fost returnate în Moldova, implicând în acest sens mediatorii comunitari și lucrătorii sociali de la nivel local, inclusiv reprezentanți ai instituțiilor de învățământ, pentru a stabili legături cât mai strânse cu comunitatea și pentru a-i integra pe membrii returnați ai comunității romilor.

⁵³ Hotărârea Guvernului nr. 234/2013, disponibilă în limba română:

http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=349958&fbclid=IwAR1gg0i4rtRbTADcysLc6CQpYI2OEhmk7sTu_YZgEvtkEXiNz_hS7mcHeg, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁵⁴ Informații suplimentare disponibile în statisticile Biroului Migrație și Azil, actualizate pe 31.03.2019, disponibile în limba română: http://bma.gov.md/sites/default/files/media/inf_pag_web_str_doc_sf_trim_i_2019_3.pdf, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁵⁵ Datele disponibile la <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁵⁶ Datele Biroului European de Sprijin pentru Azil (BESA) prezintă doar numărul solicitărilor depuse pentru prima dată, (1590 pentru ianuarie - mai 2019). Mai multe informații disponibile la: <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

3. Un aranjament administrativ între Germania și Moldova a fost încheiat în septembrie 2018 pentru a asigura returnarea mai rapidă a moldovenilor descoperiți aflându-se ilegal în Germania.⁵⁷ În acest sens, micșorarea numărului de zile—de la 11 la 3—pentru verificarea identității persoanei care pretinde a fi originară din Moldova impune o povară adăugătoare asupra autorităților moldovenești, inclusiv asupra BMA și a misiunilor diplomatice ale Moldovei aflate peste hotare, care sunt implicați în procesul de stabilire a identității persoanei care urmează a fi readmisă, contribuind în caz de necesitate la eliberarea actelor de călătorie, ajutând la organizarea procedurii de reîntoarcere.

Aceste măsuri deocamdată nu au dus la micșorarea numărului de solicitări de azil din partea moldovenilor în Germania. De exemplu, în primele șase luni ale anului 2019, s-a înregistrat un număr de 1180 de solicitări, din care 825 fiind prima solicitare, în comparație cu șase luni din 2018, când numărul total de solicitări înregistrate a fost 1060, din care 805 fiind prima solicitare.⁵⁸ Dat fiind faptul că modificările menționate au fost implementate relativ recent, pentru evaluarea impactului este necesar să treacă mai mult timp. În afară de aceasta, constatând lipsa vreunui impact semnificativ al campaniilor de informare în alte țări ale căror cetățeni tind să depună solicitări neîntemeiate de azil în statele membre a UE (de ex. Albania și alte state din Balcanii de vest), guvernul Moldovei a decis să nu facă apel public la cetățeni pentru a-i opri din a solicita azil în statele membre a UE fără teme solid. A fost exprimată opinia că astfel de mesaje lansate în spațiul public ar putea, din contra, să intensifice fenomenul respectiv accentuând problema.

Ordine publică și securitate

Mecanismele de prevenire și combatere a spălării de bani

De la crearea SPCSB⁵⁹ ca și organ independent în 2018 și a procuraturilor specializate în 2016, mecanismele de prevenire și combatere a spălării de bani rămân a fi slabe în continuare, fiind necesară consolidarea acestora, inclusiv fiind necesară îmbunătățirea cooperării inter-instituționale. Până în prezent, doar un singur caz proeminent legat de spălare de bani în proporții mari, dosarul Platon,⁶⁰ a fost finalizat cu o condamnare și sentință de detenție pentru 25 de ani. Totuși sunt necesare mai multe investigații și condamnări în legătură cu spălarea de bani la nivel înalt, inclusiv mai multe condamnări și confiscări a produsului infracțional obținut din aceste acțiuni.

Legislația cu privire la dobândirea cetățeniei prin investiție este în prezent revizuită de către legislatura nouă aleasă,⁶¹ în cadrul căreia majoritatea o reprezintă partidele de opoziție din Parlamentul precedent. Totuși, dat fiind faptul că această schemă deja este în curs de implementare, există îngrijorări că Guvernul Moldovei ar putea avea de suferit din punct de vedere financiar dacă procesul va fi încetat imediat.

În continuare rămân a fi necesare acțiuni importante de politici pentru a diminua riscul spălării de bani, inclusiv prin neadmiterea participării jurisdicțiilor off-shore în tranzacții publice (privatizări,

⁵⁷ Conținutul Aranjamentului Administrativ poate fi consultat în limbile română și engleză la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=377756>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁵⁸ Datele disponibile la <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁵⁹ SPCSB are rolul Unității de Informații Financiare, create de Guvern, pentru a colecta date cu privire la tranzacții suspecte și raportări către organele de ocrotire a normelor de drept în caz de suspiciuni cu privire la posibilele acțiuni de spălare de bani

⁶⁰ Platon a fost un bancher în Moldova acuzat și condamnat pentru activități spălare de bani legate cu Spălătoria rusească. Mai multe detalii pot fi găsite: <https://anticoruptie.md/en/investigations/justice/50-shadows-of-the-billion-dollar-theft-cases>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

⁶¹ Proiectul de lege poate fi consultat în limba română la: <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/4579/language/RO/RO/Default.aspx>, accesat ultima dată pe 31 iulie 2019

achiziții publice, concesiuni și parteneriate publice-private); este necesară o îmbunătățire considerabilă a monitorizării tranzacțiilor suspecte și în caz de necesitate, înghețarea și posibilă sechestrare a mijloacelor financiare implicate în acestea.

Lupta împotriva corupției la nivel înalt și a crimelor organizate

Cazurile de corupție la nivel înalt nu au fost investigate eficient, cu excepția a doar câtorva dosare care au fost considerate a fi influențate politic. O provocare importantă rămâne a fi eradicarea corupției din sistemul judecătoresc și de procuratură, în special după investirea noului Guvern, dat fiind faptul că au apărut învinuiri serioase în spațiul public că sistemul judiciar s-ar afla sub un control politic puternic.

Organele de autogovernare în domeniul judiciar și de procuratură—Consiliul Superior al Procuraturii și Consiliul Superior al Magistraturii—ar trebui să manifeste mai multă inițiativă pentru aplicarea măsurilor disciplinare împotriva judecătorilor și procurorilor care nu au dat dovadă de imparțialitate, integritate și fermitate în investigarea și urmărirea penală a cazurilor de corupție la nivel înalt și a crimelor organizate. Este necesară consolidarea inspecției judiciare și de procuratură, iar independența investigațiilor pe marginea acestor dosare trebuie să fie una garantată.

Sistemul judecătoresc trebuie să prezinte publicului cazurile cele mai răsunătoare de corupție la nivel înalt cu implicarea demnitarilor, pentru a-și demonstra eficacitatea și pentru a recăpăta încrederea din partea publicului. Asistența din exterior pentru sectorul justiției rămâne a fi necesară în continuare pentru îmbunătățirea performanței acestuia, inclusiv prin inițierea unei analize de integritate a judecătorilor și a procurorilor, dar și prin lărgirea competențelor inspecțiilor judiciare și de procuratură, inclusiv prin implicarea organelor de autogovernare – Consiliul Superior al Magistraturii și Consiliul Superior al Procuraturii.

Implementarea sistemului național de integritate

Insuficiența resurselor Autorității Naționale de Integritate, atât la capitolul resurse umane cât și informații disponibile pentru investigarea integrității funcționarilor, reprezintă principala provocare pentru instituție. ANI nu dispune de acorduri de cooperare la nivel internațional care ar permite schimbul de informații cu privire la avere, inclusiv proprietăți, conturi bancare, acțiuni și alte valori deținute de către demnitarii moldoveni peste hotare. Aceste date sunt de o importanță majoră pentru identificarea averii reale a oficialilor publici, pentru investigarea surselor averii și, în caz de necesitate, pentru a face posibilă demiterea acestora astfel descurajând activitatea coruptă sau criminală.

Recuperarea activelor și legislația fiscală

Agenția de Recuperare a Bunurilor Infractionale nu este suficient de bine dotată și nu dispune de suficient personal pentru realizarea investigațiilor financiare paralele, identificarea activelor, înghețarea activelor, managementul și confiscarea averii etc. Schimbările politice recente din țară au impus sarcini adiționale asupra ARBI, inclusiv sechestrarea averii politicianilor corupți.

Totuși sunt necesare acțiuni hotărâte și evidente pentru a demonstra publicului că averile obținute într-un mod fraudulos sunt recuperate, ca victimelor le-au fost reparate daunele – toate pentru restabilirea încrederii cetățenilor în fiabilitatea organelor de drept și a organelor judiciare.

Concluzii

- Guvernul Republicii Moldova a întreprins pași importanți pentru crearea unor instituții noi sau pentru transformarea sau consolidarea instituțiilor existente, fiind adoptate acte legislative importante cu privire la statutul persoanelor străine pe teritoriul Moldovei, azil, documente personale, luptă împotriva corupției și a crimei organizate, luptă împotriva spălării de bani și a finanțării terorismului, precum și în domeniul integrității, combaterii corupției și a crimelor organizate, dar și recuperarea bunurilor infracționale;
- Moldova s-a conformat standardelor Organizației Internaționale a Aviației Civile (ICAO) prin asigurarea unui grad mai mare de securitate a documentelor pentru cetățenii săi, dar și pentru persoanele străine aflate pe teritoriul Moldovei, inclusiv refugiați, solicitanți de azil și apatrizi. Experiența pozitivă în implementarea unui grad înalt de securitate a documentelor a fost împărtășită cu alte state din cadrul Parteneriatului Estic. Pe plan intern, a fost asigurat un mecanism avansat de verificare a actelor cetățenilor care provin din regiunea Transnistreană, care diminuează posibilitățile de utilizare a certificatelor de naștere false și a altor acte ale stării civile contrafăcute, contribuind astfel la integrarea locuitorilor din Transnistria;
- A fost creată o structură nouă, civilă, a poliției de frontieră, în locul structurii militare precedente, a Serviciului Grăniceri. De asemenea, a avut loc consolidarea BMA care a obținut împuterniciri și sarcini noi pentru managementul migrației;
- Aplicarea acordurilor de readmisie cu UE până în prezent s-a dovedit a fi una de succes. Procesele de reîntoarcere voluntară și cea forțată a moldovenilor în Moldova s-a bucurat de aprecieri pozitive în cadrul celui de-al doilea Raport al Comisiei Europene cu privire la aplicarea mecanismului de suspendare a vizelor, din decembrie 2018;
- Solicitățile neîntemeiate de azil în țările Schengen de către cetățenii Moldovei a devenit recent un subiect de preocupare sporită pentru unele state membre a UE, dat fiind creșterea numerică a acestora de la 480 în 2014 până la 3,835 în 2018. A fost încheiat un aranjament administrativ separat cu Germania pentru a accelera procedura de reîntoarcere în Moldova a solicitanților de azil cărora le-a fost respinsă cererea;
- Componentele de ordine și securitate publică nu au fost implementate într-un mod la fel de eficient. Este necesară consolidarea mecanismelor de prevenire a spălării de bani; este necesară eficientizarea și eradicarea corupției în organele judiciare și de procuratură; este necesară consolidarea și dotarea cu resursele necesare a Autorității Naționale de Integritate și a Agenției de Recuperare a Bunurilor Infracționale; un număr mai mare de cazuri de corupție la nivel înalt și de crimă organizată trebuie să fie investigate și deferite justiției;
- Sunt necesare măsuri adiționale pentru interzicerea participării jurisdicțiilor off-shore în tranzacții publice (privatizări, achiziții publice, concesiuni și parteneriate publice-private). În acest context, de asemenea, este necesară o analiză minuțioasă a tranzacțiilor suspecte pentru a nu admite spălarea de bani;
- La nivel internațional este necesară o conlucrare mai strânsă în sensul obținerii de date cu privire la averile cetățenilor moldoveni aflați peste hotare, pentru monitorizarea tranzacțiilor respective și, eventual, înghețarea și sechestrarea activelor suspectate de a fi obținute în rezultatul activităților criminale.

Recomandări

Migrație ilegală și readmisie

- Intensificarea campaniilor de informare a publicului larg cu privire la condițiile obligatorii pentru călătorie și ședere legală pe teritoriul UE, inclusiv la TV, la punctele de trecere a frontierei, în sediile oficiilor multifuncționale a ASP la ridicarea pașapoartelor, în cadrul agențiilor de turism, inclusiv la recepționarea biletelor on-line;
- Continuarea procesului de negociere în vederea încheierii acordurilor de readmisie cu statele de origine a unui număr mare de cetățeni care se află pe teritoriul Moldovei;
- Continuarea bunelor practici de integrare a minorităților în Moldova pentru a reduce probabilitatea depunerii de către aceștia a solicitărilor neîntemeiate de azil în statele membre a UE;
- Comunicarea cu principalele state de destinație în zona Schengen în sensul urgentării de către acestea a procedurilor de azil pentru cetățenii din Moldova și a limitării beneficiilor asociate (de ex. beneficii non-pecuniare în loc de beneficii bănești, centre de acomodare colectivă în loc de locuințe separate);

Ordine și securitate publică

- Realizarea unor progrese mai mari în investigarea schemelor de spălare de bani cunoscute publicului, inclusiv schemele legate de fraudă din sectorul bancar și Spălătoria Rusească;
- Îmbunătățirea semnificativă a procedurilor interne de selecție a procurorilor și a judecătorilor în scopul restabilirii încrederii publicului în sistemul judecătoresc; sporirea eficacității investigației și judecării cazurilor de rezonanță de spălare de bani și crime organizate;
- Consolidarea capacităților Autorității Naționale de Integritate și a Agenției de Recuperare a Bunurilor Infractionale în domeniul examinării declarațiilor de avere și verificarea gradului de corespundere a acestora cu averile deținute în realitate; consolidarea capacităților de realizare a investigațiilor financiare paralele, de identificare, sechestrare și confiscare a produsului infracțional. De examinat oportunitatea transferării competențelor de management a activelor sechestrate către o altă autoritate;
- Re-examinarea legislației cu privire la “de-criminalizarea anumitor crime economice” și evaluarea impactului legii cu privire la amnistia fiscală; de examinat oportunitatea abrogării legii cu privire la dobândirea cetățeniei prin investiție.

Proiectul a beneficiat de suport prin Schema de re-acordare a granturilor în cadrul Forumului Societății Civile din cadrul Parteneriatului Estic (FSTP) și este finanțat de către Uniunea Europeană în contextul suportului oferit pentru societatea civilă din această regiune. Prin intermediul respectivei Scheme, Forumul Societății Civile din cadrul Parteneriatului Estic susține proiectele membrilor săi care contribuie la atingerea misiunii și a obiectivelor Forumului.

Granturile sunt acordate organizațiilor societății civile din statele Parteneriatului Estic și a UE. Domeniile-cheie susținute sunt democrația și drepturile omului, integrare economică, energie și mediu, contacte interumane, politici sociale și din domeniul relațiilor de muncă.