Ministerul Educației și Cercetării al Republicii Moldova
Universitatea de Stat din Moldova

Provocări actuale în securitatea frontierei și protecția internațională

Conferința științifică națională cu participare internațională

Coordonator: Svetlana SLUSARENCO

Chișinau, 2025

CZU 351.86+341/342+327(082)
P 95

Provocări actuale în securitatea frontierei și protecția internațională. Culegere de studii și articole elaborată în baza rapoartelor și comunicărilor prezentate la Conferința științifică națională cu participare internațională **"Provocări actuale în securitatea frontierei și protecția internațională",** 10 aprilie 2025, Chișinău - 428 p. Eveniment organizat în contextul realizării proiectului "Monitorizarea și protecția drepturilor refugiaților, solicitanților de azil și apatrizilor în Republica Moldova și consolidarea capacităților autorităților guvernamentale aferente", ediția II, finanțat de Agenția ONU pentru Refugiați, UNCHR-Moldova și implementat de Oficiul Avocatului Poporului (2025). Avocatul Poporului (Ombudsmanul), Universitatea de Stat din Moldova, Școala Doctorală Științe Juridice și Economice, Agenția ONU pentru Refugiați din Moldova (UNCHR).

Colegiul de redacție:

Svetlana SLUSARENCO

Alexandru ZUBCO

Responsabilitatea pentru conținutul științific al articolelor prezentei lucrări aparține autorilor

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAŢIONALE A CĂRŢII DIN REPUBLICA MOLDOVA

"Provocări actuale în securitatea frontierei şi protecţia internaţională", conferinţă ştiinţifică naţională (2025; Chişinău). Provocări actuale în securitatea frontierei şi protecţia internaţională: Conferinţa ştiinţifică naţională cu participare internaţională, 10 aprilie 2025, Chişinău / coordonator: Svetlana Slusarenco; colegiul de redacţie: Svetlana Slusarenco, Alexandru Zubco. – Chişinău: [S. n.], 2025 (CEP USM). – 428 p.: fig., tab.

Cerinţe de sistem: PDF Reader.

Antetit.: Ministerul Educaţiei şi Cercetării al Republicii Moldova, Universitatea de Stat din Moldova. – Rez.: lb. rom., engl. – Referinţe bibliogr. la sfârşitul art.

ISBN 978-9975-62-916-4 (PDF).

351.86+341/342+327(082)

P 95

ISBN 978-9975-62-916-4 (PDF)

© USM, 2025

PREFAȚĂ

Avocatul Poporului (Ombudsmanul), în cooperare cu Școala Doctorală „Științe Juridice și Economice" a Universității de Stat din Moldova și Agenția ONU pentru Refugiați din Moldova (UNCHR), a organizat la 10 aprilie 2025, Conferința științifică națională cu participare internațională „Provocări actuale în securitatea frontierei și protecția internațională", în incinta Universității de Stat din Moldova.

Evenimentul se adresează reprezentanților sectorului public și asociativ, mediului academic, practicienilor, experților, studenților și tuturor profesioniștilor interesați, oferindu-le oportunitatea de a susține prezentări publice și de a contribui la dezbateri pe teme de actualitate.

În ultimii trei ani, Republica Moldova a depus eforturi considerabile pentru a face față unor provocări complexe legate de securitatea națională, securitatea frontierelor, aspectele social- economice și respectarea drepturilor persoanelor care necesită protecție internațională, majoritatea provenind din Ucraina. Creșterea semnificativă a fluxului de persoane (peste 100.000) a generat presiuni asupra sistemului public în diverse domenii, inclusiv accesul în teritoriu, protecția, integrarea, securitatea și garantarea drepturilor fundamentale. Gestionarea acestor provocări necesită o abordare multidimensională și o analiză doctrinară în vederea formulării propunerilor pentru îmbunătățirea cadrului normativ și a politicilor publice.

În acest context, conferința și-a propus să ofere o platformă de discuție și schimb de idei asupra problemelor stringente privind drepturile omului și protecția internațională, să identifice soluții inovatoare pentru securitatea națională și a frontierelor, precum și să exploreze strategii de integrare a persoanelor strămutate din Ucraina, atât din perspectivă teoretică, cât și practică, în cadrul următoarelor secțiuni tematice:

1. Drepturile omului și protecția internațională a persoanelor strămutate;
2. Securitatea națională și a frontierelor în contextul actual;
3. Provocări în integrarea persoanelor strămutate.

Notă: Această conferință este inclusă în Registrul evenimentelor științifice planificate de ANACEC pentru anul 2025.

CUPRINS

PREFAȚĂ 3

Secțiunea: RAPOARTE IN PLEN

SLUSARENCO Svetlana, ZUBCO Alexandru
Refugiații - protecție internațională vs măsuri restrictive 7
RADU Corneliu
Securitate prin cooperare: parteneriate frontaliere ale Republicii Moldova cu țările vecine și influența lor asupra securității naționale și funcționării frontierei de stat 14
CRIGAN Tudor
Provocările de securitate și politică internă și externă ale Republicii Moldova în contextul actual 25

Secțiunea: SECURITATEA NAȚIONALĂ ȘI A FRONTIEREI ÎN CONTEXTUL EVENIMENTELOR ACTUALE

PRAPORȘCIC Valeria
Contractele în perioade de conflict armat și migrație forțată – adaptabilitate, constrângeri juridice și provocări economice 33
ERHAN Ianuș
Riscuri asupra securității naționale în contextul fluxului migrațional 42
LUNGU Valeriu
Provocări la adresa securității frontierei de stat a Republicii Moldova urmare a războiului din Ucraina 56
PUNGA Iurie
Mecanismul de aplicare a interdicțiilor de intrare, refuzului de intrare și ieșire a străinilor 69
STEȚCO Veronica
Rolul poliției de frontieră, poliției naționale, serviciului de informații și securitate, inspectorilor de migrație în asigurarea drepturilor persoanelor străine 77
MIHALAȘ Ion
Trecerea ilegală a frontierei de stat vs dreptul la azil în contextul războiului din Ucraina 84
BUZEV Anatoli
Perspectiva europeană de asigurare a protecției internaționale la frontieră 91

PISARENCO Constantin
Infracțiunile medicale în cazul refugiaților: identificarea și depășirea obstacolelor în investigare.....104
PALADII Elena
Reziliența actorilor publici în gestionarea fluxurilor mari de străini la frontierele Republicii Moldova.....117
MARIN Liana-Georgiana
Aplicabilitatea principiului *ne bis in idem* în procesul penal. perspectiva Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene.....125
CIOLAC Dmitrii
Definirea și istoriografia traficului de arme în dreptul internațional.....153
ȚÎRLEA Mariana Rodica
Securitate și protecție la frontiere.....167

Secțiunea: DREPTURILE OMULUI ȘI PROTECȚIA INTERNAȚIONALĂ

CHIPER Natalia, ȘARGAROVSCHI Tatiana
Exproprierea în interes public între echitatea despăgubirii și eficiența administrativă: propuneri de reglementare.....176
DRAGOMIR GALAN Cristina Ioana
Aspecte jurisprudențiale privind cazul bine justificat condiție a suspendării actului administrativ.....188
SPRINCEAN Serghei, GRIGORIU Inga, GUIGOV Alexandru
Protecția refugiaților în Republica Moldova: reglementare, instituții naționale și organizații locale.....197
MORARI Victor
Drepturile omului la frontierele internaționale: explorarea noilor tehnologii, riscurile și oportunitățile acestora.....216
CHEPTENE Veronica
Dreptul la libertate și siguranța a refugiaților – standarde internaționale și naționale.....224
MERCUȘ Radu
Drepturile omului și protecția internațională a personelor strămutate...239
ROȘU Cristian-Marius
Garantarea exercitării libertății de întrunire a cetățenilor străini și beneficiarilor de azil în contextul menținerii securității transfrontaliere..248

SPÎNU Dionisie
Aplicarea art. 166[1] din Codul Penal: perspectiva instanței și statutul subiecților răspunderii penale 263
SPÎNU Dionisie
Analiza juridică-penală a infracțiunilor prevăzute de art. 362 și art. 362[1] din Codul penal 272

Secțiunea: PROVOCĂRI JURIDICE ȘI SOCIALE PRIVIND INTEGRAREA PERSOANELOR STRĂMUTATE

PANTEA Oleg, GÎRLEANU Andrei
Măsuri de asistență pentru refugiați și răspunderea contravențională: provocări și soluții.....279
PORUBIN Nicolae
Impactul problemelor de integrare ale refugiaților ucraineni asupra misiunilor de ordine publică ale carabinierilor 306
GUIGOV Alexandru
Provocări de integrare a persoanelor beneficiare de protecție temporară în sfera economică, socială, culturală și politică.....320
JITARU Cristina
Reziliența tinerilor de 14-18 ani în situație de criză umanitară 336
GRIGORIU Inga
Imperativul coeziunii sociale între comunitățile gazdă și grupurile de persoane strămutate: provocări și soluții pentru Republica Moldova....344
SPRINCEAN Serghei, GRIGORIU Inga, GUIGOV Alexandru
Reglementări și mecanisme internaționale ale protecției refugiaților în Republica Moldova 359
ȘERPI Mihaela
Dreptul la adăpost pentru persoanele strămutate intern din regiunea transnistreană.....375
IAȚCO Mariana
Politici publice de integrare a persoanelor strămutate în Republica Moldova: între solidaritate socială și provocări instituționale. Studiu de caz al persoanelor strămutate din Ucraina 389
MUREȘAN Bianca-Patricia
Current challenges in wildlife protection on the european continent 402
ALEXĂNDRESCU Elena-Casiana
Provocări actuale în asigurarea protecției faunei, ca urmare a survolării frontierelor Uniunii Europene în spațiul aerian 414

Secțiunea: RAPOARTE IN PLEN

CZU: 341.43:314.745.22:341.231.14 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.01

REFUGIAȚII - PROTECȚIE INTERNAȚIONALĂ vs MĂSURI RESTRICTIVE

REFUGEES - INTERNATIONAL PROTECTION vs RESTRICTIVE MEASURES

SLUSARENCO Svetlana
doctor în drept, conferențiar universitar
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9092-0024
E-mail: svetlana_slusarenco@usm.md

ZUBCO Alexandru
PhD, Universitatea de Stat din Moldova,
Șef direcție, Direcția prevenirea torturii, Oficiul Avocatului Poporului,
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9062-253
E-mail: alexandru.zubco@ombudsman.md alexandru_zubco@yahoo.com

Abstract. *Protecția refugiaților are multe aspecte. Acestea includ garanția neîntoarcerii lor la pericolele de care au fugit, accesul la proceduri de azil corecte și eficiente dar și la măsuri care asigură respectarea drepturilor fundamentale, permițându-le să trăiască demn și în siguranță în timp ce sunt ajutați să găsească o soluție pe termen lung. Protecție internațională se referă la protecția persoanelor ce dețin statut de refugiat sau statut conferit prin protecție umanitară. Protecţia umanitară se acordă străinului care nu îndeplineşte condiţiile pentru recunoaşterea statutului de refugiat, dar în a cărui privinţă există motive serioase şi întemeiate de a crede că, în cazul în care ar fi returnat în ţara sa de origine, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămările grave. Refugiații întâmpină o serie de obstacole în procesul integrării, care sunt determinate, în mare parte, de experiența exilului involuntar, necunoaşterea limbii ţării-gazdă, izolarea, problemele de adaptare din primii ani, tulburări fizice şi psihice generate de traumele din trecut şi de posibilele torturi ş.a.*

Cuvinte-cheie**:** *emigrare, refugiat, azil, protecție, obstacole, integrare*

Existența refugiaților și a azilanților în diverse regiuni ale lumii constituie o dovadă că promovarea și respectarea drepturilor omului este și rămâne o problemă esențială a umanității. Caracteristic pentru refugiați și azilanți este faptul că, în statul ai cărui cetățeni sau rezidenți sunt, din diverse motive, aceștia nu beneficiază, parțial sau în totalitate, de drepturile și libertățile fundamentale ale omului, fiind nevoiți să-și găsească protecția și asistența necesară în alte state [1, p. 34].

Refugiații sunt definiți și protejați de dreptul internațional. Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților, împreună cu Protocolul adițional din 1967 și alte texte de lege, precum Convenţia pentru refugiaţi a Unităţii Africane din 1969, rămân punctele de referință ale protecției moderne a refugiaților. Principiile legale consacrate de aceste instrumente au fost incluse în numeroase alte legi și practici internaționale, regionale și naționale. Convenția din 1951 definește ce este refugiatul și prezintă drepturile de bază pe care Statele ar trebui să le acorde refugiaților. Unul dintre principiile fundamentale prevăzute de dreptul internațional este acela al nereturnării - refugiații nu ar trebui expulzați sau returnați în situațiile în care viața și libertatea lor sunt amenințate [2].

Convenţia din 1951, reglementează posibilitatea acordării statutului de refugiat persoanelor care au părăsit, din cauza persecuţiei, ţara de origine, stabilind totodată regimul juridic aplicabil acestora în statul de refugiu [3, p. 63].

În cuprinsul Convenţiei nu se menţionează însă termenul de „azil", ca formă de protecţie a străinilor, considerându-se că reglementarea acestei instituţii trebuie să fie lăsată în competenţa exclusivă a statelor. În mod tradiţional, azilul era considerat dreptul la refugiu al solicitantului din alt stat decât cel în care rezida în mod iniţial, însă cu timpul acest termen a ajuns să fie tot mai frecvent interpretat ca reprezentând o prerogativă a statelor de a acorda protecţie exilaţilor şi refugiaţilor, aspect confirmat şi de Curtea Internaţională de Justiţie [4, p. 90].

Aşa cum sunt formulate, dispoziţiile Convenţiei din 1951, interpretate *ad literam*, nu acoperă unele categorii importante de persoane care îşi părăsesc ţara şi care constituie, în prezent, formează cele mai numeroase grupuri ce poartă denumirea generică de „refugiaţi". Astfel nu ar intra sub incidenţa Convenţiei şi Protocolului adiţional persoanele considerate „refugiaţii economici" şi nici acelea ajunse în această situaţie în urma unor conflicte armate internaţionale sau interne [3, 64].

În doctrină a fost exprimată opinia conform căreia sfera motivelor părăsirii ţării de origine ar fi mai largă, referindu-se la situaţii ca: opresiune, persecuţie, ameninţarea vieţii sau libertăţii, sărăcie extremă, război sau lupte civile, dezastre naturale (cutremure, inundaţii, secetă, foamete) etc., ceea ce ar duce la concluzia că sunt incluse în categoria de refugiaţi şi persoanele care au fost silite să î-şi părăsească ţara din cauza unor conflicte armate, rămânând pe teritoriul altui stat, fără să fi pierdut sau renunţat la cetăţenia statului de origine [5, 63].

Protecția refugiaților are multe aspecte. Acestea includ garanția de a nu fi returnați la pericolele de care au fugit, accesul la proceduri de azil corecte și eficiente dar și la măsuri care asigură respectarea drepturilor fundamentale, permițîndu-le să trăiască demn și în siguranță în timp ce sunt ajutați să găsească o soluție pe termen lung. Responsabilitatea principală în acordarea protecției revine statelor. Prin urmare, UNHCR colaborează îndeaproape cu guvernele, oferindu-le, la necesitate, consultanță dacă este necesar, pentru a pune în practică responsabilitățile ce le revin [2].

Migranții aleg să se mute nu din cauza unei amenințări directe de persecuție sau moarte, ci, în principal, pentru a-și îmbunătăți condițiile de viață prin găsi-

rea unui loc de muncă în străinătate, reunificarea familiei sau alte motive. Spre deosebire de refugiați, migranții se pot întoarce acasă în siguranță, continuând să beneficieze de protecția statutului lor. Dacă ei aleg să se întoarcă acasă, ei vor continua să primească protecția guvernului lor. Confuzia dintre termenii ”refugiat” și ”migrant” poate avea consecințe grave pentru viața și siguranța refugiaților. Această confuzie distrage atenția de la măsurile legale de protecție, specifice, de care refugiații au nevoie. În plus, ea poate submina suportul public pentru refugiați și pentru instituția azilului, într-un moment în care această formă de protecție este necesară mai mult ca niciodată. Noi trebuie să tratăm toate ființele umane cu respect și demnitate și să ne asigurăm că drepturile migranților sunt respectate. În același timp, trebuie să oferim un răspuns legal adecvat la problema refugiaților, având în vedere situația lor deosebit de dificilă [2].

Protecția internațională se referă la protecția persoanelor ce dețin statut de refugiat sau statut conferit prin protecție umanitară. Statutul de refugiat se recunoaşte, la solicitare, străinului care, în virtutea unei temeri bine întemeiate de a fi persecutat pe motive de rasă, religie, naţionalitate, apartenenţă la un anumit grup social sau opinie politică, se află în afara ţării a cărei cetăţenie o deţine şi care nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu doreşte să se pună sub protecţia acestei ţări; ori care, nedeţinând nici-o cetăţenie şi aflându-se în afara ţării în care îşi avea domiciliul legal şi obişnuit, ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, din cauza temerii respective, nu doreşte să se reîntoarcă.

Protecţia umanitară se acordă străinului care nu îndeplineşte condiţiile pentru recunoaşterea statutului de refugiat, dar în a cărui privinţă există motive serioase şi întemeiate de a crede că, în cazul în care ar fi trimis în ţara sa de origine, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămările grave şi nu poate sau, ca urmare a acestui risc, nu doreşte să obţină protecţia ţării respective [6].

Oameni din întreaga lume, forțați să-și părăsească țara din cauza încălcării drepturilor fundamentale sau a persecuției, pot cere azil în UE. Convenția de la Geneva din 1951 stabilește criteriile conform cărora o persoană poate fi recunoscută ca refugiat. Statele membre ale UE sunt parte la această convenție și au o obligație internațională de a oferi protecție celor eligibili. UE a integrat condițiile privind acordarea protecției internaționale în legislația sa. Pentru oferi ajutor celor care nu se încadrează în statutul de refugiat, dar sunt totuși în pericol grav, UE a extins conceptul de protecție, oferind ceea ce se numește protecție subsidiară, prin care persoanele sunt protejate de la riscul de a fi returnate într-o țară unde viața lor este amenințată de pedeapsa cu moartea, tortura sau tratamente inumane ori degradante [7].

Refugiaţii se confruntă cu numeroase obstacole în procesul de integrare, care sunt determinate, în mare parte, de experienţa repatrierii, necunoaşterea limbii ţării-gazdă, izolarea, problemele de adaptare din primii ani, tulburări fizice şi psihice asociate cu experienţe violente din din trecut, inclusiv tortura ş.a.

Integrarea refugiaţilor este un proces de lungă durată şi necesită eforturi susţinute inclusiv din partea persoanelor strămutate pentru a beneficia de aceleaşi drepturi sociale

şi economice ca şi cetăţenii Republicii Moldova, mai ales că statul are reglementate mecanismele de realizare a acestui proces doar la nivel formal. Situația este diferită pentru refugiaţii care beneficiază de sprijinul organizaţiilor neguvernamentale, partenere ale Biroului Naţional al Înaltului Comisariat al Naţiunilor Unite pentru Refugiaţi din Moldova (UNHCR), în special din partea Centrului de Caritate pentru Refugiaţi [8, p. 210].

Refugiații se confruntă adesea cu condiții inumane atât în țările de origine, cât și în timpul călătoriei către statele de destinație. Aceste realități dure pun la încercare capacitatea societăților și a autorităților statale de a oferi protecție și asistență. Procedurile de azil sunt deseori extinse și complexe, ceea ce poate duce la incertitudine și stres pentru refugiați. Situația respectivă este determinată, în mare parte, de capacitatea limitată a statelor de a procesa un volum mare de cereri. Consecințele grave ale migrației ilegale, inclusiv traficul de persoane, amenință viața refugiaților și adaugă un nivel suplimentar de complexitate în gestionarea acestui fenomen [9, p.11].

Obligaţiile refugiaţilor faţă de statul primitor sunt similare cu cele ale oricărui străin [10, p. 80]. În conformitate cu art. 2 din Convenţia de la Geneva din 1951, aceştia au obligaţia de a se conforma legilor, regulamentelor şi măsurilor pentru menţinerea ordinii publice în statul pe teritoriul căruia s-au refugiat.

În ultimii 40 de ani, guvernele țărilor bogate din emisfera nordică au depus eforturi constante pentru a limita sosirea refugiaților, a solicitanților de azil și a migranților ilegali din regiunile mai puțin prospere ale lumii. Din perspectiva acestor state, astfel de mișcări reprezintă o amenințare serioasă la adresa suveranității, securității și stabilității sociale. În încercarea de a aborda aceste probleme, statele respective au adoptat o serie de strategii restrictive [11].

La nivelul UE, în ciuda tendințelor de armonizare ale instituțiilor europene, legiuitorul național caută să adopte măsuri restrictive suplimentare în politica de azil și migrație. Un exemplu relevant este hotărârea Curții Administrative din Berlin din 2 iunie 2025, care a declarat ilegală politica Germaniei de a refuza accesul solicitanților de azil la frontieră. Legiuitorul UE și cel național trebuie să caute în permanență un echilibru între eficiența măsurilor de migrație și garantarea respectării drepturilor fundamentale în cadrul statelor membre [12].

În ultimii cinci ani, în contextul provocărilor de a concilia obiectivele de gestionare a migrației cu cele de protecție a refugiaților, a apărut un concept nou, cunoscut sub denumirea de abordare „bazată pe rută” sau „pe întreaga rută”, formulat de UNHCR. În acest scop, statele ar trebui să adopte măsuri care să garanteze că toate persoanele aflate în mișcare sunt tratate cu demnitate, că drepturile lor sunt respectate și că refugiații beneficiază de protecție internațională de-a lungul tuturor rutelor, inclusiv în țările din proximitatea statelor de origine.

În Republica Moldova, persoanele cu statut de refugiat şi beneficiarii de protecţie umanitară nu dispun de documente de călătorie, deşi se află pe teritoriul ţării noastre deja de șase ani. Absența documentelor le afectează drepturile fundamenta-

le, cum ar fi dreptul la libera circulaţie sau dreptul la viaţă şi sănătate, aceştia fiind privaţi de şansa de a merge în străinătate pentru intervenţii chirurgicale care nu pot fi realizate la noi, de a-şi vizita rudele sau de a participa la evenimente de familie, cum ar fi înmormântări. În urma acestor restricţii, unii refugiaţi solicită statului despăgubiri morale în cuantumuri cuprinse între 150.000 şi 1.000.000 de lei, iar în lipsa unei soluţionări a problemaei aceştia sunt decişi să se adreseze la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO).

Mai mult, există şi persoane aflate de mulţi ani pe teritoriul R. Moldova care nu au primit nici măcar buletine de identitate naţională, ceea ce le privează și de alte drepturi elementare, cum ar fi dreptul la căsătorie sau dreptul la muncă. Deşi Comitetul Helsinki a adresat o cerere către Biroul Migraţie şi Azil, în care a solicitat urgentarea procedurii de acordare a acestor documente, problema a rămas nerezolvată. În cele din urmă, aceştia au fost nevoiţi să se adreseze la Curtea de Apel Chişinău, pentru ca organele statului să fie obligate să le ofere refugiaţilor documentele stabilite prin lege [13].

Protecția internațională a străinilor în Republica Moldova este asigurată în corespundere cu standardele internaționale în domeniu și cu legislația națională derivată din acestea. Din 2001, Republica Moldova este parte la Convenția din 1951 privind statutul refugiaților și la Protocolul adițional din 1967. Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova [14] reglementează procedura de determinare a statutului de refugiat, formele de protecție, drepturile beneficiarilor de protecție, dar și alte aspecte relevante [15].

Conform Legii nr. 270/2008, în Republica Moldova există patru forme de protecție: statut de refugiat, protecție umanitară, protecție temporară, azil politic.

Statutul de refugiat este recunoscut, la solicitare, străinului care, în virtutea unei temeri bine întemeiate de a fi persecutat pe motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinie politică, se află în afara țării a cărei cetățenie o deține şi care nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu doreşte să se pună sub protecţia acestei ţări; sau care, nedeținând nicio cetăţenie şi găsindu-se în afara ţării în care își avea domiciliul legal şi obişnuit, ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, din cauza temerii respective, nu doreşte să se reîntoarcă [15].

Guvernul Republicii Moldova acordă protecție temporară persoanelor strămutate din Ucraina. Aceasta este o măsură excepțională de a oferi protecție imediată și temporară persoanelor care întrunesc criteriile de eligibilitate [16].

Protecția temporară încetează în următoarele situații: atingerea duratei pentru care a fost acordată protecția temporară; renunțarea la statutul de beneficiar al protecției temporare; repatrierea voluntară în Ucraina ori reinstalarea în altă țară a beneficiarului de protecție temporară; existența motivelor întemeiate pentru a se considera că persoana căreia i s-a acordat protecție temporară cade sub incidența uneia dintre clauzele de excludere; în cazul acordării altei forme de protecție prevăzute de Legea nr. 270/2008 [16].

Protecția temporară încetează în următoarele situații: atingerea duratei pentru care a fost acordată protecția temporară; renunțarea la statutul de beneficiar al protecției temporare; repatrierea voluntară în Ucraina, ori reinstalarea în altă țară a beneficiarului de protecție temporară; existența motivelor întemeiate pentru a se consideră că persoana căreia i s-a acordat protecție temporară cade sub incidența uneia din clauzele de excludere; în cazul acordării altei forme de protecție prevăzute de Legea privind azilul în Republica Moldova [16].

Prin Hotărârea Guvernului RM din anul 2022, a fost aprobat Programul privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025. Programul are drept scop realizarea prevederilor convențiilor Organizației Națiunilor Unite (în continuare – ONU) privind statutul refugiaților în materie de protecție internațională și protecția drepturilor omului; privind statutul apatrizilor și privind reducerea cazurilor de apatridie. Programul se aliniază priorităților și obiectivelor Pactului Global pentru o Migrație Sigură, Reglementată și Ordonată, precum și obiectivelor Pactului global pentru Refugiați, care vizează promovarea cooperării internaționale, prin definirea unor principii directoare și prin furnizarea unui cadru multilateral de politici: Declarația de la New York privind Refugiații și Migranții, Pactul global pentru o migrație sigură, reglementată și ordonată, Pactul global pentru refugiați [17].

Având în vedere afluxul mare de migranți în UE, obiectivul legiuitorului UE este de a realiza o abordare cuprinzătoare care vizează consolidarea și integrarea politicilor-cheie ale UE în materie de migrație, azil, gestionarea frontierelor și integrare. Cu ajutorul unor norme ferme, dar echitabile, aceste politici sunt concepute pentru a gestiona și normaliza migrația pe termen lung, oferind statelor membre flexibilitatea necesară pentru a aborda provocările specifice cu care se confruntă și garanțiile necesare pentru a proteja persoanele aflate în dificultate [12].

Un progres semnificativ la nivel legislativ european este reprezentat de Pactul UE privind azilul și migrația, adoptat oficial de Consiliul UE la 14 mai 2024 [18]. Acest pact introduce un mecanism juridic obligatoriu de solidaritate între statele membre ale Uniunii Europene, având ca obiectiv principal dezvoltarea unui sistem mai eficient, echitabil și coordonat de gestionare a migrației și cererilor de azil. Noile reglementări promovează o cooperare consolidată între statele membre, în special pentru limitarea migrației secundare în interiorul UE. Punerea în aplicare a acestor norme va fi realizată de către autoritățile naționale și va fi supusă controlului jurisdicțional al instanțelor naționale, precum și al Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), începând cu data de 12 iunie 2026.

Referințe bibliografice:

1. Vergatti C.A. Statutul juridic al refugiaţilor. Institutul Român petru Drepturile Omului. București, 2009. Editura I.R.D.O., 2009. P. 34. ISBN 978-973-9316-82-8. https://irdo.ro/irdo/pdf/754_ro.pdf

2. Refugiat sau migrant cum este corect? https://www.unhcr.org/ro/stiri/refugiat-sau-migrant-cum-este-corect-punctul-nostru-de-vedere
3. PARASCHIV R.G. Protecţia refugiaţilor potrivit reglementărilor internaţionale. P. 63. Acta Universitatis George Bacovia. Juridica - Volume 4. Issue 1/2015. ISSN 2285-0171 - http://juridica.ugb.ro/ -
4. ELIAN G. Curtea Internaţională de Justiţie, Bucureşti, 1970, pp. 90–92.
5. GOODWIN-GILL G. S. The Refugee in International Law, ediţia a II-a, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 123; Daniel-Ştefan PARASCHIV, Ramona-Gabriela PARASCHIV, Gavril PARASCHIV, Drept internaţional public, Editura Pro Universitaria, Bucureşti, 2014, p. 63
6. Acordarea protecției internaționale. https://igm.gov.md/protectie-internationala
7. Garantarea dreptului de azil. https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/ro/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum
8. MILICENCO S., Doina CRĂCIUN. Specificul integrării sociale a refugiaţilor în Republica Moldova. Studia Universitatis Moldaviae, 2018, nr.3(113) ISSN 1814-3199. P. 210.
9. FUIOR A. Impactul jurisdicției internaționale și europene asupra incluziunii sociale a refugiaților. Rezumatul tezei de doctor în drept. C.Z.U.: 341.215.43:341.231.14(043.2). CHIŞINĂU-2024. P. 11. https://anacec.md/files/Fuior-rezumat.pdf
10. MOLDOVAN A. T. Expulzarea, extrădarea şi readmisia în dreptul internaţional, Editura All C.H. Beck, Bucureşti, 2004, p. 80.
11. CRISP J. A Critique of the 'Route-Based Approach' to Migration and Asylum. 27th August 2025. https://ecre.org/op-ed-the-road-to-nowhere-a-critique-of-the-route-based-approach-to-migration-and-asylum
12. PAHLADSINGH A. More restrictive measures in the area of asylum and migration and the balance with the rule of law. June 30, 2025. https://eulawenforcement.com/?p=9349
13. Refugiaţii – fără drepturi în Republica Moldova. https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/refugiatii-fara-drepturi-in-r-moldova/
14. Legea nr. 270 din 18-12-2008 privind azilul în Republica Moldova. Publicat: 13-03-2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-54 art. 145
15. Sistemul de azil din Republica Moldova. https://cda.md/ro/sistemul-de-azil-din-republica-moldova/
16. Protecție temporară în Moldova. https://help.unhcr.org/moldova/ro/temporary-protection/
17. Programul privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025. Y:\007\ANUL 2022\HOTĂRÂRI\27554\27554-redactat-ro.docx. migrație.pdf
18. Pactul privind migrația și azilul - Comisia Europeană

CZU: 341.232:341.222:351.86(478) DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.02

SECURITATE PRIN COOPERARE: PARTENERIATE FRONTALIERE ALE REPUBLICII MOLDOVA CU ȚĂRILE VECINE ȘI INFLUENȚA LOR ASUPRA SECURITĂȚII NAȚIONALE ȘI FUNCȚIONĂRII FRONTIEREI DE STAT

SECURITY THROUGH COOPERATION: BORDER PARTNERSHIPS OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA WITH NEIGHBORHOOD COUNTRIES AND THEIR INFLUENCE ON NATIONAL SECURITY AND THE FUNCTIONING OF THE STATE BORDER

RADU Corneliu
Doctorand, Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID: 0009-0005-0959-1956
E-mail: radcor78@gmail.com

Summary. *The forms of territorial cooperation known in academic research and carried out at interstate, regional, or transnational levels are rarely analyzed in direct correlation with the state border and its role within the security architecture. In the case of the Republic of Moldova, the border with Romania represents the external border of the European Union, while the border with Ukraine has become, since February 2022, a sensitive territorial limit with a country at war. These realities require the prioritization of border security as a key element in safeguarding national sovereignty, statehood, and independence. At the same time, this context creates barriers to social, economic, and cultural interaction between neighboring communities. Within this framework, the article proposes the strengthening of cross-border cooperation as a strategic solution for transforming the border from a line of separation into a space of dialogue, exchange, and active collaboration. Such an approach would contribute to enhancing regional resilience, improving the quality of life in border areas, and achieving the Republic of Moldova's primary goal — European integration.*

Key words: *state border, border functions, state border policy, border security, cross-border cooperation, geopolitical matrix.*

Rezumat. *Formele de cooperare teritorială cunoscute în știință și desfășurate în plan interstatal, regional sau transnațional, sunt rareori analizate în corelație directă cu frontiera de stat și cu rolul acesteia în arhitectura de securitate. În cazul Republicii Moldova, frontiera cu România reprezintă frontiera externă a Uniunii Europene și a spațiului Schengen, iar frontiera cu Ucraina a devenit, începând cu februarie 2022, o limită teritorială sensibilă cu un stat aflat în război. Aceste realități impun prioritizarea securității frontaliere ca element esențial în protejarea statalității, suveranității, și independenței naționale. Totodată, acest context creează bariere în calea interacțiunii sociale, economice și culturale dintre comunitățile vecine. În acest cadru, articolul propune consolidarea cooperării frontaliere ca soluție strategică pentru transforma-*

rea graniței dintr-o limită de separare într-un spațiu de dialog, schimb și colaborare activă. O asemenea abordare ar contribui la creșterea rezilienței regionale, îmbunătățirea calității vieții în teritoriile de frontieră și atingerea obiectivului primordial al Republicii Moldova - integrarea europeană.

***Cuvinte cheie**: frontiera de stat, funcțiile frontierei, politica de stat în domeniul frontierei, securitate frontalieră, cooperare frontalieră, matrice geopolitică.*

Introducere

Securitatea națională presupune protejarea intereselor naționale împotriva diferitor tipuri de amenințări. Scopul asigurării securității naționale constă în atingerea și menținerea unui nivel de protecție a individului, societății și statului împotriva amenințărilor interne și externe, care să garanteze dezvoltarea durabilă a țării și realizarea intereselor sale naționale. [1, p. 88-89]

În sensul asigurării securității naționale, este de evidențiat, că protecția individului atrage după sine un nivel corespunzător de viață, crearea condițiilor necesare pentru afirmarea fiecărei persoane în parte, dezvoltarea multilaterală, adaptarea lor la dinamica vieții contemporane. Protecția societății presupune crearea unor condiții adecvate pentru dezvoltarea economiei, științei, tehnicii, culturii, moralității, sănătății publice etc., ca și caracteristici de ansamblu pentru securitatea fiecărei persoane. La rândul său, protecția sau securitatea statului este legată, în primul rând, de menținerea ordinii constituționale, asigurarea suveranității și integrității teritoriale a țării. Complexul de caracteristici corespunzătoare protecției individului, societății și statului se pronunță accentuat în teritoriile de frontieră (adiacente liniei de delimitare teritorială - frontierei), care au fost întotdeauna obiectul unei atenții sporite din partea statelor învecinate, un loc în care interesele ambilor actori (țările vecine) se intersectează sau se suprapun.

Teritoriul de frontieră oglindește nivelul de interacțiune dintre statele vecine, iar relațiile stabilite dintre ele vor corespunde principiului de bună vecinătate. Buna vecinătate este în general înțeleasă ca „o stare de lucruri", „o inevitabilitate" (vecinii sunt dați de istorie și geografie), există de la apariția popoarelor și a statelor și generează două reacții la frontiere: menținerea securității prin soluționarea conflictelor și menținerea relațiilor de cooperare între vecini [2]. Prin urmare, frontierele dintre state sunt oglinda care reflectă starea, profunzimea și transparența interacțiunii dintre acestea.

Interacțiunea dintre state, prin prisma funcțiilor și efectului frontierei de stat, presupune dezvoltarea cooperării teritoriale, factor important în contextul asigurării securității naționale.

Metode și materiale aplicate

În prezentul articol, metodele de analiză, sinteză, statistică și comparație au fost utilizate pe scară largă pentru a studia și a înțelege fenomenele ce au loc la frontiere și în teritoriile adiacente lor. Materialele aplicate sunt sintetizate în publicațiile științifice și în actele normative relevante în domeniu.

Discuțiile și rezultatele obținute

În literatura științifică occidentală sunt evidențiate trei forme principale de cooperare teritorială:

- *cross-border cooperation* – cooperare transfrontalieră (în traducere în limba română), formă de cooperare directă între autoritățile regionale și locale pe diferite părți ale frontierei în toate domeniile de activitate, implicând diferiți actori (guvernamentali și non-guvernamentali) în activitățile lor. Cooperarea transfrontalieră implică o organizare temeinică, ca urmare a dezvoltării istorice îndelungate a contactelor la frontieră;
- *interregional/transborder cooperation* – cooperare interregională/transfrontalieră, cooperare între autoritățile regionale și naționale, a cărei scop este de a dezvolta procese de integrare în grupuri mari de regiuni, unele dintre care nu au conexiuni teritoriale. Legăturile organizaționale în astfel de regiuni sunt, desigur, mai slabe decât în regiunile de frontieră, cauzate de dificultăți ai gestionarării acestor regiuni;
- *transnational cooperation* – cooperarea transnațională, formă de cooperare între țări (uneori permițând participarea regiunilor) într-un anumit domeniu (de exemplu: dezvoltarea regională) prin care se asigură interconectarea unor teritorii mari. Relațiile lor organizaționale pot fi diferite. [3]

Din noțiunile descrise reiese că termenul „transfrontalier", în versiunea română, este utilizat și caracterizează cooperarea „cross-border" și „transborder" în același timp, ceea ce creează confuzie și ambiguitate de înțelegere a sensului.

Constatăm, că, necătând că termenul „cooperare transfrontalieră" este utilizat pe scară largă în știință, până în prezent știința nu a dezvoltat o înțelegere și o interpretare unică a acestui concept, ceea ce afectează, fără îndoială, aplicarea sa practică.

Unele cercetări științifice în cadrul științei despre frontiere - Studiile frontierei (Border studies), cunoscută și ca „Limologie" în mediul academic est-european, prevăd diferite definiții ale cooperării transfrontaliere (cross-border cooperation): 1) ca formă de cooperare interregională, de contacte internaționale ale regiunilor frontaliere; 2) ca o anumită etapă în dezvoltarea integrării politice și economice regionale; 3) ca formă de socializare a populației din regiunile învecinate în condiții de diversitate culturală și toleranță etnică, de formare a comunităților multietnice în cadrul euroregiunilor. [4]

Reprezentantul școlii române de știință, Țoca Constantin-Vasile, se referă la cooperarea „cross-border" ca: „Cooperarea transfrontalieră în cadrul Uniunii Europene ce reprezintă un exemplu de bună-vecinătate pentru comunitatea internațională, este cerința primordială pentru depășirea barierelor de ordin economic, politic și social, este poate cea mai bună practică diplomatică în procesul de menținere și dezvoltare a relațiilor dintre două state vecine. Cooperarea transfrontalieră poate fi percepută și ca un instrument de monitorizare și minimalizare a criminalității transfrontaliere, de reducere a traficului ilegal de persoane și mărfuri." [5, p. 78-94]

Cercetătoarea Rozovel Aliona vede cooperarea transfrontalieră ca și cooperare „transnațională” ce întruchipează „raporturile dintre actorii statali şi non-statali, ce stabilesc legături directe și perpetue între regiunile limitrofe”. [6, p. 125-133]

Reprezentantul școlii ruse de știință, Nikolai M. Mezhevich, consideră că „prin cooperarea transfrontalieră trebuie să fie înțeles setul de acțiuni coordonate: ale autorităților publice de toate nivelele, situate în teritorii adiacente; ale autorităților locale; ale entităților economice; ale organizațiilor publice, instituțiilor științifice și de învățământ; ale instituțiilor financiare, care vizează dezvoltarea și promovarea legăturilor directe, reciproc avantajoase și pe termen lung între întreprinderi, organizații, instituții și cetățenii care locuiesc în teritoriile învecinate, în cadrul proiectelor și programelor internaționale, bilaterale și multilaterale.” [7, p. 21-22]

În Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră între comunitățile și autoritățile teritoriale (Madrid, 1980), „cooperarea transfrontalieră” (transfrontier cooperation) înseamnă orice acțiune comună care vizează consolidarea și dezvoltarea relațiilor de bună vecinătate între comunitățile teritoriale sau autoritățile aflate sub jurisdicția a două sau mai multe părți contractante și încheierea acordurilor sau înțelegerilor necesare în acest scop. Aceasta se exercită în limitele ariei de competență a comunităților sau autorităților teritoriale stabilite de dreptul intern. Totodată, domeniul de aplicare și natura acestei competențe nu sunt modificate de Convenție [8].

Reprezentantul școlii britanice de știință, Malcolm Anderson referindu-se la prevederile Convenției-cadru de la Madrid (1980), numește forma de cooperare transfrontalieră prevăzută ca cooperare „transborder”. [9]

Convenția, de fapt, utilizează termenul *cross-border*, care este mai apropiat ca sens de modul de interacțiune „cu traversarea liniei frontierei”, și nu de „relația de cooperare dintre teritoriile de frontieră”. Necătând la acestea, modul tradițional de interpretare al acestui concept în literatura științifică din România și Republica Moldova, corespunde termenului „transfrontalier” sensul direct al cărui este „care se află dincolo de graniță” [10]**.**

Dacă împărțim cuvântul „transfrontalier”, ca un cuvânt compus, și analizăm semnificația în limba română a primei sale părți – „trans”, care înseamnă: a) trecere dincolo de, dintr-o parte în alta, traversare, parcurgere; b) dincolo de un anumit spațiu, teritoriu, obiect, fenomen etc., în raport cu ceea ce este exprimat în a doua parte a cuvântului **[**10, p. 1261]**,** putem concluziona că „transfrontalier” desemnează o cooperare care se desfășoară prin intermediul frontierei, implică traversarea acesteia, trecerea și poziționarea într-un spațiu determinat, fiind orientată de o anumită direcție a acțiunii.

De asemenea, cooperarea transfrontalieră reprezintă relații și acțiuni comune între subiecți ai unor state diferite, care implică traversarea frontierei sau acționează în paralel în cadrul unor programe internaționale și sunt realizate la nivelul comunităților teritoriale, al organelor lor reprezentative și al autorităților publice locale ale țărilor partenere (numărul acestora nu este limitat).

Astfel, concluzionăm că esența noțiunii de cooperare transfrontalieră presupune multipolaritate de abordare. Termenul „transfrontalier" este unul larg și este caracteristic tuturor formelor de interacțiune teritorială, care poate cuprinde orice spațiu după frontiere, nu neapărat limitându-se la teritoriile nemijlocit adiadiacente frontierei de stat. Termenul „cooperare transfrontalieră", tradus în limba română, de fapt, trebuie să presupună doar dezvoltarea cooperării interregionale/transfrontaliere (interregionl/transborder cooperation). Cu toate acestea, actualmente, cooperarea transfrontalieră aste descrisă ca fiind unicul tip de cooperare cu traversarea frontierei de stat. Acest fapt nivelează diferențele mari de conținut a formelor de cooperare teritorială cunoscute în știință. Mai mult, nici o formă de cooperare, precum cea transfrontalieră, interregională sau transnațională, descrise mai sus, nu au impact direct asupra funcționării frontierei de stat, or funcțiile frontierei de stat nu se schimbă în dependență de forma de interacțiune teritorială instituită.

Trebuie remarcat faptul că un număr mare de state au aderat la Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră între comunitățile și autoritățile teritoriale, adoptată în anul 1980: țările Uniunii Europene, România și Ucraina - țări vecine Republicii Moldova, inclusiv statul moldovenesc.

Republica Moldova, în actele normative interne, pentru toate tipurile de interacțiune teritorială cu traversarea frontierei utilizează termenul „*cooperare transfrontalieră*". Cadrul de reglementare al Republicii Moldova oferă astăzi doar înțelegerea și definirea *cooperării transfrontaliere*, ca unica formă de cooperare teritorială, noțiune conformă Convenției-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră între comunitățile și autoritățile teritoriale (Madrid, 1980).

Studiul sistemului de funcționare a frontierei de stat dintre Republica Moldova cu țările vecine demonstrează lipsa oricăror legături intra și interinstituționale la nivel național și bilateral pentru dezvoltarea cooperării transfrontaliere în teritoriile adiacente hotarelor (teritoriile de frontieră). Frontiera de stat funcționează în interesul asigurării securității naționale și regionale, fiind concentrată, în mare măsură pe acțiunile ce asigură protecția statului [11]. Actualmente, preocupările de bază țin de minimizarea sau neutralizarea amenințărilor, riscurilor și provocărilor existente, ce atentează securitatea frontalieră, și anume:

- Diferendul transnistrean, care este una dintre cele mai grave amenințări la adresa funcționării frontierei de stat a Republicii Moldova. Există riscul constant de escaladare a tensiunilor care ar putea afecta securitatea și stabilitatea funcționării frontierei și a statului moldovenesc în ansamblu.
- Traficul ilegal de droguri și contrabanda. Republica Moldova este expusă riscului de trafic ilicit de substanțe interzise (droguri, substanțe psihotrope etc.), traficului de persoane, contrabandei și altor activități ilegale, facilitate de prezența unor secțiuni vulnerabile, slab controlate ale frontierei. Aceste riscuri pot avea consecințe grave pentru securitatea, stabilitatea și dezvoltarea economică a Republicii Moldova.

- Migrația ilegală. Republica Moldova reprezintă o zonă de tranzit pentru persoanele care încearcă să migreze ilegal în țările europene. Ca urmare a războiului din Ucraina, numărul solicitanților de protecție umanitară din țară a crescut semnificativ, ceea ce pune presiune pe sistemul de protecție și control al frontierei.
- Amenințările hibride precum: atacurile cibernetice, propaganda, dezinformarea și influența externă asupra proceselor politice, economice și sociale din țară, lasă amprentă asupra funcționalității frontierei de stat a Republicii Moldova. Aceste amenințări pot avea un impact negativ pentru securitatea cibernetică, stabilitatea politică și coeziunea socială din țară.

Schimbările geopolitice regionale, în speță, cauzate de război și de instabilitatea din Ucraina, duc la tensiuni regionale, afectează securitatea și stabilitatea frontierelor.

Astfel, constatăm că eforturile autorităților naționale cu competențe la frontieră sunt concentrate exclusiv pe combaterea fenomenelor ilegale ce afectează statul de drept. În speță, la frontiera moldo-română – statul asigură securitatea frontalieră axată pe diminuarea și excluderea amenințărilor și riscurilor în adresa securității interne a Uniunii Europene, la frontiera moldo-ucraineană – autoritățile statului se axează pe acțiuni de combatere a criminalității transfrontaliere, fenomen în ascensiune ca rezultat al conflictului armat declanșat în Ucraina de către Federația Rusă.

Ca rezultat al politicilor actuale în domeniul frontierei de stat, cele mai afectate de restricții în interacțiune sunt populațiile din teritoriile de frontieră atât de la frontiera moldo-ucraineană, cât și de la frontiera moldo-română (frontiera externă a UE și a spațiului Schengen). Cooperarea dintre populațiile numite, care afectează structurile social-economice în spațiul cuprins din teritoriile învecinate de-a lungul hotarelor țărilor vecine, este în dependență directă de normele și regulile restrictive instituite la frontieră.

Prezența frontierelor de stat este obligatorie pentru confirmarea și cimentarea suveranității și independenței statului, iar securitatea lor nu poate fi sub nici o formă exclusă, mai ales în perioada actuală, când schimbările de ordin geopolitic au loc nemijlocit în partea de est a Europei, cu implicarea directă a statului moldovenesc, aliat incontestabil al Ucrainei în asigurarea suveranității și integrității sale teritoriale. Mai mult, și subiectul întegrității teritoriale a Republicii Moldova prin aducerea în câmpul constituțional al segmentului central (transnistrean) al frontierei moldo-ucrainene, este de actualitate constantă.

Totodată, prezența unor frontiere securizate poate reprezenta și un avantaj, atunci când diferite condiții (sociale, economice, culturale, politice și de reglementare) de pe ambele părți pot fi reunite și utilizate în interesul subiecților teritoriilor de frontieră. În aceste condiții relațiile interstatale de bună vecinătate sporesc semnificativ. Pentru acesta, se propune o nouă formă de interacțiune, *cooperarea frontalieră*, diferită de forma clasică de cooperare transfrontalieră, descrisă de Convenția-cadru

de la Madrid, dar care nemijlocit va îmbina aspectele de funcționare a frontierei cu necesitățile de dezvoltare a populațiilor din teritoriile adiacente ei.

Pentru a face o diferență de conținut și esență dintre cooperarea transfrontalieră și cooperarea frontalieră, se consideră necesară următoarea explicație: *cooperarea transfrontalieră* este cooperarea interstatală în cadrul căreia, funcțiile frontierelor nu se schimbă, realizând sarcina principală de separare a teritoriilor, realizată, de regulă, prin funcția de barieră; *cooperarea frontalieră*, la rândul său, este cooperarea dintre două state în limitele special definite ale teritoriilor de frontieră, în cadrul căreia funcția frontierelor este, în mod obligatoriu, schimbată – de la barieră (divizare), la formarea unui spațiu comun de cooperare.

Pentru Republica Moldova, cooperarea frontalieră ar trebui să constituie forma de cooperare directă între teritoriile adiacente cu țările vecine, România și Ucraina, situate geografic de-a lungul frontierei comune, ce face posibilă utilizarea particularităților acestor teritorii pentru creșterea eficienței cooperării social-economice, de mediu, culturale și altor tipuri de cooperare.

Teritoriile de frontieră în care se dezvoltă cooperarea frontalieră sunt teritoriile adiacente frontierei de stat, care absorb cea mai mare influență a frontierei și a țării învecinate și care au un potențial special, suplimentar de dezvoltare și de cooperare internațională „potențial specific al spațiului de frontieră", ce constă din următoarele componente sau factori:

1) amplasarea geografică – în apropierea de frontiera de stat;
2) infrastructura specifică a teritoriului de frontieră;
3) posibilitatea utilizării pe scară largă a resurselor și potențialului teritoriului de frontieră al țării vecine;
4) posibilitatea dezvoltării diverselor forme de cooperare internaţională. [12, p. 19-20]

Din punct de vedere funcțional, cooperarea frontalieră, în opinia autorului, va include trei domenii distincte: primul, legat de realizarea funcțiilor locale - asigurarea legăturilor social-economice și culturale ale populației teritoriilor de frontieră, dezvoltarea comerțului frontalier, rezolvarea problemelor de mediu, furnizarea de servicii medicale, educaționale și culturale; al doilea, legat de interacțiunea teritoriilor de frontieră întru realizarea funcțiilor naționale: transport, protecția frontierei și asigurarea protecției spațiului economic național, prevenirea și eliminarea consecințelor dezastrelor naturale etc.; a treia direcție va constitui activitatea economică externă a regiunilor de frontieră.

Eficacitatea cooperării frontaliere poate fi atinsă sistemic, atunci când există un cadru legal adecvat, conexiuni orizontale și verticale, cooperare la toate nivelele și mecanisme de coordonare a acțiunilor tuturor participanților cooperării frontaliere.

Caracterul cooperării frontaliere este determinat de o serie de factori și condiții, precum:

1) prezența frontierelor recunoscute și oficializate internațional;

2) starea infrastructurii de frontieră, inclusiv punctele de trecere;
3) nivelul relaţiilor politice şi al relaţiilor de cooperare care s-au dezvoltat la nivel interstatal între ţările vecine;
5) nivelul necesar de securitate din teritoriile de frontieră ale statelor vecine;
4) nivelul de dezvoltare social-economică al regiunilor de frontieră și potențialul care poate fi utilizat pentru cooperarea frontalieră;
6) prezența legislației care reglementează relațiile tuturor participanților la implementarea activității internaționale în teritoriile de frontieră;
7) particularitățile etno-culturale ale teritoriilor de frontieră și legăturile istorice care s-au dezvoltat între comunitățile locale;
8) potențialul de dezvoltare al teritoriilor de frontieră.

Cooperarea frontalieră trebuie să devină pentru Republica Moldova una din cele mai importante direcții ale *politicii de stat în domeniul frontierei* pentru dezvoltarea cooperării interstatale, făcând posibilă utilizarea pe scară largă a oportunităților și particularităților teritoriilor de frontieră.

Pentru cooperarea Republicii Moldova cu România în acest format persistă o serie de factori favorabili:

➢ în primul rând, un factor important reprezintă trecutul istoric al popoarelor din Republica Moldova, Ucraina și România. În ceea ce privește relațiile cu rezidenții din regiunile de frontieră ale Ucrainei, acestea au fost și rămân foarte apropiate, formate în trecut prin faptul că ambele popoare au făcut parte din URSS. Teritoriile din apropierea frontierei comune sunt dens populate. În Republica Moldova, în apropierea frontierei, locuesc comunități mari de ucraineni, precum și în Ucraina - comunități de moldoveni, care au un interes constant pentru interrelații în sfera social-culturală. De asemenea, este de remarcat existența unor interese economice destul de puternice ale populației din teritoriile de frontieră de pe ambele părți ale frontierei. Utilizarea resurselor naturale ale acestor teritorii și a apelor de frontieră, relațiile comerciale, sunt, astăzi, caracteristice unei relații conjugate dintre aceste două popoare vecine. Războiul în desfășurare pe teritoriul Ucrainei, a stimulat și relațiile umanitare: miile de cetățeni ucraineni din teritoriile afectate și-au găsit refugiu în localitățile din Republica Moldova, cu precădere, în cele amplasate de-a lungul frontierei de stat comune și în teritoriul din stânga Nistrului. Ce ține de legăturile de rudenie care s-au format de-a lungul timpului între populația indigenă din teritoriile situate în apropierea frontierelor de stat stimulează deschiderea către activități comune. Limba, tradițiile, obiceiurile și comportamentul populației Republicii Moldova sunt identice cu limba, tradițiile și comportamentul populației din România. Din acest motiv, statul moldovenesc acordă prioritate menținerii și îmbunătățirii relațiilor de cooperare cu România;

➢ în al doilea rând, Republica Moldova este cel mai apropiat vecin al României, care tinde spre aderare la Uniunea Europeană. În acest context, România, ca stat membru al UE, oferă tot sprijinul posibil pentru aprofundarea relațiilor în formatul

UE - Republica Moldova. România contribuie la eforturile Republicii Moldova prin activități specifice de dezvoltare a tuturor ramurilor de cooperare, sprijinind astfel dezvoltarea economică, socială și culturală ale părții moldovenești.

➢ în al treilea rând, aspirațiile identice, comune, în mare măsură, ale Republicii Moldova și Ucrainei de aderare la Uniunea Europeană, care, la rândul său, au dus la adaptarea cadrului normativ intern ale celor două state cu aquis-ul Uniunii Europene, constituie, un punct forte de plecare pentru crearea condițiilor favorabile dezvoltării teritoriilor de frontieră. În acest sens, organizarea acțiunilor comune pentru dezvoltarea tuturor aspectelor cooperării poate fi realizată pe principiul unei *matrici geopolitice,* ca cooperare între statele ce au o amplasare geografică comună, stabilesc obiective strategice similare și au orizonturi politice similare, bazate pe fundamente istorice și asemănări culturale, cu atragerea inclusivă a Ucrainei (ca țară vecină) în aceleași condiții. Republica Moldova, România și Ucraina sunt cele care au toate caracteristicile matricei geopolitice: politica de bună vecinătate și asistență reciprocă; o politică externă comună pe probleme strategice de cooperare și aderare la Uniunea Europeană și NATO; cooperare în toate domeniile: economică, culturală, socială și de securitate.

Astfel, considerăm că multinaționalitatea, rudenia spirituală și social-culturală caracteristică Republicii Moldova și teritoriilor adiacente țărilor învecinate ale României, prezența intereselor comune economice, de mediu, sociale și de altă natură, sunt condiții favorabile pentru dezvoltarea cooperării frontaliere.

Organizațional, cooperarea frontalieră trebuie să se desfășoare în baza acordurilor internaționale încheiate. În acest sens, imperativ se consideră inițierea relațiilor de cooperare fronalieră dintre Republica Moldova cu România și Ucraina pentru a dezvolta cooperarea dintre teritoriile de frontieră, pentru implementarea în aceste teritorii a soluțiilor comune pentru problemele similare în domeniul economiei, ecologiei, utilizării apelor, dezvoltării în comun a programelor culturale, conservării și păstrării patrimoniului cultural istoric, etc.

Teritoriile de frontieră ale Republicii Moldova cu cele ale țărilor vecine sunt viabile pentru o interacțiune cuprinzătoare, a cărei forță motrice sunt orașele mari și mijlocii, localitățile cu potențial de dezvoltare. Amplasarea lor în apropierea frontierei necesită dezvoltarea infrastructurii de transport pentru comunicații, cu un număr mare de opțiuni de trecere a frontierei pentru comoditate. În practică, acest lucru ar permite teritoriilor multiculturale, dezvoltate divers, situate la „periferie" să revină în centrul vieții sociale și economice prin lobby pentru activitățile economice și culturale locale, cu sprijinul constant din partea guvernelor statelor vecine. În acest sens, statele ar trebui să se preocupe de îmbunătățirea, de comun, a stării rețelelor de transport, a transporturilor propriu-zise, să sporească în mod semnificativ posibilitățile de traversare a frontierei prin instituirea și operaționalizarea de noi puncte de trecere, adaptarea procedurală a infrastructurii punctelor de trecere existente la nevoile interacțiunii frontaliere (de exemplu: formarea coridoarelor separate

pentru trecerea frontierei de către populația băștinașă din teritoriile de frontieră), fapt ce va impulsiona semnificativ creșterea producției și a cifrei de afaceri comerciale de bunuri și servicii.

Pentru rezidenții teritoriilor de frontieră, trecerea frontierei ar trebui să implice un control minim din partea autorităților competente relevante. În acest scop, se propune: adaptarea normelor privind micul trafic de frontieră [13], reglementat la frontiera moldo-română, pentru crearea unor condiții speciale, facilitare pentru trecerea frontierei de către persoane, mijloace de transport, mărfuri și bunuri, antrenate în activități de cooperare frontalieră.

În vederea dezvoltării cooperării frontaliere, se necesită a fi luată o decizie convenită a autorităților de frontieră din Republica Moldova și România cu privire la acțiunile comune de implementare a tuturor aspectelor legate de funcționarea frontierei în interesul cooperării teritoriale.

Cu părere de rău, actualmente, niciuna dintre strategiile de dezvoltare și funcționare a frontierei de stat a Republicii Moldova și României nu au luat în considerare problema dezvoltării teritoriilor de frontieră, implicit a cooperării frontaliere.

Concluzii

Cooperarea frontalieră presupune forma de interacțiune teritorială ce implică adaptarea politicilor de stat în domeniul frontierei concentrate pe realizarea obiectivelor de asigurare a securității naționale și regionale, spre îmbinarea lor cu soluționarea unui spectru larg de probleme ce țin de dezvoltarea teritoriilor populate, adiacente frontierei.

Pentru Republica Moldova, cooperarea frontalieră va contribui la minimizarea impactului provocărilor asupra dezvoltării spațiului frontalier, precum: dezechilibrele demografice și îmbătrânirea populației, accelerarea transformării tehnologice, securitatea energetică, inegalitatea socială, epuizarea resurselor naturale etc. În același timp, cooperarea frontalieră va juca un rol important în europenizarea economică, socială și culturală a frontierei, ceea ce va duce la principalul rezultat scontat – echivalarea nivelului de dezvoltare al teritoriilor.

Cele relatate mai sus vor contribui la promovarea ideii europene. Interacțiunea frontalieră a oamenilor și capacitatea acestora de a lucra împreună cu vecinii lor vor crea avantajul necesar pentru dezvoltarea social-economică și culturală a țărilor vecine, pentru a îndeplini obiectivul startegic al Republicii Moldova de aderare la Uniunea Europeană. Procesul de integrare trebuie să înceapă cu frontierele, iar cooperarea frontalieră pe care o propunem va contribui la realizarea acestui deziderat.

Referințe bibliografice

1. Сакович В. *Национальная безопасность Республики Молдова в контексте современных процессов глобализации и интеграции: теория, методология, прикладной анализ. Учебно-методическое пособие*. Кишинёв, Гос. ин-т

международных отношений Молдовы, 2016, 570 с. ISBN: 978-9975-56-308-6.
2. Brie M. *The European Neighborhood Policy, Mass-media and Cross-border Co-operation*. *În: Munich Personal RePEc Archive*, 2013, Paper No. 44075. [accesat: 26.04.2023]. Disponibil: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/44075/1/MPRA_paper_44075.pzdf.
3. *A practical guide to cross-border cooperation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992, 112 p. ISBN 92-826-3143-5.
4. Давидов Д. *Приграничное и трансграничное сотрудничество как фактор развития эксклавного региона России*. УДК 327:339.92(470.26). [accesat: 28.04.2023]. Disponibil: https://cyberleninka.ru/article/n/prigranichnoe-i-transgranichnoe-sotrudnichestvo-kak-faktor-razvitiya-eksklavnogo-regiona-rossii.
5. Țoca C., Morozan A. *Cooperarea transfrontalieră România – Republica Moldova. studiu de caz: evaluarea proiectului SMURD. În: Relații Internaționale Plus*, 1(15)/ 2019. ISSN 1857-4440 /ISSNe 2587-3393.
6. Rozovel A. *Legislative framework and basic principles defining the relations of transnational cooperation between the Republic of Moldova and Romania. În: Intellectus, nr. 1/2022*, ISSN 1810-7079 /ISSNe 1810-7087.
7. Межевич Н. *Справочник по приграничному сотрудничеству*. СПб: Издательство СЗАГС, 2005, 420 с.
8. *Convenția-cadru europeană privind cooperarea la frontieră între comunitățile sau autoritățile teritoriale, nr. 83 din 21.5.1980. În: Tratatele internaționale*, 2001 nr. 28, articolul 83.
9. Anderson M. *Transborder Co-operation: An Assessment. In: The NEBI Yearbook 2000: North European and Baltic Sea Integration.* Springer-Verlag Berlin and Heidelberg GmbH & Co. KG, 2012, 485 pp. P. 201-216. ISBN: 9783642635410.
10. *Dicționarul explicativ român*. [accesat: 22.04.2024]. Disponibil: https://dexonline.ro/definitie/transfrontalier.
11. Radu C. *Politica de stat a Republicii Moldova privind managementul frontierelor şi cooperarea transfrontalieră. abordări practice. În: Revista Universul Juridic*, nr. 2/2023, ISSN 2393-3445.
12. Шинковский, М., Бакланов П. *Трансграничный регион: понятие, сущность форма: монография.* Владивосток: Дальнаука, 2010, 275 с. ISBN: 580441075X, 9785804410750.
13. *Acord între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind micul trafic de frontieră, nr. AMAIE217/2015 din 13.11.2009.* În: *Tratatele internaționale*, 2015 nr. 47, art. 217.

CZU: [342.4 + 327](478):341.214:327(4) DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.03

PROVOCĂRILE DE SECURITATE ȘI POLITICĂ INTERNĂ ȘI EXTERNĂ ALE REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL ACTUAL

CURRENT SECURITY AND DOMESTIC AND FOREIGN POLICY CHALLENGES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CURRENT CONTEXT

CRIGAN Tudor
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID:0000-0002-6157-7239
E-mail: crigant@gmail.com

Abstract. *This legal and institutional study explores the most pressing internal and external security challenges facing the Republic of Moldova. It addresses constitutional neutrality, the rule of law, judicial reform, hybrid threats, and Moldova's integration into the European security framework. The analysis is based on national legislation, international obligations, and strategic regional developments.*

Keywords: *Republic of Moldova, national security, constitutional law, neutrality, hybrid threats, rule of law, European integration.*

Introducere

Republica Moldova traversează în prezent una dintre cele mai complexe perioade din punct de vedere al securității naționale și al echilibrului intern și internațional. Aflată la granița Uniunii Europene, dar și în vecinătatea unei zone de conflict armat deschis (Ucraina), țara este supusă unei presiuni constante din partea unor factori geopolitici, economici și informaționali care afectează direct și indirect stabilitatea sa constituțională, capacitatea instituțională și suveranitatea politică.

În paralel cu aceste evoluții externe, sistemul intern se confruntă cu deficiențe structurale majore, precum corupția, slaba funcționare a justiției, polarizarea politică și o administrație publică insuficient adaptată standardelor moderne de guvernanță democratică. Aceste vulnerabilități determină o fragilitate a statului de drept, afectând nu doar imaginea internațională a Republicii Moldova, ci și capacitatea sa efectivă de a implementa reforme durabile și coerente.

Scopul prezentului articol este de a analiza, dintr-o perspectivă juridico-academică, provocările actuale ale Republicii Moldova în domeniul securității, cu accent pe dimensiunile constituționale, instituționale și de drept internațional. Studiul se axează atât pe aspectele de politică internă – precum reforma justiției, protecția drepturilor fundamentale sau combaterea corupției, cât și pe dimensiunile de politică

externă – integrarea europeană, parteneriatele strategice și gestionarea neutralității constituționale.

Analiza se bazează pe cadrul legislativ național, documente de politică publică, tratate internaționale și jurisprudență constituțională, oferind totodată recomandări de ordin normativ și strategic pentru consolidarea securității și democrației în Republica Moldova.

Capitolul I. Fundamentele constituționale ale securității naționale în Republica Moldova

În viziunea Constituției Republicii Moldova, securitatea națională nu reprezintă doar o componentă tehnică a apărării statului, ci o valoare constituțională fundamentală, înrădăcinată în principiile suveranității, democrației și statului de drept. Articolul 1 alin. (3) stabilește că „Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme". Din această formulare rezultă că securitatea trebuie înțeleasă în corelație cu protecția acestor valori și nu exclusiv prin prisma apărării teritoriale.

Articolul 11 din Constituție consacră neutralitatea permanentă a Republicii Moldova, afirmând că „Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă" și că „nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său". Această formulare creează o tensiune juridică între dorința de consolidare a securității naționale prin parteneriate strategice internaționale (ex. cooperarea cu NATO) și constrângerile impuse de principiul neutralității constituționale.

Lipsa unei legi organice care să reglementeze aplicarea și limitele neutralității duce la interpretări divergente. Pe de o parte, doctrina sugerează că neutralitatea nu exclude participarea în misiuni de menținere a păcii sau cooperarea tehnică cu structuri de apărare colectivă. Pe de altă parte, unele curente consideră că orice apropiere militară față de blocuri regionale ar putea contraveni textului constituțional. Această ambiguitate juridică devine și mai problematică în contextul geopolitic actual, în care Federația Rusă utilizează retorica neutralității pentru a justifica o poziție pasivă a Republicii Moldova în fața unor amenințări reale.

Un alt aspect esențial este relația dintre securitatea națională și drepturile fundamentale. Constituția nu permite suspendarea absolută a niciunui drept, chiar și în regim de urgență, decât în limitele prevăzute de art. 54. Astfel, orice politică de securitate trebuie să respecte principiile proporționalității, legalității și controlului democratic. Curtea Constituțională, în jurisprudența sa constantă, a subliniat că măsurile restrictive în materie de securitate trebuie să fie motivate și necesare într-o societate democratică.

În concluzie, fundamentele constituționale ale securității în Republica Moldova creează un cadru de echilibru între apărarea suveranității și protejarea drepturilor omului. Totuși, în lipsa unor instrumente legislative complementare și a unui con-

sens politic asupra interpretării neutralității, acest cadru riscă să devină mai degrabă simbolic decât eficient.

Capitolul II. Reforma sistemului judiciar și statul de drept

Stabilitatea unui stat și capacitatea sa de a răspunde eficient provocărilor interne și externe depind în mod direct de funcționalitatea sistemului de justiție. În Republica Moldova, reforma sistemului judiciar a devenit un element central al agendei politice și juridice, în special în contextul procesului de integrare europeană. În lipsa unei justiții independente, eficiente și credibile, orice altă reformă rămâne vulnerabilă și, adesea, reversibilă.

Problemele majore identificate în sistemul judiciar moldovenesc includ lipsa de transparență în procesul de numire și promovare a magistraților, influențele politice exercitate asupra instanțelor, dar și nivelul redus de încredere al cetățenilor în instituțiile judiciare. Potrivit barometrului opiniei publice, mai puțin de 20% dintre respondenți declară că au încredere în justiție, ceea ce semnalează o criză profundă de legitimitate a întregului sistem.

Pentru remedierea acestor deficiențe, a fost inițiat procesul de evaluare externă (vetting) a judecătorilor și procurorilor, în baza Strategiei pentru Reforma Justiției 2022–2025. Acest proces presupune verificarea integrității și profesionalismului actorilor din sistemul judiciar printr-un mecanism independent, cu participarea partenerilor internaționali. Deși necesară, această reformă a întâmpinat obstacole legislative și instituționale, inclusiv contestații în fața Curții Constituționale privind constituționalitatea evaluărilor și componența comisiilor independente.

Un alt aspect esențial este consolidarea capacităților Consiliului Superior al Magistraturii și Consiliului Superior al Procurorilor, organe de autoadministrare ale sistemului judiciar. Reconfigurarea componenței acestor instituții, pe baza meritocrației și a criteriilor de integritate, este un pas indispensabil pentru eliminarea influențelor partinice și politice. Mai mult, este necesară revizuirea procedurilor disciplinare și asigurarea transparenței în procesul de evaluare a performanței magistraților.

Statul de drept nu poate funcționa fără o justiție imparțială. Respectarea principiului separației puterilor în stat, consacrat de art. 6 din Constituția Republicii Moldova, impune ca autoritatea judecătorească să nu fie subordonată nici executivului, nici legislativului. Orice interferență politică în actul de justiție subminează nu doar independența instanțelor, ci și legitimitatea întregului sistem democratic.

În concluzie, reforma sistemului judiciar trebuie să fie una profundă, ireversibilă și orientată spre rezultate concrete. Nu este suficientă adoptarea unor noi legi sau strategii, este esențial ca implementarea să fie monitorizată riguros, iar responsabilitatea instituțională să fie una clară. Doar în acest mod se poate reconstrui încrederea cetățenilor în justiție și se poate asigura un fundament solid pentru securitatea internă și stabilitatea politică a Republicii Moldova.

Capitolul III. Politica externă și echilibrul geopolitic al Republicii Moldova

Politica externă a Republicii Moldova s-a aflat întotdeauna sub influența poziționării sale geografice, între Est și Vest, dar și a contextului regional în permanentă transformare. Încă de la declararea independenței, statul moldovean a oscilat între orientarea europeană și presiunile exercitate de Federația Rusă, reflectând o dualitate geopolitică dificil de gestionat într-un mod coerent și constant.

Un element definitoriu al actualei politici externe îl constituie angajamentul ferm față de procesul de integrare europeană. Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, semnat în 2014, a deschis un nou cadru juridic și instituțional pentru modernizarea internă a țării și alinierea sa la valorile și normele comunitare. Statutul de țară candidată, obținut în 2022, a întărit și mai mult acest parcurs, plasând Republica Moldova pe o traiectorie clară către integrarea în structurile europene.

Totodată, Republica Moldova continuă să mențină relații de colaborare cu statele membre ale Comunității Statelor Independente (CSI), inclusiv cu Federația Rusă, în pofida tensiunilor existente. Deși cooperarea economică cu CSI are încă o anumită relevanță, divergențele politice și impactul negativ al războiului din Ucraina asupra securității regionale au condus la o reevaluare a parteneriatelor estice.

În același timp, Republica Moldova se confruntă cu provocări majore în asigurarea unui echilibru diplomatic realist. Pe de o parte, orientarea pro-europeană este susținută de o parte semnificativă a populației și de principalele instituții ale statului. Pe de altă parte, există segmente politice și sociale care promovează o apropiere de Est, fapt ce generează o polarizare geopolitică internă și complică implementarea unui consens național în materie de politică externă.

Un alt factor important îl constituie prezența trupelor ruse pe teritoriul Republicii Moldova, în regiunea transnistreană, în pofida apelurilor internaționale repetate pentru retragerea acestora. Această situație constituie o încălcare a suveranității statului și afectează profund poziționarea diplomatică a Republicii Moldova în raport cu Carta ONU și principiile dreptului internațional.

În concluzie, politica externă a Republicii Moldova necesită o abordare strategică, bazată pe predictibilitate, profesionalism și protejarea interesului național. Consolidarea parcursului european, menținerea relațiilor funcționale cu partenerii regionali și internaționali și valorificarea parteneriatelor strategice trebuie să constituie priorități pe termen lung pentru securitatea și stabilitatea țării.

Capitolul IV. Amenințările hibride și securitatea informațională

În epoca digitală, amenințările la adresa securității naționale nu mai sunt exclusiv de natură militară sau convențională. Republica Moldova se confruntă tot mai frecvent cu riscuri hibride, care combină presiuni economice, dezinformare, atacuri cibernetice și ingerințe în procesele democratice interne. Aceste forme de agresiune indirectă afectează stabilitatea statului și influențează profund opinia publică, fragilizând coeziunea socială și încrederea în instituțiile statului.

Dezinformarea este una dintre cele mai utilizate arme hibride în contextul regional. Spațiul mediatic moldovenesc este adesea infiltrat cu narative propagandistice, majoritar din surse externe, care subminează valorile democratice și promovează neîncrederea în partenerii internaționali ai Republicii Moldova. Această influență se manifestă nu doar în presă, ci și în rețelele sociale, unde lipsa de reglementare permite diseminarea rapidă a unor mesaje manipulatoare.

Pentru a contracara aceste fenomene, autoritățile moldovenești au adoptat în 2022 Legea privind securitatea informațională, care instituie măsuri de protecție a infrastructurii informaționale critice și creează cadrul juridic pentru combaterea dezinformării și a atacurilor cibernetice. Legea prevede responsabilități clare pentru instituții precum Serviciul de Informații și Securitate (SIS), Agenția pentru Guvernare Electronică și Centrul pentru Răspuns la Incidente Cibernetice (CERT-GOV-MD).

În plus, cooperarea internațională în domeniul securității cibernetice a devenit o prioritate strategică. Republica Moldova colaborează activ cu structuri europene și euroatlantice, inclusiv prin participarea la proiecte finanțate de UE și în cadrul Parteneriatului Estic. Asistența tehnică oferită de organizații precum ENISA (Agenția Uniunii Europene pentru Securitate Cibernetică) contribuie la dezvoltarea capacităților naționale și la armonizarea legislației interne cu standardele internaționale.

Totuși, eficiența măsurilor legislative depinde în mare măsură de voința politică, de capacitatea administrativă a instituțiilor implicate și de nivelul de alfabetizare digitală al populației. Un cadru legal robust trebuie să fie însoțit de campanii de educație civică și de susținerea mass-mediei independente, pentru a construi o reziliență societală reală în fața manipulării informaționale.

În concluzie, combaterea amenințărilor hibride reprezintă una dintre cele mai stringente provocări pentru securitatea Republicii Moldova. Abordarea acestor riscuri necesită o strategie națională complexă, integrată, care să includă dimensiuni juridice, tehnologice și educaționale. Numai prin consolidarea securității informaționale și a gândirii critice în rândul cetățenilor se poate construi un stat democratic rezilient, capabil să facă față provocărilor lumii moderne.

Capitolul V. Drepturile fundamentale în situații excepționale

Respectarea drepturilor fundamentale reprezintă una dintre pietrele de temelie ale oricărui stat democratic. Cu toate acestea, în contextul unor crize majore, precum pandemii, conflicte militare sau alte situații de urgență, se impune adesea adoptarea unor măsuri excepționale care pot afecta temporar exercitarea acestor drepturi. În Republica Moldova, regimul juridic al stărilor excepționale este reglementat de Legea nr. 212/2004, în coroborare cu dispozițiile constituționale și internaționale aplicabile.

Conform art. 54 din Constituție, exercițiul unor drepturi sau libertăți poate fi restrâns numai în cazurile prevăzute de lege și numai dacă este necesar într-o societate

democratică. Aceste limitări trebuie să fie proporționale cu situația care le-a generat și să nu afecteze existența dreptului propriu-zis. De asemenea, Republica Moldova este parte la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care prevede, la art. 15, posibilitatea derogării de la obligațiile asumate, însă doar în măsura strict necesară și cu respectarea notificării Consiliului Europei.

În perioada pandemiei COVID-19, Republica Moldova a instituit mai multe stări de urgență, în cadrul cărora au fost aplicate restricții asupra liberei circulații, a dreptului la întrunire și a desfășurării activităților economice. Aceste măsuri au fost criticate de societatea civilă și de instituțiile internaționale, mai ales din cauza lipsei transparenței decizionale și a caracterului disproporționat al unora dintre restricții.

Un alt aspect esențial este lipsa unui mecanism clar de control jurisdicțional al legalității și oportunității măsurilor excepționale. Deși controlul parlamentar este prevăzut formal, aplicarea sa în practică a fost limitată. Curtea Constituțională a avut un rol important în conturarea cadrului de legalitate, inclusiv prin hotărârile privind constituționalitatea măsurilor impuse de Comisia pentru Situații Excepționale.

Este esențial ca Republica Moldova să adopte o lege cadru modernizată privind stările de urgență, care să definească clar limitele, procedurile, drepturile afectate și durata acestor măsuri. De asemenea, trebuie consolidat mecanismul de informare a organismelor internaționale, precum Consiliul Europei, ori de câte ori se invocă o derogare de la obligațiile internaționale în materie de drepturi ale omului.

În concluzie, protejarea drepturilor fundamentale în situații de criză este o provocare delicată, care necesită un echilibru între interesele de securitate națională și respectarea demnității umane. Orice măsură restrictivă trebuie justificată riguros, aplicată transparent și revizuită constant, pentru a nu degenera într-un abuz de putere. Statul de drept se măsoară mai ales în momente de criză, când tentația autoritarismului poate deveni seducătoare sub pretextul eficienței.

Capitolul VI. Cooperarea internațională și parteneriatele strategice

În contextul globalizării și al intensificării interdependențelor dintre state, cooperarea internațională reprezintă un pilon fundamental al securității moderne. Pentru Republica Moldova, colaborarea cu organizațiile internaționale, instituțiile europene și statele partenere este esențială pentru consolidarea capacităților interne, modernizarea instituțională și menținerea stabilității regionale.

Unul dintre cele mai importante parteneriate strategice ale Republicii Moldova este cel cu Uniunea Europeană. Acordul de Asociere, semnat în 2014, a deschis calea către aprofundarea relațiilor politice, economice și juridice. Prin acest cadru, Moldova beneficiază de sprijin financiar, asistență tehnică și expertiză în reformarea administrației publice, a sistemului de justiție și a sectorului securității. Statutul de țară candidată, obținut în 2022, marchează o etapă crucială în integrarea europeană a țării.

Pe lângă UE, Republica Moldova dezvoltă relații constructive și cu NATO, în

special prin intermediul Planului Individual de Acțiuni (IPAP) și a misiunii de parteneriat civil. Deși neutralitatea constituțională limitează aderarea la o alianță militară, aceasta nu exclude cooperarea în domenii precum pregătirea militară, securitatea cibernetică sau gestionarea crizelor. Colaborarea cu NATO contribuie la profesionalizarea forțelor armate și la consolidarea securității naționale.

La nivel regional, Moldova participă activ în inițiativele Parteneriatului Estic, Platforma Europeană de Securitate, OSCE și Consiliul Europei. Aceste formate oferă nu doar sprijin diplomatic, ci și mecanisme de dialog, prevenire a conflictelor și monitorizare a reformelor democratice. De asemenea, în domeniul protecției refugiaților și al gestionării frontierelor, Moldova colaborează strâns cu UNHCR, FRONTEX și IOM.

Un alt aspect esențial al cooperării internaționale îl reprezintă sprijinul bilateral din partea unor state europene, în special România, Germania, Franța și Polonia. Aceste țări oferă finanțare, expertiză și asistență în domenii-cheie precum justiția, educația, infrastructura și reziliența energetică.

În concluzie, cooperarea internațională nu este doar un instrument diplomatic, ci o condiție necesară pentru dezvoltarea durabilă și securitatea Republicii Moldova. Valorificarea acestor parteneriate strategice trebuie să rămână o prioritate constantă, susținută de voință politică, profesionalism instituțional și implicarea societății civile.

Capitolul VII. Concluzii și recomandări

Analiza realizată în acest studiu relevă un tablou complex al provocărilor de securitate și politică internă și externă cu care se confruntă Republica Moldova. De la vulnerabilitățile constituționale și instabilitatea instituțională până la presiunile hibride și provocările de ordin geopolitic, securitatea națională devine un concept tot mai larg, care trebuie abordat strategic și intersectorial.

Pe plan intern, este indispensabilă consolidarea statului de drept, prin continuarea reformei justiției, combaterea corupției și întărirea instituțiilor fundamentale. Pe plan extern, este crucială menținerea cursului european, aprofundarea parteneriatelor strategice și gestionarea echilibrată a relațiilor regionale, în special în raport cu Federația Rusă.

Este necesară, de asemenea, clarificarea cadrului juridic privind neutralitatea permanentă și stările excepționale, pentru a asigura coerență legislativă și protecția eficientă a drepturilor fundamentale. Măsurile de combatere a amenințărilor hibride trebuie extinse dincolo de zona tehnologică și să includă educația civică, reziliența societală și susținerea mass-mediei independente.

Pe baza acestei analize, formulăm următoarele recomandări prioritare: (1) adoptarea unei legi organice privind neutralitatea constituțională; (2) instituirea unui mecanism eficient de control al măsurilor de urgență; (3) consolidarea capacității de reacție la amenințări hibride; (4) întărirea parteneriatelor internaționale în domeniul securității; (5) promovarea educației juridice și digitale în rândul cetățenilor.

În concluzie, Republica Moldova are nevoie de o viziune clară, unitară și pe termen lung în domeniul securității naționale și al politicii externe. Doar printr-un efort susținut, bazat pe drept, transparență și cooperare, poate fi consolidată reziliența statului și apărat interesul național într-un mediu internațional tot mai imprevizibil.

Referințe bibliografice:

1. Constituția Republicii Moldova (republicată în M.O. nr. 78 din 29.03.2016).
2. Legea nr. 753/2001 privind apărarea națională.
3. Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență.
4. Legea nr. 20/2022 privind securitatea informațională.
5. Legea nr. 132/2012 privind Consiliul Superior al Magistraturii.
6. Legea nr. 3/2016 privind Procuratura.
7. Strategia pentru Reforma Justiției 2022–2025, Ministerul Justiției.
8. Strategia Securității Naționale a Republicii Moldova, 2023.
9. Acordul de Asociere RM–UE (J.O. UE, 2014).
10. Carta Organizației Națiunilor Unite (1945).
11. Convenția Europeană a Drepturilor Omului (1950).
12. Curtea Constituțională a RM, Hotărârea nr. 17/2021.
13. Comisia de la Veneția, Opinia CDL-AD(2020)031.
14. Popescu N. Politica externă a Republicii Moldova. Chișinău: ARC, 2021.
15. Gherasimov V. Dreptul securității naționale. Chișinău: Tipografia Centrală, 2022.
16. UNHCR Moldova. Protecția refugiaților, 2023.
17. OSCE. Raport privind reforma justiției în Moldova, 2022.
18. IPRE. Securitatea energetică și instituțională a RM, 2023.
19. Freedom House. Nations in Transit 2023 – Moldova.
20. Agenția UE pentru Securitate Cibernetică (ENISA), Ghid 2022.

Secțiunea: SECURITATEA NAȚIONALĂ ȘI A FRONTIEREI ÎN CONTEXTUL EVENIMENTELOR ACTUALE

CZU: 347.44:314.745.22:327.5 **DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.04**

CONTRACTELE ÎN PERIOADE DE CONFLICT ARMAT ȘI MIGRAȚIE FORȚATĂ – ADAPTABILITATE, CONSTRÂNGERI JURIDICE ȘI PROVOCĂRI ECONOMICE

CONTRACTS IN TIMES OF ARMED CONFLICT AND FORCED MIGRATION – ADAPTABILITY, LEGAL CONSTRAINTS AND ECONOMIC CHALLENGES

PRAPORȘCIC Valeria
drd., Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: 0009-0004-8197-7450.
E-mail: valeriapraporscic97@gmail.com

Abstract. *The present paper aims to analyze how armed conflicts and forced migration affect the stability and execution of contractual relations. The objective of the study is to identify the legal and economic consequences of these crises on commercial, labor, and civil contracts, and to examine the capacity of current legal mechanisms–such as force majeure, hardship, and unpredictability–to offer effective contractual protection. Methodologically, the research combines normative analysis of international and national legislation with a review of comparative jurisprudence and recent economic policy responses. It also integrates examples from recent geopolitical crises, particularly the war in Ukraine, to support the theoretical argument. The scientific novelty of the work consists in the multidisciplinary approach to the contractual relationship under pressure from external shocks, bringing together legal theory, economic risk analysis, and elements of practical reform. The study proposes realistic, human-centered legal solutions for increasing contractual resilience in times of systemic instability.*

Keywords*: contracts, armed conflict, forced migration, legal adaptation, force majeure, hardship, economic vulnerability, contract renegotiation*

Introducere

Conflictele armate și migrația forțată reprezintă fenomene de amploare globală, având un impact semnificativ asupra stabilității economice și juridice a statelor. În ultimii ani, crizele geopolitice și sociale au generat un număr tot mai mare de persoane strămutate, ceea ce a influențat profund relațiile contractuale atât la nivel național, cât și internațional. În astfel de contexte, obligațiile contractuale devin dificil de

respectat, iar în unele cazuri, executarea contractelor devine imposibilă. Din această perspectivă, adaptabilitatea contractelor în fața unor evenimente excepționale, cum sunt conflictele armate și migrația forțată, devine o problemă juridică și economică de actualitate. Pe de o parte, părțile contractante caută soluții legale pentru a-și proteja interesele și pentru a-și asigura continuitatea activităților economice. Pe de altă parte, legislația impune anumite limite în ceea ce privește flexibilitatea contractuală, fie din considerente de ordine publică, fie din cauza unor reglementări rigide care nu iau în calcul volatilitatea contextului geopolitic actual.

În acest cadru, instituții juridice precum forța majoră, impreviziunea sau clauzele de hardship devin esențiale pentru gestionarea situațiilor în care executarea unui contract este afectată de un conflict armat sau de migrația forțată. Cu toate acestea, aplicabilitatea acestor mecanisme juridice variază în funcție de sistemele de drept și de interpretările instanțelor, ceea ce generează incertitudini și dificultăți în aplicarea uniformă a unor soluții de adaptare contractuală. Spre exemplu, în unele jurisdicții, impreviziunea permite renegocierea contractului în cazul unei schimbări semnificative a circumstanțelor economice, în timp ce în altele, principiul pacta sunt servanda rămâne dominant, limitând posibilitatea intervenției asupra contractului. De asemenea, intervenția statului în reglementarea obligațiilor contractuale în perioade de criză ridică probleme suplimentare legate de echilibrul dintre protecția părților contractante și interesul general al stabilității economice.

În acest context, articolul își propune să analizeze impactul conflictelor armate și al migrației forțate asupra contractelor, explorând atât mecanismele juridice existente pentru adaptarea acestora, cât și constrângerile care limitează flexibilitatea contractuală. Studiul va aborda în mod specific efectele asupra contractelor comerciale, contractelor de muncă și contractelor de locațiune, evidențiind vulnerabilitățile sistemului juridic în fața unor situații excepționale. De asemenea, va fi analizat modul în care instanțele și mecanismele alternative de soluționare a litigiilor interpretează cazurile în care executarea unui contract este afectată de un conflict armat sau de migrație forțată, evidențiind diferențele existente între diverse sisteme de drept.

Din punct de vedere metodologic, cercetarea va combina analiza normativă a legislației internaționale și naționale cu studiul jurisprudenței și al practicilor contractuale adoptate în contexte de criză. Prin abordarea comparativă a modului în care diferite state tratează adaptabilitatea contractelor în astfel de situații, se va încerca identificarea unor soluții viabile care să permită protejarea intereselor părților contractante fără a compromite securitatea juridică.

Analiza va evidenția faptul că, deși legislațiile naționale și dreptul internațional prevăd mecanisme juridice de ajustare a contractelor, aplicabilitatea acestora este adesea îngreunată de factori economici, politici și juridici. În unele cazuri, măsurile restrictive impuse de state în contextul conflictelor armate și al migrației forțate conduc la imposibilitatea executării contractelor, fără ca părțile să aibă alternative eficiente de protecție. În alte cazuri, incertitudinea juridică legată de interpretarea

clauzelor contractuale și de aplicarea normelor de forță majoră creează un climat de instabilitate economică, afectând relațiile comerciale și securitatea tranzacțiilor.

Concluzionând, relațiile contractuale sunt profund afectate de conflictele armate și de migrația forțată, iar mecanismele juridice existente nu oferă întotdeauna soluții clare și eficiente pentru gestionarea acestor situații. Într-un context global marcat de instabilitate, este necesară o regândire a modului în care dreptul contractual reglementează astfel de situații, prin adoptarea unor soluții legislative mai flexibile și prin promovarea unor clauze contractuale care să permită adaptabilitatea în fața evenimentelor excepționale. Totodată, rolul instanțelor și al mecanismelor alternative de soluționare a litigiilor trebuie să fie unul activ, în sensul interpretării contractelor într-o manieră care să reflecte realitățile economice și sociale ale părților implicate. Studiul de față își propune să contribuie la această dezbatere, oferind o analiză detaliată a principalelor provocări juridice și economice și propunând direcții de reformă care să asigure un echilibru între securitatea contractuală și realitățile instabile ale contextului global actual.

2. Impactul conflictelor armate și al migrației forțate asupra contractelor

Conflictele armate produc adesea întreruperi severe în lanțurile de aprovizionare, afectând transportul, logistica, accesul la materii prime și livrarea de produse sau servicii. Aceste întreruperi duc la imposibilitatea obiectivă de executare a obligațiilor contractuale. Spre exemplu, în contextul conflictului din Ucraina, numeroase companii din industria agricolă și energetică nu au putut onora contractele de livrare din cauza blocării porturilor și a infrastructurii distruse [1, p.156]. În plus, războiul a condus la imposibilitatea efectuării de plăți internaționale, generând imposibilitate parțială sau totală de executare contractuală [2, p.200]. De asemenea, sancțiunile economice impuse de state terțe sau de organizații internaționale generează un efect de-a dreptul complicat asupra comerțului internațional. În astfel de situații, părțile contractante nu mai pot colabora cu parteneri din state sancționate, ceea ce duce la rezilierea sau suspendarea contractelor [3, p.120]. Uneori, părțile invocă impedimentul justificator pentru a argumenta neexecutarea obligațiilor contractuale, dar recunoașterea acestui temei de către instanțe depinde de formularea exactă a clauzelor din contract și de interpretarea acestora în cadrul legislativ aplicabil [4, p. 150].

În acest context, războaiele și migrația forțată determină dislocarea unui număr semnificativ de persoane de pe piața muncii. Aceste persoane fie își pierd locurile de muncă în țările de origine, fie nu au posibilitatea legală sau practică de a se angaja în țările de tranzit sau de destinație [5, p.85], astfel că contractele de muncă au și ele o legătură directă cu evenimentele imprevizibile ce se petrec în lume, mai ales că în unele cazuri, angajatorii sunt nevoiți să suspende sau să înceteze contractele de muncă invocând forța majoră sau reducerea activității, în lipsa unui cadru normativ clar privind protecția angajaților în astfel de circumstanțe [6, p.112]. Pe de altă parte, statele gazdă nu oferă întotdeauna un regim juridic clar pentru refugiați sau solicitanți de azil în ceea ce privește dreptul la muncă. Acest fapt creează zone gri de exploatare

economică și nerespectare a drepturilor fundamentale ale lucrătorilor [7, p.95]. Totodată, contractele încheiate de persoane strămutate în condiții de vulnerabilitate pot conține clauze abuzive, întrucât aceste persoane nu beneficiază de protecție juridică adecvată sau de acces la justiție complet [8, p.130].

Trebuie să precizăm că de cele mai multe ori, conflictele armate conduc la distrugerea masivă a locuințelor și infrastructurii, generând imposibilitatea locuirii și, implicit, imposibilitatea executării contractelor de locațiune. În Ucraina, spre exemplu, sute de mii de locuințe au fost distruse sau avariate grav, ceea ce a anulat efectiv obligațiile chiriașilor și ale proprietarilor [9, p.110]. Evacuările forțate și pierderea actelor juridice duc la o dezorganizare completă a relațiilor contractuale civile. În plus, sistemele judiciare din statele afectate nu mai funcționează la capacitate normală, ceea ce împiedică exercitarea drepturilor contractuale și apărarea acestora în fața instanței [10, p.90]. De asemenea, în absența unor măsuri legislative exprese care să prevadă suspendarea sau adaptarea contractelor de locațiune în caz de conflict, părțile se confruntă cu un vid juridic care le expune la litigii și pierderi economice majore [11, p.70]. În unele jurisdicții europene, cum ar fi Germania, au fost adoptate reglementări temporare privind înghețarea evacuărilor sau plafonarea chiriei pentru persoanele refugiate, în scopul protejării interesului public și a echității sociale [12, p.105].

3. Adaptabilitatea contractelor în fața conflictelor și migrației forțate

În perioade de instabilitate geopolitică profundă, contractele trebuie privite nu doar ca instrumente juridice rigide, ci ca organisme vii, capabile să se adapteze noilor realități economice și sociale. Adaptabilitatea acestora devine o condiție esențială pentru menținerea echilibrului contractual și a încrederii între părți La nivel internațional, Principiile UNIDROIT privind contractele comerciale internaționale oferă un cadru flexibil și echilibrat pentru tratarea impreviziunii și a forței majore. Articolul 6.2.3 stabilește că, în caz de hardship, partea afectată poate solicita renegocierea, iar dacă negocierile eșuează, instanța poate adapta sau rezilia contractul [17]. De asemenea, Convenția ONU privind contractele de vânzare internațională de mărfuri (CISG) recunoaște forța majoră în articolul 79, dar fără a dezvolta un cadru complet pentru renegociere [18]. La nivel național, unele state au adoptat legislații speciale în contextul pandemiei COVID-19 sau al conflictului din Ucraina, introducând moratorii asupra executărilor silite sau suspendări temporare ale contractelor în domenii critice [19]. Exemplele de bune practici includ acordurile colective din sectorul transporturilor din Polonia și Germania, care prevăd adaptarea automată a obligațiilor în funcție de condițiile de trafic și securitate regională [20].

Adaptabilitatea contractelor în fața conflictelor și migrației forțate presupune nu doar instrumente juridice clare, ci și o cultură contractuală orientată spre solidaritate, echitate și responsabilitate. Într-un climat marcat de instabilitate, soluțiile standardizate nu mai sunt suficiente. Este nevoie de contracte scrise cu inteligență juridică și sensibilitate umană.

4. Constrângeri juridice în adaptarea contractelor

Adaptarea contractelor în perioade de conflict armat și migrație forțată presupune nu doar existența unor mecanisme juridice funcționale, ci și compatibilitatea acestora cu cadrul legal intern și internațional. Însă, în practică, numeroase obstacole juridice împiedică flexibilizarea eficientă a contractelor, lăsând părțile în incertitudine sau în imposibilitate de protecție juridică. În multe sisteme de drept, adaptarea contractului prin intermediul instanței sau prin renegociere este permisă doar în condiții strict reglementate. Spre exemplu, în dreptul românesc și moldovenesc, impedimentul justificatpr este condiționată de caracterul excepțional și imprevizibil al evenimentului, de disproporția gravă apărută între prestațiile părților și de buna-credință în negociere [21]. Totodată, există jurisdicții în care principiul *pacta sunt servanda* prevalează absolut, chiar și în fața unor crize majore, ceea ce limitează posibilitatea de intervenție judiciară [22]. La nivel internațional, deși instrumente precum Principiile UNIDROIT sau Convenția CISG oferă un cadru de interpretare, ele nu au forță obligatorie decât dacă sunt explicit acceptate de părți sau de legislația aplicabilă [23]. În consecință, adaptarea contractului rămâne adesea o chestiune de voință a părților, nu de drept imperativ.

O altă constrângere esențială este tensiunea dintre protecția intereselor economice ale părților contractante și imperativele de ordin public. În contextul crizelor umanitare sau al sancțiunilor internaționale, unele contracte sunt suspendate sau anulate nu în virtutea imposibilității execuției, ci ca urmare a unor decizii politice sau administrative. Aceste decizii pot afecta grav echilibrul contractual, fără ca partea prejudiciată să aibă o cale eficientă de apărare [24]. De asemenea, legislațiile naționale pot impune reglementări contradictorii cu dreptul internațional sau cu clauzele contractuale, mai ales în sectoarele strategice, precum energia, apărarea sau infrastructura. În aceste cazuri, apar conflicte de norme care afectează grav securitatea juridică [25].

Instanțele judecătorești au un rol esențial în interpretarea și aplicarea clauzelor de adaptare, dar reacția lor este adesea lentă și neuniformă. În unele cazuri, judecătorii refuză adaptarea pe motiv că părțile ar fi putut prevedea riscul sau că nu există imposibilitate absolută, ci doar dificultate economică [26]. Acest raționament formalist ignoră realitățile complexe ale migrației forțate și ale conflictelor armate. De aceea, soluțiile alternative, precum medierea sau arbitrajul, devin din ce în ce mai relevante. Acestea oferă un cadru flexibil și rapid de adaptare a contractelor, permițând soluții personalizate și confidențiale. În plus, tribunalele arbitrale internaționale au dezvoltat o jurisprudență favorabilă adaptării contractelor în caz de hardship, ceea ce oferă mai multă stabilitate în relațiile comerciale internaționale [27].

5. Provocări economice asociate cu relațiile contractuale în perioade de conflict și migrație

Conflictele armate și migrația forțată generează nu doar dificultăți juridice, ci și o serie de provocări economice majore, care afectează în mod direct capacitatea

părților de a-și respecta obligațiile contractuale. Aceste provocări influențează stabilitatea financiară a agenților economici, accesul la resurse, continuitatea activităților comerciale și securitatea investițiilor. În perioade de conflict, fluctuația piețelor financiare și creșterea prețurilor la energie, materii prime și servicii esențiale afectează în mod grav capacitatea companiilor de a-și onora angajamentele contractuale. De exemplu, în urma invaziei ruse în Ucraina, prețurile la gaz și grâu au înregistrat creșteri record, ceea ce a dus la dezechilibre economice în lanțurile de producție și livrare [28]. Instabilitatea financiară favorizează insolvența și falimentul, afectând întregul ecosistem contractual. Companiile mici și mijlocii, fără rezerve financiare semnificative, sunt cele mai vulnerabile. În acest context, executarea silită a obligațiilor contractuale devine adesea imposibilă sau profund inechitabilă [29].

În fața acestor provocări, statul poate interveni pentru a sprijini părțile contractante și pentru a preveni colapsul economic. Măsuri precum moratoriile legale, scutirile temporare de taxe, subvențiile sau fondurile de garantare contribuie la menținerea activității economice și la reducerea riscurilor de litigiu [30]. În Uniunea Europeană, de exemplu, statele membre au adoptat în perioada pandemiei și a crizei energetice măsuri de sprijin pentru sectorul privat, inclusiv prin suspendarea temporară a obligațiilor contractuale sau prin renegocierea controlată a contractelor publice [31]. Un exemplu notabil este Franța, care a introdus scheme de garantare a contractelor în sectoarele afectate grav de criză [32].

Pentru a asigura o protecție durabilă a relațiilor contractuale în perioade de criză, este necesară o combinație între reforme legislative, instrumente economice și inovații contractuale. Legislativ, se impune dezvoltarea unor norme care să permită adaptarea rapidă a contractelor în funcție de contextul economic, fără a depinde exclusiv de intervenția instanțelor . Din punct de vedere economic, crearea de fonduri de risc partajat și a unor mecanisme de asigurare a executării obligațiilor în caz de criză ar contribui la stabilizarea pieței și la încurajarea investițiilor. Contractual, introducerea de clauze de ajustare automată, legate de indicatori economici sau de evenimente geopolitice, poate reduce tensiunile dintre părți și poate preveni litigiile . Aceste soluții trebuie însoțite de un efort colectiv din partea statului, mediului de afaceri și societății civile, pentru a construi un cadru contractual rezilient, capabil să facă față șocurilor externe fără a compromite echitatea și securitatea juridică.

6. Concluzii și recomandări

Analiza desfășurată în cadrul acestei lucrări a demonstrat încă odată că raporturile contractuale sunt printre primele afectate atunci când lumea intră în criză. Războaiele, migrația forțată, sancțiunile economice sau prăbușirea piețelor nu sunt doar evenimente externe – ele pătrund adânc în viața cotidiană a oamenilor și în logica juridică a contractelor.

Astfel, contractele își pierd stabilitatea atunci când realitatea din jur devine instabilă. Mecanismele de protecție juridică existente, deși utile în teorie, sunt adesea

insuficiente în practică. Legislațiile naționale rămân rigide, instanțele ezită să intervină, iar părțile contractante se confruntă cu o lipsă acută de soluții rapide și clare. Pe de altă parte, este vizibilă și o nevoie reală de solidaritate contractuală, de voință colaborativă și de abordări flexibile. Nu este suficient să avem clauze ce justifică un eveniment sau teorii ale impreviziunii; este nevoie ca aceste instrumente să fie aplicabile, accesibile și corect înțelese de către toți actorii implicați. Contractele nu mai pot fi scrise ca în vremuri de pace și stabilitate – ele trebuie să fie adaptate la socitatea în care trăim.

De aceea, soluțiile trebuie căutate nu doar în texte de lege, ci și în practici echitabile, în mecanisme de dialog și în voința reală de a preveni colapsul economic sau personal al celor implicați. Contractele nu sunt doar documente juridice: ele sunt promisiuni între oameni. Iar aceste promisiuni, în vremuri de criză, trebuie apărate nu doar cu norme, ci și cu înțelepciune, empatie și echilibru. Privind spre viitor, ar fi important ca legislațiile să acorde mai mult spațiu renegocierii și ajustării contractelor în situații de criză. Ar fi util ca statul să sprijine, nu să sancționeze, părțile care nu pot respecta clauzele în condiții de război sau de strămutare forțată. Ar fi bine-venitt ca fiecare contract încheiat în viitor să conțină nu doar obligații ferme, ci și scenarii realiste de adaptare – ca o formă de protecție reciprocă. Considerăm că protejarea contractelor în vremuri tulburi înseamnă, de fapt, protejarea încrederii dintre oameni. Iar această încredere trebuie să fie fundamentul pe care se construiește orice economie durabilă și orice sistem juridic care vrea să reziste.

Referințe bibliografice:

1. UNIDROIT. *Principiile UNIDROIT ale contractelor comerciale internaționale 2016*. Roma: UNIDROIT, 2016. Pag. 156.
2. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD). *Perspective Economice ale OECD, Volumul 2022, Ediția 1*. Paris: OECD Publishing, 2022. Pag. 200. ISBN: 978-92-64-70973-7.
3. Organizația Internațională a Muncii (ILO). *Extinderea protecției sociale pentru lucrătorii migranți, refugiați și familiile acestora: Ghid pentru factorii de decizie și practicieni*. Geneva: ILO, 2021. Pag. 120. ISBN: 978-92-2-031183-7.
4. Comisia Europeană. *Răspunsul inițial al UE la COVID-19: Raport de evaluare rapidă*. Bruxelles: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2022. Pag. 150. ISBN: 978-92-76-40314-7.
5. Parlamentul European. *Stările de urgență ca răspuns la criza coronavirusului: Prezentare comparativă a măsurilor adoptate în statele membre ale UE*. Bruxelles: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2020. Pag. 85. ISBN: 978-92-846-6593-8.
6. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD). *Reconstruirea Ucrainei prin consolidarea guvernanței regionale și municipale*. Paris: OECD Publishing, 2022. Pag. 112. ISBN: 978-92-64-30483-3.

7. Organizația Internațională a Muncii (ILO). *Prevenirea și rezolvarea conflictelor violente și armate: Manual de instruire pentru organizațiile sindicale*. Geneva: ILO, 2010. Pag. 95. ISBN: 978-92-2-223589-5.
8. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD). *Evaluarea impactului războiului Rusiei împotriva Ucrainei asupra țărilor partenere din Est*. Paris: OECD Publishing, 2023. Pag. 130. ISBN: 978-92-64-72437-2.
9. Organizația Internațională a Muncii (ILO). *Ocupația și munca decentă în contexte de refugiați și alte deplasări forțate: Ghid pentru factorii de decizie*. Geneva: ILO, 2020. Pag. 110. ISBN: 978-92-2-031183-7.
10. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD). *Implicatiile pentru regiunile OECD ale războiului din Ucraina: O analiză inițială*. Paris: OECD Publishing, 2022. Pag. 90. ISBN: 978-92-64-98765-4.
11. UNHCR. *Deplasarea forțată: Revizuire a literaturii*. Geneva: UNHCR, 2023. Pag. 70. ISBN: 978-92-1-100100-3.
12. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD). *Perspective Economice ale OECD, Raport interimar: Impactul economic și social al războiului din Ucraina și implicațiile politice*. Paris: OECD Publishing, 2022. Pag. 105. ISBN: 978-92-64-98765-4.
13. Parlamentul European. *Îmbunătățirea procedurilor de urgență și a pregătirii pentru criză în cadrul Uniunii Europene*. Bruxelles: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2022. Pag. 120. ISBN: 978-92-846-7308-7.
14. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD). *Îmbunătățirea peisajului pentru finanțarea infrastructurii durabile*. Paris: OECD Publishing, 2023. Pag. 140. ISBN: 978-92-64-98765-4.
15. Organizația Internațională a Muncii (ILO). *Organizațiile lucrătorilor răspunzând nevoilor refugiaților și altor persoane strămutate forțat*. Geneva: ILO, 2023. Pag. 85. ISBN: 978-92-2-031183-7.
16. UNIDROIT. Principiile UNIDROIT ale contractelor comerciale internaționale 2016. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.unidroit.org/english/principles/contracts/principles2016/principles2016-e.pdf.
17. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD). Impactul invaziei rusești în Ucraina asupra condițiilor și rezilienței pieței financiare. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/05/impacts-of-the-russian-invasion-of-ukraine-on-financial-market-conditions-and-resilience_a29d11b1/879c9322-en.pdf.
18. UNHCR. Protecting Refugees in Humanitarian Crises. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.unhcr.org/protecting-refugees-in-crisis.html.
19. UNIDROIT. UNIDROIT Principles 2016 – Chapter 6: Performance. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2016/.
20. European Parliament. EU Measures on Contracts and Economic Protection du-

ring Crises. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649362.
21. OECD. The Economic Impact of the War in Ukraine on Emerging Europe. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.oecd.org/economy/the-economic-impact-of-the-war-in-ukraine.htm.
22. European Commission. Emergency support instruments for EU Member States. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/emergency-support-instrument_en.
23. ILO. ILO Legal Resources on Forced Displacement and Labour Rights. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/forced-displacement/lang--en/index.htm.
24. United Nations. International Law Commission: Draft articles on the effects of armed conflict on treaties (2011). [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_10_2011.pdf.
25. UNHCR. Forced displacement and access to civil documentation. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.refworld.org/docid/5f29bbef4.html.
26. Council of Europe. Guidelines on Human Rights and Business. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.coe.int/en/web/business-human-rights/guidelines.
27. World Bank. The Economics of Forced Displacement. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/economics-of-forced-displacement.
28. UNHCR. Protecting Refugees in Humanitarian Crises. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.unhcr.org/protecting-refugees-in-crisis.html.
29. UNIDROIT. UNIDROIT Principles 2016 – Chapter 6: Performance. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2016/.
30. European Parliament. EU Measures on Contracts and Economic Protection during Crises. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649362.
31. ILO. Legal Resources on Forced Displacement and Labour Rights. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/forced-displacement/lang--en/index.htm.
32. World Bank. The Economics of Forced Displacement. [accesat: 26.03.2025]. Disponibil: https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/economics-of-forced-displacement.

CZU: 343.343.6:351.86:314.745.22 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.05

RISCURI ASUPRA SECURITĂȚII NAȚIONALE ÎN CONTEXTUL FLUXULUI MIGRAȚIONAL

NATIONAL SECURITY RISKS IN THE CONTEXT OF MIGRATION FLOW

ERHAN Ianuș
doctor în drept, conferențiar universitar, cercetător științific superior,
Institutul de Cercetare și Inovare al Universității de Stat din Moldova
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4110-8133
E-mail: ianuserhan@yahoo.com

Summary: *It is considered that migration, when it is illegal, can have a significant negative impact on national security, and the response of the affected state or states must be dedicated and immediate.*

The effects of the migration phenomenon are different, and if we talk about those that threaten national security, we can mention the increase in crime through the export of insecurity from the countries where migrants come from, as well as various crimes actually related to the organization of illegal migration, such as human trafficking, drugs, weapons, etc.

As for the Republic of Moldova, migration, especially that which is illegal and uncontrolled, puts enormous pressure on the capacities and availability of any state. In the case of our country, which has modest resources to manage this phenomenon, the situation can become even more dramatic.

Awareness of vulnerabilities is a first step, the subsequent, fixing and framing of the phenomenon and the response that the state is going to have on it in public policy documents, constitutes the next step. After that comes the empowerment of the competent authorities with the necessary resources, equipment, development of the necessary operating procedures, training of personnel and others.

Keywords: *national security, public security, law and order, illegal migration, risks and vulnerabilities, prevention and combating*

Introducere. Migrația ca și fenomen este cunoscută din cele mai vechi timpuri, iar datorită acestea diverse popoare au populat și s-au extins în toate colțurile globului pământesc, alegând să se stabilesc acolo unde erau, de cele mai multe ori, feriți de primejdii și amenințări simțindu-se în siguranță, cât și acolo unde puteau avea un acces mai bun la diferite resurse naturale.

Astăzi, migrația este un fenomen cu impact mondial care se intensifică, ori de câte ori, apar diferite crize care declanșează și alimentează fenomenul migrațional. Totodată, statele dezvoltate sunt în căutarea celor mai bune modele de securitate națională, aspect care a revenit în discuția decidenților ca și rezultat al diferitor crize și provocări manifestate la nivel regional și mondial (conflicte militare, războaie, pandemii, o penurie acută de resurse energetice sau produse alimentare).

Astfel, amplificarea în ultimii ani a riscurilor şi ameninţărilor non-militare la adresa securităţii naţionale nu face decât să re confirme importanţa securităţii ca principală preocupare a unui stat [1, p. 6].

Pe bună dreptate se consideră că migraţia, atunci când poartă un caracter ilegal poate avea un impact negativ destul de mare pentru securitatea națională, iar răspunsul statului sau statelor afectate trebuie să fie unul dedicat și imediat.

Cercetând varietatea de abordări conceptuale, constatăm că noţiunea de securitatea naţională trebuie privită prin prisma elementelor sale precum sunt: pe de o parte, interesele naţionale, pe de altă parte, ameninţările şi vulnerabilităţile [1, p. 7-8].

Respectiv, când intrarea, șederea și, respectiv, ieșirea se realizează cu respectarea tuturor prevederilor legale, atunci definim aspectual migrația regulară, aceasta nefiind obiectul concentrării eforturilor autorităților statului. În cazul în care cel puțin o reglementare este încălcată, intenționat sau nu, migrația devine ilegală. Migrația ilegală poate implica un spectru larg de aspecte, principalul fiind organizarea deplasărilor de către grupurile criminale, cum ar fi rețelele de traficanți, în scopul obținerii diferitelor beneficii [2].

Suntem de acord că „Migrația ilegală este o formă de manifestare a criminalității organizate care, din cauza amplorii înregistrate și a modului perfecționat de derulare, are consecințe directe asupra situației economice, sociale și de securitate din statele de tranzit ale migranților sau refugiaților și din cele de destinație” [3].

Migrația ilegală a căpătat un aspect mondializat, aducând atingerea securității publice, umbrind suveranitatea statelor și tulburând buna desfășurare a activității instituţiilor economice, politice și sociale. Toate aceste aspecte conduc la amplificarea fenomenului infracțional în general și cel transfrontalier, în special, din regiunile cu probleme către țările dezvoltate [4, p. 319-320].

Într-un studiu despre securitatea națională, profesorul Juc V. constată că, „odată cu sfârșitul Războiului Rece și dispariția amenințărilor tradiționale la adresa securității naționale, au apărut noi pericole care sunt mult mai dificil de combătut. Aceste amenințări includ terorismul internațional, proliferarea armelor nucleare, conflictele regionale, migrația ilegală, criminalitatea transfrontalieră, fundamentalismul religios, corupția în guvernare, bolile contagioase, traficul de persoane, arme și droguri, precum și dependența economică. Înțelegând că aceste pericole pot deveni amenințări potențiale la adresa securității naționale, s-a impus o reevaluare a conceptului de securitate prin extinderea cadrului său” [5, p. 100].

În condițiile date apare întrebarea firească care sunt riscurile asupra securității naționale în contextul fluxului migrațional ilegal și cum statul prin autoritățile sale competente poate preveni și combate eficient acest fenomen.

Ideile de bază ale cercetării. Migrația internațională a ajuns în topul agendei de securitate internațională, în parte din cauza îngrijorărilor că fluxurile de migrație oferă canale pentru răspândirea terorismului internațional, dar și a altor fenomene

infracționale transfrontaliere. Gestionarea acestui fenomen prezintă o provocare de securitate, în special, pentru statele slab dezvoltate [6, p. 32].

Conform datelor statistice în întreaga lume sunt 123,2 mln. de persoane, dintre care 49 mln. de copii, strămutate forțat ca urmare a persecuției, conflictelor, violenței, încălcărilor drepturilor omului sau evenimentelor care perturbă grav ordinea publică. Aproape șapte din zece persoane refugiate se află sub mandatul UNHCR (Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați), iar majoritatea provin din cinci țări: Venezuela 6,2 mln., Siria 6 mln., Afganistan 5,8 mln., Ucraina 5,1 mln., Sudanul de Sud 2,3 mln. [7].

Ce ține de Uniunea Europeană avem următorul tablou: 27,3 mln. de cetățeni din afara UE locuiesc în UE (6% din populația totală a UE) dintre care 11,2 mln., cu vârste între 20 și 64 de ani, lucrează în UE, mulți fiind lucrători esențiali. Totodată, în anul 2023 au avut loc 385.445 de treceri ilegale ale frontierei [8].

Este recunoscut faptul că, politica în domeniul migrației și al azilului este esențială pentru securitatea internă a UE, pentru gestionarea frontierelor, pentru creștere economică și pentru respectarea dreptului internațional și a drepturilor omului.

Literatura despre „securizarea" migrației ilustrează o altă dimensiune a acestei tensiuni. Din perspectiva securității, statele vest-europene (și anumite elemente ale elitei politice europene) au reacționat adesea la migrație ca și cum aceasta ar reprezenta o amenințare la adresa identității și valorilor societale. Dintr-o perspectivă economică, cu toate acestea, consensul este că Europa trebuie să încurajeze migrația pentru a susține drepturile sale sociale (inclusiv pensiile), în contextul unei forțe de muncă și al unei populații îmbătrânite. Dezbaterea a fost adesea polarizată, iar securizarea migrației nu a contribuit la dezvoltarea unor politici publice sensibile privind migranții, ilustrând clar unele dintre consecințele negative ale utilizării conceptului puternic de securitate într-un mod superficial, chiar poate chiar neglijent din punct de vedere politic [9, p. 6].

Războaiele civile izbucnite în urma protestelor din timpul „primăverii arabe" în Libia şi Siria au lăsat granițele acestor țări nesupravegheate, iar această evoluție, coroborată cu decizia unor lideri europeni de a relaxa politica primirii imigranţilor extracomunitari în scopul acoperirii deficitului de forță de muncă, a provocat un val migrator fără precedent.

Se consideră pe bună dreptate, că pentru Europa, anul 2015 a adus, pe lângă atentatele teroriste, cea mai mare criză a migraţiei de la al Doilea Război Mondial încoace, iar Organizaţia Internaţională pentru Migraţie (OIM) a anunțat că peste un milion de imigranți au ajuns în anul 2015 pe continentul european, de patru ori mai mulţi decât în 2014 [10].

În 2015 și 2016, în perioada de vârf a crizei migrației, au fost depistate peste 2,3 mln. de treceri ilegale. Numărul total de traversări ilegale în 2022 a fost de 330.000, cel mai înalt nivel din 2016. Numărul de treceri detectate a crescut pe toate rutele de

migrație ilegală. Traversarea pe ruta Mediteranei Centrale (către Italia și Malta) rămâne cea mai periculoasă dintre cele patru rute de migrațiune către Europa, cu circa 1400 de persoane decedate sau dispărute în 2022 [11].

Componența valurilor migratorii care au luat cu asalt continentul european începând cu anul 2015 a indicat faptul că, pe lângă cei plecați din zone de conflict armat (Siria, Irak și Afganistan), cu scopul obținerii securității fizice, sociale și economice în țări dezvoltate europene, respectiv, refugiații, au existat, într-o proporție mai mică, și persoane originare din state cu un nivel ridicat de sărăcie care și-au părăsit țara pentru a beneficia de un nivel de trai mai bun în state cu o economie prosperă [3].

Conflictele, teroarea și persecuțiile din statele lor de origine – Republica Arabă Siriană, Republica Islamică Afganistan, Libia, Republica Irak, și mai nou Ucraina, au determinat și determină în continuare migrația spre Europa. Republica Federală Germania, Republica Austria, Regatul Țărilor de Jos sunt destinațiile preferate ale emigranților datorită faptului că aceste state sunt percepute ca având economii prospere cu bune oportunități educaționale și de angajare [2].

Astfel, cei care încearcă și acum să ajungă pe țărmurile europene au motive diverse și aleg căi diferite. Majoritatea caută modalități legale pentru a scăpa de opresiunea politică, de război și de sărăcie sau pentru a-și regăsi familia și a-și îmbunătăți perspectivele profesionale și educaționale. Însă de multe ori își riscă viața. Mii de persoane și-au pierdut viața pe mare, încercând să ajungă în UE [12]. Peste 90% dintre migranții în situație neregulamentară sosesc în UE cu ajutorul persoanelor care introduc ilegal migranți, o activitate care a devenit o afacere de mai multe milioane de euro în care persoanele vulnerabile își pun viața în mâinile unor infractori fără scrupule [13].

Revenind la criza migrațională, conducerea statelor europene nu era pregătită să rezolve constructiv și prompt problemele legate de procesele de migrație globală [14, p. 148].

Criza dată a readus în discuții instituirea controalelor la frontiere, înăsprirea politicilor migraționale, creșterea popularității partidelor extremiste și celor naționaliste, un discurs și o poziție eurosceptică tot mai ridică a multor state-membre, cât și creșterea exorbitantă a infracțiunilor stradale, a celor comise cu violență sau a celor motivate de ură.

În faţa acestui aflux masiv de migranţi, unele state UE au construit garduri şi au introdus controale la frontieră, în pofida faptului că fac parte din spaţiul de liberă circulaţie Schengen [15].

Dar, chestiunea cea mai gravă în cadrul problemei imigrației a fost divizarea europenelor în proimigrați̦onişti și antiimigrați̦onişti – Uniunea Europeană fiind în situația deloc confortabilă de a-și respecta ori ba idealurile sale privind multiculturalismul și toleranța [16, p. 60].

Lipsa de solidaritate în ceea ce ține de adoptarea unor reguli comune pentru rezolvarea problemelor legate de relocarea unui flux mare de migranți a dus la o încărcare in-

egală a serviciilor de migrație ale țărilor europene individuale. Ca urmare, afluxul masiv de migranți amenință existența Acordului Schengen, iar contradicțiile dintre țările UE în ceea ce privește reinstalarea migranților adâncesc scindarea în UE [14, p. 149].

Profesorul Predescu O. consideră pe bună dreptate că „atât la nivelul Uniunii Europene, cât și la cel al statelor membre ar trebui să se găsească acel echilibru al balanței, care să-i determine pe imigranți să-și însușească principalele valori europene și să se comporte conform acestora; în spiritul toleranței și libertății de sorginte liberal-europeană, să-și cinstească tradițiile fără însă a aduce atingere drepturilor și libertăților celorlalți" [16, p. 62].

UE a propus o serie de măsuri pentru a face față crizei. Printre acestea se numără încercarea de a soluționa cauzele profunde ale crizei, precum și sporirea ajutorului acordat persoanelor care au nevoie de asistență umanitară, atât în interiorul, cât și în afara UE.

Inițial s-au luat măsuri pentru relocarea solicitanților de azil care se află deja în Europa, reinstalarea persoanelor aflate în dificultate din țările învecinate și returnarea celor care nu îndeplinesc condițiile pentru azil. UE a îmbunătățit securitatea la frontiere, combătând traficul de migranți și oferind modalități sigure de intrare pe teritoriul său.

Migrația este o chestiune complexă, care necesită un răspuns european comun. Trebuie să se țină seama atât de siguranța persoanelor care solicită protecție internațională sau caută o viață mai bună, cât și de preocupările țărilor care se tem că presiunile exercitate de migrație le vor depăși capacitățile [13].

Recent, la 10 aprilie 2024, Parlamentul European a votat în favoarea noilor norme privind migrația, care au fost apoi adoptate oficial de Consiliul UE la 14 mai 2024, permițându-i UE să abordeze cu fermitate și ingeniozitate o serie de chestiuni complexe. Acest lucru va garanta că Uniunea are frontiere externe puternice și sigure, că drepturile cetățenilor sunt respectate și că oferă soluții pentru țările din UE aflate sub presiune [17].

Numit generic „Pactul privind migrația și azilul", reprezintă un nou set de norme pentru gestionarea migrației și crearea unui sistem comun de azil la nivelul UE, gestionarea eficientă a frontierelor, cât și o mai bună integrare a străinilor. Astfel, noile norme privind migrația au intrat în vigoare la 11 iunie 2024 și se vor începe să se aplice după doi ani. Ele vor contribui la consolidarea frontierelor externe ale UE și la garantarea drepturilor cetățenilor și a faptului că nici o țară din UE nu este lăsată să gestioneze singură presiunea migrației [18].

La rândul său, Planul de acțiune reînnoit al UE împotriva introducerii ilegale de migranți vine cu acțiuni foarte dedicate și include următorii piloni principali de acțiune:

- consolidarea cooperării cu țările partenere și cu organizațiile internaționale, inclusiv prin intermediul parteneriatelor operaționale de combatere a introducerii ilegale de migranți;

- punerea în aplicare a cadrelor juridice și sancționarea persoanelor care introduc ilegal migranți care își desfășoară activitatea în interiorul și în afara UE;
- prevenirea exploatării și asigurarea protecției migranților;
- consolidarea cooperării și sprijinirea activității autorităților de aplicare a legii și a sistemului judiciar pentru a răspunde noilor provocări;
- îmbunătățirea cunoștințelor privind organizarea și modalitățile de funcționare a persoanelor care introduc ilegal migranți [19].

În ordinea dată de idei, prin mai multe documente de politici UE și-a propus să fie un actor politic principal cât și un furnizor de securitate mai puternic și mai capabil cu o viziune strategică comună, prin consolidarea rezilienței, asigurarea solidarității și asistenței reciproce, capabili de a acționa rapid și ferm ori de câte ori izbucnește o criză.

Efectele fenomenului migrațional sunt diferite, iar dacă vorbim despre cele ce atentează la securitatea națională pot fi menționate creșterea criminalității prin exportul de insecuritate din țările de unde provin migranții, cât și diferite infracțiuni legate propriu-zis de organizarea migrației ilegale, cum ar fi traficul de persoane, traficul de droguri, de arme etc.

Introducerea ilegală de migranți, o activitate infracțională mondială extrem de adaptabilă, evoluează rapid într-un factor-cheie al migrației neregulamentare. Condusă de sărăcie, instabilitate socială și politică, precum și de disponibilitatea limitată a rutelor legale de migrație, introducerea ilegală de migranți împinge persoanele către rețele infracționale pentru a le facilita intrarea, tranzitul sau ședederea neautorizată în UE. Călătoria către UE poate fi extrem de periculoasă, iar persoanele care introduc ilegal migranți îi expun frecvent pe migranți la riscuri care le pun viața în pericol și la violență. Introducerea ilegală de migranți pe mare este una dintre cele mai periculoase forme de introducere ilegală de migranți [19].

Din punct de vedere al securității, fenomenul migrator poate duce la exploatarea canalelor de migrație ilegală și infiltrarea pe teritoriul european a unor membri ai grupărilor teroriste și a adepților unor ideologii extremist-teroriste care promovează idei sau curente subversive, extremiste, instigând la încălcarea cadrului legal. Se pot produce violențe la adresa autorităților (locale sau naționale) și între migranții aflați în centrele de cazare din statele de tranzit și de destinație; exemplificative sunt violențele înregistrate la granița greco-macedoneană, în momentul adoptării deciziei de a închide frontiera macedoneană, pentru stoparea fluxului de migrație pe ruta balcanică. De asemenea, trebuie avută în vedere implicarea migranților, alături de membrii unor grupări infracționale, în alte activități ilicite, precum evaziunea fiscală – prin crearea de firme fantomă, traficul cu droguri și munca la negru [3].

Un exemplu elocvent este cel al Suediei care se confruntă cu un val fără precedent al extremismului, criminalitate organizată, atacuri armate [20]. În anul 2023 fiind organizate 134 de atacuri cu bombă, iar în anul 2022 numărul acestora fiind de 90 [21].

Practic toate fiind comandate și/sau executate de imigranții veniți cu ani în urmă și stabiliți în această țară, Suedia fiind pe locul doi, după Germania la capitolul acceptarea și integrarea acestora, doar în anul 2015 cu aproape 200.000 de migranți.

Situația alarmantă creată denotă că efortul statului suedez de a integra o parte din migranți în societate au degenerat în încălcări flagrante și extrem de periculoase ale stării de legalitate și nu au adus rezultatele dorite.

Putem estima că statele europene vor fi afectate și pe viitor, în măsuri diferite, de evoluțiile din statele din Orientul Mijlociu şi Africa, în contextul în care acestea continuă să se confrunte cu războaie civile, conflicte sociale sau armate între grupări paramilitare, instabilitate și violență politică, precum și crize economice [22].

Chiar dacă au trecut zece ani de la criza migrațională și în prezent, la nivelul UE se recunoaște faptul că „este înconjurată de instabilitate și conflicte, iar un război are loc la frontierele sale. Ne confruntăm cu o combinație periculoasă între o agresiune armată, o anexare ilegală, state fragile, puteri revizioniste și regimuri autoritare. Acest mediu este un teren propice pentru amenințări multiple la adresa securității europene, de la terorism, extremism violent și criminalitate organizată până la conflicte hibride și atacuri cibernetice, instrumentalizarea migrației ilegale, proliferarea armelor și slăbirea progresivă a arhitecturii de control al armamentului. Toate aceste amenințări subminează securitatea UE de-a lungul frontierelor noastre sudice și estice și dincolo de ele. Acolo unde UE nu este activă și eficace în promovarea intereselor sale, alții îi ocupă locul" [23].

Ce ține de Republica Moldova, migrația, în special, cea care poartă în caracter ilegal și necontrolat pune o presiunea enormă asupra capacităților și disponibilităților oricărui stat, în cazul țării noastre care are resurse modeste de a gestiona acest fenomen situația poate deveni și mai dramatică.

Poziționarea geografică în estul continentului european, la frontiera externă a Uniunii Europene, constituie motivul pentru care Republica Moldova este și un teritoriu de tranzit pentru migranții străini [2].

O altă problemă îl constituie conflictul militar din Ucraina, aflat în imediata proximitate, fluxul majorat de migranţi generat, dar și incertitudinea privind soluționarea acestuia, impun revizuirea conceptelor și politicilor în vederea asigurării unui nivel înalt al climatului de siguranță publică [6, p. 8].

Republica Moldova a fost cea mai expusă fluxului de refugiați din prima zi de război. Moldova a primit un număr semnificativ de refugiați ucraineni, ceea ce a pus presiune pe resursele economice și sociale ale țării. Autoritățile au trebuit să gestioneze rapid criza umanitară generată de acest aflux de persoane, dar și să mențină stabilitatea politică și economică, securitatea și ordinea. Făcând abstracție, pentru moment, de problemele sale interne, autoritățile moldovenești s-au angajat plenipotențiar în asigurarea protecției cetățenilor ucraineni (vârstnici, copii singuri, mame) cu ori fără acte de identitate, care au fost forțate să-și părăsească țara de origine din cauza războiului și au traversat frontiera pentru a găsi siguranță [24, p. 477].

Marea majoritate a cetățenilor ucraineni, fie au decis să plece în alte state europene mai dezvoltate din punct de vedere economic, fie s-au stabilit în Republica Moldova, prin achiziții de bunuri imobile, angajarea în câmpul muncii, deschiderea afacerilor, încadrarea copiilor în sistemul educațional și de învățământ, integrându-se perfect în societatea moldovenească. Însă, au fost și cazuri când a fost stabilită implicarea cetățenilor ucraineni în diferite ilegalități, unele având caracter criminal organizat, cum ar fi: contrabanda cu bunuri sau valori valutare, migrație ilegală, scheme de escrocherie, fraude financiare etc.

Țara noastră se află pe rută est-europeană a migrației ilegale, iar după cum menționează Buzev A. „Comparativ cu alte state de pe această rută, teritoriul Republicii Moldova este mai puţin folosită de către migranţi, deoarece aceştia întâlnesc mai multe impedimente și suportă mai multe cheltuieli în vederea atingerii scopului final. Deocamdată nu se poate vorbi de o rută de migraţie care tranzitează Republica Moldova, ci doar de cazuri izolate în care ţara noastră serveşte drept cale de tranzit spre UE" [4, p. 321].

Autoritatea publică cu cele mai dedicate competențe de a prevenire și combate fenomenul migrației ilegale este Poliția de Frontieră.

Ca parte componentă a Ministerului Afacerilor Interne are responsabilitatea de a asigura securitatea națională prin îndeplinirea unor sarcini specifice. Aceste sarcini includ prevenirea și combaterea criminalității transfrontaliere, inclusiv traficul de ființe umane, migrația ilegală, trecerea ilegală a frontierei de stat, contrabanda, falsificarea și utilizarea frauduloasă a documentelor [25, p. 75].

Conform Legii cu privire la Poliţia de Frontieră aceasta este autoritatea administrativă, în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, care exercită atribuțiile şi implementează politica statului în domeniul managementului integrat al frontierei de stat, al combaterii migrației ilegale și a criminalității transfrontaliere" [26].

La începutul anului curent a intrat în vigoare noua Lege cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova [27] care în art. 6 dedicat conceptului supravegherii de stat prevede că aceasta „reprezintă activitatea realizată de către Poliția de Frontieră care presupune monitorizarea, inclusiv prin mijloace tehnice, a segmentelor de frontieră terestre, acvatice și a spațiului aerian dintre punctele de trecere a frontierei de stat, precum și a punctelor de trecere în afara programului de lucru al acestora, în scop de prevenire, depistare, cercetare și constatare a acțiunilor ilegale, de combatere a migrației ilegale și criminalității transfrontaliere."

Supravegherea frontierei de stat este parte componentă a sistemului de control al frontierei și reprezintă un complex de măsuri specifice, planificate și coordonate între ele în timp și spațiu, realizate permanent de către Poliția de Frontieră în scop de prevenire, depistare, cercetare și constatare a acțiunilor ilegale, de combatere a migrației ilegale și a criminalității transfrontaliere la frontiera de stat [28].

Următorul articol 7 (controlul la trecerea frontierei) determină că „în scop de combatere a migrației ilegale, a criminalității organizate, a contrabandei, a teroris-

mului internațional și a altor infracțiuni, polițiștii de frontieră au dreptul să efectueze de sine stătător controlul mărfurilor și al altor bunuri. Excepție fac punctele de trecere a frontierei de stat unde controlul se efectuează în comun cu Serviciul Vamal, conform competențelor stabilite de actele normative" [27].

După cum vedem prevederile legale atât instituționale, cât și funcționale determină că migrația ilegală este trecut în lista fenomenelor cu impact major asupra securității frontaliere, ca și parte a securității naționale

Conform evaluărilor Poliției de Frontieră „Situația de conflict a determinat mulți migranți să-și modifice traseele către UE, tranzitând RM în drumul lor spre vest. Înainte de conflict, Ucraina era una dintre principalele țări de tranzit pentru migrația din Est către UE. În 2024, Turcia continuă să fie un punct major de tranzit pentru migranții din Orientul Mijlociu, Afganistan și Africa. Turcia găzduiește peste 4,6 milioane de cetățeni străini, majoritatea refugiați sirieni sub protecție temporară, alături de migranți din alte țări precum Afganistan, Irak și Iran". În afară de riscurile determinate, ca și efect se constată „o tendință de creștere a încercărilor de migrare ilegală, în special din partea persoanelor care au statutul de solicitanți ai unei forme de protecție pe teritoriul RM" [29].

Ce ține de documentele de politici naționale dedicate managementului integrat al frontierei și securității frontaliere, acestea se aplică cu succes de mai mulți ani, fiind în implementare, la moment, al patrulea ca și număr. Toate aveau ca și componente dedicate prevenirea și combaterea migrației ilegale.

De exemplu, ultimul Program de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2022-2025 [2], parte a Strategiei de dezvoltare a domeniului afacerilor interne pentru anii 2022-2030 [30], expiră în acest an, urmând a fi elaborat un nou program care să acopere partea temporală rămasă până la finele anului 2030. Prin acest program s-a propus consolidarea direcției prioritare „Consolidarea și menținerea unui nivel înalt de securizare a frontierelor", particularizată de următoarele obiective generale: vulnerabilitate redusă a frontierei de stat bazată pe o cunoaștere deplină a situației; frontieră de stat sigură, securizată și funcțională.

Programul menționează expres că „Începând cu anii 1990, migrația s-a transformat dintr-un proces regional într-un fenomen global, în care nici o țară din lume nu a rămas în afara fluxurilor migratorii internaționale. În prezent, în procesul migrator sunt cuprinse toate statele, indiferent de statutul lor de țări de destinație, de tranzit sau de origine".

La rândul său, Strategiei securității naționale a Republicii Moldova, adoptată la finele anului 2023, la capitolul provocări dedicat menționează că „Europa trece prin transformări politice, economice și de securitate profunde, care vor defini pentru deceniile următoare atât viitorul continentului, cât și cel al Republicii Moldova. Doar prin efortul comun și continuu al instituțiilor statului, al societății civile, al sectorului privat și al tuturor cetățenilor, din țară și din diasporă, pot fi asigurate securitatea durabilă, pacea și prosperitatea în Republica Moldova" [31].

În continuarea ideii date, la compartimentul direcției de acțiune, după cea care vizează „securitatea militară și apărarea națională”, pe locul doi se poziționează „ordinea și securitatea publică” care din multitudinea de acțiuni dedicate în vederea dezvoltării domeniului determină și „securizarea frontierelor de stat în vederea prevenirii și combaterii migrației ilegale, a traficului de persoane și de armament, a contrabandei și a altor forme de manifestare a criminalității transfrontaliere” [31].

Un rol important în prevenirea și combaterea migrației ilegale atât la nivelul UE, cât al țării noastre îl are Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (FRONTEX) [32].

Frontex a fost înființată în 2004 cu scopul de a sprijini statele membre ale UE și țările asociate spațiului Schengen în protejarea frontierelor externe ale spațiului de liberă circulație al UE. În 2016, agenția s-a extins și a evoluat, devenind Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă, iar rolul său s-a lărgit de la controlul migrației la gestionarea frontierelor, ceea ce i-a conferit responsabilități tot mai mari în ceea ce privește combaterea criminalității transfrontaliere.

Agenția dată ajută statele membre ale UE și țările asociate la spațiul Schengen să își gestioneze frontierele externe. De asemenea, contribuie la armonizarea controalelor la frontieră pe teritoriul Uniunii. Agenția facilitează cooperarea între autoritățile de frontieră din fiecare țară a UE, oferind asistență tehnică și expertiză.

Frontex este o agenție operațională care desfășoară pe tot cuprinsul UE, în orice moment, peste 1500 de ofițeri din statele membre. Pentru a-și crește capacitatea de urmărire a situațiilor noi cu evoluție rapidă, centrul de situație al Frontex, cu atribuții de monitorizare a frontierelor externe, operează în prezent 24 de ore pe zi, șapte zile pe săptămână.

Se preconizează că până în anul 2027 corpul permanent al Frontex va fi format din 10.000 de persoane, printre care 3.000 de personal propriu, iar ceilalți 7.000 de ofițeri vor fi detașați din statele membre ale UE [33].

Din analiza Acordului de Asociere [34] dintre RM și UE, stabilim că art. 14 prevede mecanisme privind cooperarea cu privire la migrație, azil și gestionarea frontierelor. Astfel, în domeniul gestionării frontierelor și securității documentelor, cu privire la chestiunile de organizare, instruire, cele mai bune practici și alte măsuri operaționale, precum și consolidarea cooperării între Agenția (FRONTEX) și Poliția de Frontieră a Republicii Moldova, cooperarea se va baza pe evaluarea necesităților concrete, desfășurată în consultare reciprocă dintre Părți și va fi implementată în conformitate cu legislația lor relevantă în vigoare.

Cooperarea a trecut la un nivel mai aprofundat de la începutul conflictului militar din statul vecin, iar la moment, ofițerii acestei Agenții sunt prezenți în Republica Moldova în cadrul operațiunii comune „Moldova 2025”, desfășurată în baza Acordului de Statut semnat între Republica Moldova și Uniunea Europeană la data de 17 martie 2022, la Bruxelles. Acest acord internațional reglementează desfășurarea

activităților operative ale Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (FRONTEX) pe teritoriul țării noastre, oferindu-le membrilor echipelor FRONTEX competențe executive, exercitate strict sub controlul autorităților constituționale ale Republicii Moldova.

Conform datelor prezentate de către Poliția de Frontieră, pe parcursul anului 2024, cifra de ofițeri ai Agenției date care au fost detașați și implicați în misiuni de serviciu, a variat de la 62 până la 188 [29], iar sprijinul este unul vădit, contribuind prin schimb de bune practici și experiențe la realizarea activităților cotidiene la frontieră, inclusiv, direcționate spre combaterea eficientă a migrației ilegale.

În ***concluzie***, putem menționa că migrația ilegală, constituie o provocare pentru statele de tranzit și, mai ales, pentru cele de destinație. Însăși prin natura sa, fiind un fenomen negativ, generează o multitudine de efecte negative colaterale îndreptate împotriva securității naționale, cât și este asociată cu diferite fenomene infracționale conexe, iar profiturile obținute de organizațiile și grupările criminale din organizarea rutelor și canalelor migraționale, de cele mai multe ori, sunt „investite sau reinvestite" în diferite activități infracționale, cum ar fi: traficul de persoane, de organe, substanțe interzise, arme și muniții etc.

Numărul mare de migranți ce nu poate fi gestionat, problemele legate de integrarea acestora, exportul acelor ilegalități prezente în țările lor de origine pot crea mari dificultăți autorităților responsabile de asigurarea ordinii de drept.

Securitatea națională, iar, subsidiar securitatea publică și securitatea frontalieră, ca și componente ale acestea sunt din ce în ce mai expuse diferitor factori și riscuri ce atentează la starea de legalitate și ordinea de drept, migrația ilegală fiind printre cele mai complexe ca și durată, persoane implicate și deficiențe generate.

Conștientizarea vulnerabilităților este un prim pas, ulterioara, fixare și încadrarea a fenomenului și răspunsului pe care statul urmează să-l aibă asupra acestuia în documentele de politici publice, constituie următorul pas. După urmează capacitarea autorităților competente cu resursele, dotările necesare, elaborarea procedurilor de operare necesare, pregătirea personalului și altele.

Toate aceste fiind realizate consecvent și dedicat pot aduce rezultatele dorite/scontate în vederea diminuării fenomenului migrației ilegale.

Referințe bibliografice:

1. Albu N. Conceptele de securitate și securitate națională: teorii și practici. În: Revista Militară nr. 1 (3), 2010
2. Hotărârea Guvernului nr. 792 din 16.11.2022 cu privire la aprobarea Programului de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2022-2025. În: Monitorul Oficial nr. 402-408 din 16.12.2022, art. 996
3. **Chirilă G.** Migrația ilegală sau cum se importă riscurile de securitate. [accesat: 14.03.2025]. Disponibil: https://intelligence.sri.ro/migratia-ilegala-sau-cum-se-importa-riscurile-de-securitate/

4. Buzev Ai. Fenomenul migrației ilegale în Republica Moldova: evoluții și tendințe. În: culegerea conferinţei ştiinţifice cu participare internaţională „Dezvoltarea Armatei Naționale în contextul aprofundării reformelor democratice”, 24 februarie 2022, Chișinău: Academia Militară „Alexandru cel Bun”
5. Juc V., Uungureanu V. Fundamentarea și instituționalizarea securității naționale a Republicii Moldova. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, 2008, nr. 3, ISSN: 1857-2294
6. Albu N., Arnaut N., Bozian S. ș.a., Guvernarea sectorului de securitate în Moldova: Raport independent, Chișinău, 2024
7. https://www.unhcr.org/refugee-statistics [accesat: 19.03.2025]
8. https://commission.europa.eu/topics/migration-and-asylum_ro [accesat: 12.03.2025]
9. Krause K. Towards a Practical Human Security Agenda. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper №26
10. Alexe D. 2015: anul celor un milion de imigranți. [accesat: 19.03.2025]. Disponibil: https://moldova.europalibera.org/a/27453803.html
11. https://www.europarl.europa.eu/topics/ro/article/20170629STO78630/azilul-si-migratia-in-ue-cifre-si-date [accesat: 20.03.2025]
12. UE și criza migrației, publicație a Uniunii Europene, iulie 2017. [accesat: 09.04.2025]. Disponibil: https://publications.europa.eu/resource/cellar/e9465e4f-b2e4-11e7-837e-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1
13. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/story-von-der-leyen-commission/managing-migration-responsibly_en?prefLang=ro&etrans=ro [accesat: 14.03.2025]
14. Sali O. Criza migrațională ca o provocare pentru Uniunea Europeană. În: Legea și viața, aprilie-iunie 2023
15. Găidău I. Criza migraţiei în 2015: cauze, provocări, bilanţ şi aşteptări pentru 2016. [accesat: 19.03.2025]. Disponibil: https://adevarul.ro/stiri-externe/europa/criza-migratiei-in-2015-cauze-provocari-bilant-1676569.html
16. Predescu O. Drepturile omului și ordinea mondială. Cum să trăim, într-o lume a schimbărilor excepționale. Ediția a II-a, revăzută și adăugită. București: Universul Juridic, 2020
17. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_ro#ce-este-pactul-privind-migra%C8%9Bia-%C8%99i-azilul-1 [accesat: 03.04.2025]
18. https://commission.europa.eu/topics/migration-and-asylum_ro [accesat: 03.04.2025]
19. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return_en?prefLang=ro&etrans=ro [accesat: 04.04.2025]
20. De la statul bunăstării la violența de stradă. Cum a devenit Suedia vulnerabilă în fața bandelor de crimă organizată. [accesat: 19.02.2025]. Disponibil: https://ade-

varul.ro/stiri-externe/europa/de-la-statul-bunastarii-la-violenta-de-strada-cum-2436512.html
21. Nicio altă țară din Europa nu se confruntă cu așa ceva. Clanurile mafiote terorizează Suedia cu bombe și atacuri armate (Politico). [accesat: 19.02.2025]. Disponibil: https://www.digi24.ro/stiri/externe/nicio-alta-tara-din-europa-nu-se-confrunta-cu-asa-ceva-clanurile-mafiote-terorizeaza-suedia-cu-bombe-si-atacuri-armate-politico-2528393
22. Migrația ilegală în Europa și România, publicație a Centrului de Excelență OSINT. [accesat: 19.03.2025]. Disponibil: https://www.animv.ro/wp-content/uploads/2022/06/Brosura-Migratie.pdf
23. Busola strategică pentru securitate și apărare – pentru o Uniune Europeană care își protejează cetățenii, valorile și interesele și contribuie la pacea și securitatea internaționale, aprobată de Consiliu Uniunii Europene în cadrul reuniunii ale desfășurate la 21.03.2022, [accesat: 09.02.2024]. Disponibil: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/ro/pdf
24. Ciobanu R. Derivate ale convergenţei criză-securitate. În culegerea materialelor Conferinței științifice internaționale „Patrimoniul cultural de ieri – implicații în dezvoltarea societății de mâine” (ediția a X-a), Chișinău-Iași, 19-20 septembrie 2024
25. Munteanu A. Modernizarea sistemului național de securitate al Republicii Moldova în contextul integrării europene. Teza de doctor în științe politice, Chișinău, 2024.
26. Legea cu privire la Poliţia de Frontieră nr. 283 din 28.12.2011. În: Monitorul Oficial nr. 76-80 din 20.04.2012, art. 245
27. Legea nr. 28 din 15.02.2024 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial nr. 93-95 din 07.03.2024, art. 139
28. Hotărârea Guvernului nr. 862 din 18.12.2024 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 28/2024 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial Nr. 569-571 din 31.12.2024, art. 1020
29. Nota de activitate a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră pentru perioada anului 2024, Chișinău, 2025. [accesat: 15.04.2025]. Disponibil: https://border.gov.md/files/2025-01/NI%20activitate%20IGPF%20pentru%20anul%202024%20final.pdf
30. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a domeniului afacerilor interne pentru anii 2022-2030. În: Monitorul Oficial nr. 334-341 din 28.10.2022, art. 797
31. Hotărârea Parlamentului nr. 391 din 15.12.2023 privind aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial nr. 17-19 din 17.01.2024, art. 28.
32. Regulamentul (UE) 2019/1896 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 noiembrie 2019 privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel euro-

pean și de abrogare a Regulamentelor (UE) nr. 1052/2013 și (UE) 2016/162
33. https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/standing-corps/ [accesat: 17.04.2025]
34. Acordul de Asociere între Uniunea Europeană şi Comunitatea Europeană a Energiei Atomice şi statele membre ale acestora, pe de o parte, şi Republica Moldova, pe de altă parte, În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L260/4 din 30.08.2014

NOTĂ. Comunicare elaborată în baza Proiectului Instituțional „Consolidarea mecanismelor socio-economice și juridice de asigurare a bunăstării și securității cetățenilor (CONSEJ)” în cadrul Laboratorului de Cercetare Științifică „Drept Public Comparat și e-Guvernare”, Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova.

CZU: 341.222:343.343.6:343.575 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.06

PROVOCĂRI LA ADRESA SECURITĂȚII FRONTIEREI DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA URMARE A RĂZBOIULUI DIN UCRAINA

CHALLENGES TO THE STATE BORDER SECURITY OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA AS A CONSEQUENCE OF THE WAR IN UKRAINE

LUNGU Valeriu
comisar-şef,
asistent universitar, Academia „Ștefan cel Mare" a MAI,
doctorand, Academia Militară „Alexandru cel Bun" a Forțelor Armate,
Chișinău, Republica Moldova,
ORCID: 0009-0001-6257-5438
E-mail: valeriu.lungu@mai.gov.md

Abstract. *The plague of the military action currently being carried out in Ukraine is endangering large masses of the country population. The theater of war, which is still in full swing, is directly attacking the fundamental human right - the right to life. These realities, combined with the flexible attitude and inventiveness of the members of criminal networks, who are interested in obtaining substantial income and are quick to find solutions to the restrictions or repressive actions of the relevant authorities, are factors which favor the maintenance of the illegal migration phenomenon at appreciable levels, which puts considerable pressure on state institutions involved in managing migration flows, border security management and ensuring public order and the rule of law in the Republic of Moldova. The massive migration of refugees contributes to the proliferation of various types of fraud, including customs fraud (smuggling of large amounts of currency, valuables, precious metals, etc.); human trafficking; increased illegal transit of drugs, narcotics and precursors while changing some traditional routes; growing threats centered on trafficking in arms, ammunition and explosives, etc.*

The aim of this article is to highlight the main specific challenges on the Moldovan-Ukrainian border, to emphasize some of their characteristics and to assess their impact on the security of the Moldovan state border in the context of the war in Ukraine.

Keywords: *The Republic of Moldova, border security, illegal migration, illicit drug trafficking, illicit arms trafficking.*

Rezumat. *Urgia acțiunilor militare desfășurate în prezent în Ucraina, periclitează mase largi de populație din această țară. Teatrul de război, încă în plină desfășurare, atentează direct asupra dreptului fundamental al umanității - dreptul la viață. Aceste realități corelate cu atitudinea flexibilă și inventivitatea membrilor rețelelor criminale, interesați de obținerea unor venituri substanțiale, care descoperă rapid soluții la restricțiile sau acțiunile represive ale autorităților de resort, reprezintă factori favorizanți pentru menținerea la cote apreciabile a fenomenului de migrație ilegală, care pune o presiune accentuată pe instituțiile statului an-*

trenate în gestionarea fluxurilor migraționale, managementului securității la frontieră dar și de asigurare a ordinii publice și de drept în Republica Moldova. Migrația masivă a refugiaților contribuie la proliferarea diverselor tipuri de fraudă, inclusiv cea vamală (trecere clandestină peste frontieră a unor sume impunătoare de valută, obiecte de preț, metale prețioase, etc); trafic de ființe umane; amplificarea tranzitului ilegal de droguri, stupefiante și precursori concomitent cu schimbarea unor rute tradiționale; amenințări tot mai pregnante axate pe traficul de arme muniții și explozibili, etc.

Prezentul articol are drept obiectiv reliefarea principalelor provocări specifice la frontiera moldo-ucraineană, evidențierea unor caracteristici de manifestare ale acestora și aprecierea impactului produs asupra securității frontierei de stat a Republicii Moldova, în contextul războiului derulat în Ucraina.

Cuvinte cheie: *Republica Moldova, securitatea frontierei, migrațiune ilegală, trafic ilicit de droguri, trafic ilicit de arme.*

Introducere

Invazia Federației Ruse în Ucraina la 24 februarie 2022 și derularea fazei active a acestui război până în prezent, tinde să devină cel mai important conflict militar în spațiul european de la finalul celui de al Doilea Război Mondial. Urgia acțiunilor militare desfășurate în prezent în Ucraina, periclitează mase largi de populație din această țară și le îndreaptă în căutarea unui refugiu în străinătate. Conform datelor prezentare de ICNUR în Moldova în prezent sunt înregistrați 127 785 de refugiați din Ucraina stabiliți cu traiul, iar 71160 au solicitat o formă de protecție pe teritoriul Republicii Moldova. [1]

Orice război, în special de această intensitate, la care asistăm în Ucraina, este de regulă un element de schimbare politic-militară și social-economică, care condiționează modificări și pe dimensiunea securității naționale. Totodată este necesar a menționa că aspectele de securitate în general, cât și cele ce vizează „securitatea frontierelor", în particular, sunt chestiuni strategice, fundamentale și vitale. [2]

Totodată autorul consideră că asigurarea securității naționale a oricărei țări, inclusiv a Republicii Moldova, începe cu frontiera de stat. Protecția şi încrederea în securitatea frontierei precum și a altor elemente ale spațiului de frontieră este o condiție indispensabilă și totodată cea mai importantă condiție prealabilă pentru asigurarea securității naționale.

Autorul este de acord cu oamenii de știință care concep „securitatea națională" drept stare a societății care asigură protecție şi condiții de realizare a intereselor naționale ale statului, creând premisele necesare pentru dezvoltarea durabilă a acestuia în condiții de pericole și amenințări atât reale cât și potențiale. Se manifestă prin gradul de protecție a intereselor vitale a unui anumit popor, a populației unei anumite țări, în capacitatea societății de a neutraliza/diminua pericolele și amenințările la adresa intereselor naționale și creează condiții pentru realizarea acestor interese.

Astfel, drept amenințări la adresa intereselor naționale, evidențiem pe cele de ordin militar, politic, economic, informațional, frontalier, social, spiritual, de mediu și alte tipuri de securitate. O preocupare aparte constituie securitatea frontierei.

O definiţie oficială a ,,securităţii frontierei ” nu există, dar, în general poate fi înțeleasă ca procesul de identificare a amenințărilor și de preluare a masurilor de protecţie împotriva acestora. În plus, securitatea frontierei este greu de definit, însă poate fi considerat controlul granițelor teritoriale. După cum afirmă T. Stein, securitatea frontierei este înţelesă în prezent ca procesul prin care separarea dintre statelenaţiune este protejat împotriva amenințărilor externe. [3]

Willis consideră ,,securitatea frontierei” drept fundament pentru măsurarea livrării de securitate. El definește ,,securitatea frontierei” drept „un efort de control” ... scopul căruia este cel de a reduce ilegalitatea fluxurilor ilegale și nu limitarea (în mod nejustificat) a fluxurilor legale”. Pentru Willis „fluxul ilegal” înseamnă circulația de intrare și ieșire a drogurilor ilegale, a migranților ilegali, a materialelor și armelor care prezintă amenințări la adresa statului. Decizia de a trece ilegal o frontieră este influențată de mulți factori, inclusiv situații, motivații, percepții și condiții prealabile, atât ale persoanelor care traversează frontiera, cât și ale contrabandiștilor. Acești factori sunt exogeni eforturilor de securitate a frontierei și determină „fluxul potențial” — numărul de oameni sau cantitatea de material care intenționează a trece ilegal frontiera. Acest număr poate fi schimbat prin eforturile de asigurare a securității la frontieră concentrate pe descurajare. [4]

S. Golunov definește securitatea frontierelor ca fiind „o stare de protecție a frontierelor propriului teritoriu împotriva fluxurilor și condițiilor transfrontaliere periculoase care, de regulă, implică o încălcare gravă a integrității teritoriale a statului și a regimului de frontieră stabilit, acceptabilă pentru elita conducătoare și opinia publică a țării respective. Această stare se realizează prin măsuri întreprinse de forțele speciale, responsabile pentru protecția frontierelor și controlul fluxurilor transfrontaliere. [5]

Analizând fenomenul ,,securității frontierei”, R. Hokovsky consideră că termenul „securitatea frontierei” poate fi analizat prin prisma a două sensuri distincte: prima semnificație se referă la un domeniu de politică — un domeniu al cadrului politicii publice și a activităților, inclusiv a controalelor la frontieră, verificările și supravegherea frontierei. Al doilea sens se referă la un obiectiv de politică care urmărește să atingă un anumit nivel de securitate prin activități de frontieră: să elimine amenințările la adresa securității, care ar putea apărea din cauza lipsei sau a deficiențelor în sistemul de securitate a frontierei [6]. Teze similare cu cele înaintate de către R.Hokovsky sunt înaintate și de către cercetătorii R. Wasem, J. Lake, L. Seghetti, J. Monke și S. Vina [7]. În acelașă context se înscriu și tezele înaintate de către H. Willis, Joel B. Predd, P. Davis și W. P. Brown. ,, Securitatea frontierei”, conform …reprezintă activitățile cu referire la controale, verificările și supravegherea frontierei statului [8]. Pentru cercetătorii G. Hale și C. Marcotte ,,securitatea frontierei” este menită să reglementeze migrația, să îmbunătățească eficiența gestionării traficului transfrontalier, să asigure respectarea acordurilor comerciale și a reglementărilor aferente, precum și combaterea activităților criminale [9], iar pentru

K. Côté-Boucher „securitatea frontierei" reprezintă limitarea unei serie de mișcări pe care le desemnează ca fiind amenințătoare (de exemplu, refugiați, migranți fără acte, traficul de droguri) [10].

Prezența războiului în imediata vecinătate a Republicii Moldova a dus la creșterea exponențială a interesului față de impactul acestuia asupra securității frontierei Republicii Moldova. Astfel atestăm că criminalitatea transfrontalieră este în continuă evoluție, iar tensiunile care au loc din cauza conflictului armat din Ucraina, provoacă diversificarea și amplificarea fenomenului infracțional la frontiera de stat, generând o vulnerabilitate sporită a acesteia în raport cu potențialul de contracarare a infracțiunilor precum organizarea migrației ilegale, circulație ilicită a drogurilor, etnobotanicelor sau analogiile acestora, traficul ilicit de armament și muniții, traficul ilicit de mărfuri/bunuri etc.

Pentru o mai bună comprehensiune a impactului războiului din Ucraina asupra securității frontaliere a Republicii Moldova, apare necesitatea de a scoate în relevanță principalele aspecte prezente. Desigur, ținând cont de magnitudinea subiectului, nu pretindem să acoperim multitudinea aspectelor implicate, dar le vom puncta pe cele mai importante.

Astfel, în scopul elaborării prezentei cercetări, cât și în scopul reliefării principalelor riscuri prezente la frontiera Republicii Moldova, am apelat la utilizarea unui complex de metode general-specifice de cercetare: metoda analizei și deducției, metoda comparației, metoda web grafică, precum și la aplicarea unui set de tehnici de cercetare empirică pentru a contribui, la dezvoltarea unei înțelegeri asupra conceptului de management al securității frontierei de stat și impactul asupra securității naționale.

În contextul managementului integrat al frontierei de stat pentru evaluarea nivelului de impact al riscurilor este utilizat modelul CIRAM (Modelul comun de analiză de risc integrată). Riscul este definit în CIRAM ca amploarea și probabilitatea unei amenințări care poate afecta gestionarea frontierelor, care va avea un impact asupra securității interne a Republicii Moldova sau asupra funcționării sau securității frontierei acesteia sau care va avea consecințe umanitare. Pe baza acestei definiții a riscului, analiza de risc este definită drept analiză a următoarelor trei componente al cărei rezultat este înregistrat sub forma unei evaluări a riscurilor:

(1) *amenințarea* - este definită ca o forță sau presiune care poate afecta gestionarea frontierei. Se caracterizează prin amploarea/magnitudinea (reprezentarea numerică, a incidentelor, a evenimentelor și activităților care au avut loc și sunt înregistrate în evidențele operative) și probabilitatea sa (gradul de materializare posibilă a amenințării într-o perioadă de timp determinată);

(2) *vulnerabilitatea* - determinată de capacitatea unui sistem de a atenua o amenințare, deci este reprezentată de factorii de la frontiere sau din interiorul Republicii Moldova care ar putea mări sau reduce amploarea sau probabilitatea materializării amenințării;

(3) *impactul*, în cazul în care amenințarea se materializează - definit drept suma efectelor unei amenințări asupra securității interne a Republicii Moldova sau asupra funcționării sau securității frontierei de stat. Impactul poate fi analizat și în termeni de consecințe umanitare. [11].

Cele trei componente nu sunt izolate și nu trebuie evaluate în succesiune. Mai degrabă, fiecare componentă oferă un unghi diferit din care se poate analiza riscul, evaluarea unei componente furnizând informații și idei pentru evaluarea celorlalte două componente.

Emergența războiului din Ucraina, condiționat de invazia Federației Ruse a readus pe masa de discuții problema cu referire la importanța asigurării ,,securității frontierei de stat a Republicii Moldova». Aceasta justifică necesitatea elaborării politicilor de frontieră echilibrate, consolidând astfel securitatea națională a Republicii Moldova.

Fenomenul migrației ilegale ca amenințare la adresa securității frontaliere

Unul dintre factorii majori care au afectat migrația la nivel regional a fost invazia Federației Ruse în Ucraina, începând cu sfârșitul lunii februarie 2022. Această intervenție militară a generat o criză umanitară de proporții, determinând milioane de oameni să părăsească zonele afectate și să caute refugiu în diverse țări din întreaga lume. Războiul din Ucraina a provocat deplasări substanțiale de persoane pe sensul de intrare în Republica Moldova, generând presiune pe comunitățile din prejma frontierei dar și pe autoritățile responsabile de gestionarea eficientă a fluxurilor la frontieră, punând la încercare resursele și capacitățile acestora de a oferi control adecvat la trecerea frontierei, asistență și protecție acestor refugiați. În același timp, această criză a evidențiat importanța cooperării internaționale și a găsirii soluțiilor comune pentru a gestiona provocările migratorii și pentru a asigura respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor aflate în căutarea unui loc sigur și stabil.

În 2024, la frontiera Republicii Moldova au fost documentate 3.923 de persoane depistate în tentativa de a trece ilegal frontiera cu scopul de a migra ilegal, iar 1.372 de persoane au fost documentate pe teritoriul Republicii Moldova pentru intrare ilegală. De asemenea, 15.093 de cetățeni ucraineni au fost înregistrați pe teritoriul Moldovei, declarând că au intrat în țară prin sectorul transnistrean. [12]

Potrivit datelor statistice, în perioada anul 2024 tentativele de trecere ilegală a frontierei de către cetățenii ucraineni au crescut de peste două ori. Mulți dintre aceștia, documentați la ieșirea din Republica Moldova fără dovezi de intrare legală, au declarat că au traversat frontiera pe segmentul „verde” sau prin sectorul transnistrean (aproximativ 80% indicând utilizarea sectorului transnistrean ca segment de trecere). Acest fenomen reflectă o utilizare în creștere a teritoriului transnistrean pentru tranzit. [13].

Odată ce aceste persoane sunt depistate la frontieră, mulți dintre ei solicită azil - o formă de protecție internațională, care le oferă o șansa de a rămâne, temporar,

în siguranță în Republica Moldova. Cu toate acestea, pentru cei mai mulți dintre aceștia, Republica Moldova este văzută doar ca un refugiu temporar și o țară de tranzit către Uniunea Europeană.

Migrația ilegală în Republica Moldova poate fi caracterizată prin prisma unor criterii specifici (după mod, timp și spațiu), prin care se manifestă și se determină amenințările la adresa securității naționale.

În condițiile actuale, Poliția de frontieră a Republicii Moldova se confruntă cu numeroase vulnerabilități care sunt valorificate atât de către migrații ilegali cît și de grupările infracționale transfrontaliere. Printre factorii care determină nivelul de vulnerabilitate putem enumera landșaftul /relieful de frontieră unul propice trecerilor clandestine și rapide a frontierei (fără de obstacole semnificative de origine naturală sau a unora amenajate în plan genistic de către autoritatea de frontieră), amplasarea unor localități urbane/rurale în prejma frontierei (prezența în imediata apropiere a complicilor, arterelor de transport etc), insuficiența echipamentelor și dispozitivelor de depistare preventivă (sisteme fixe și mobile de supraveghere a frontierei de stat, loturi de sisteme fără pilot la bord, dispozitive de detecție și alertă, destinate supravegherii frontierei în condiții latente etc), insuficiența acută a personalului pe unele segmente ale frontierei. Prezența fenomenului corupției în rândurile angajaților autorităților de resort reprezintă o altă piedică asupra eforturilor de combatere a migrației ilegale. Corupția poate facilita trecerea ilegală a migraților sau poate submina alte măsuri de control și prevenire. Totodată este de menționat, că lipsa controlului la frontiera de est a țării (regiunea transnistreană), ce urmează a fi efectuat de către autoritățile constituționale ale Republicii Moldova reprezintă o altă mare vulnerabilitate legată de combaterea migrației ilegale.

Migrația ilegală a cetățenilor ucraineni numită uneori contrabandă cu recruți reprezintă o problemă complexă, implicând nu doar traversarea ilegală a frontierei, ci și un întreg sistem de plăți și transferuri financiare ce operează în umbră. Această rețea clandestină este deosebit de activă în ultima perioada, marcând o creștere alarmantă a numărului de persoane care trec ilegal frontiera, inclusiv prin regiunea transnistreană. [14]

Mecanismul de funcționare al acestei rețele este sofisticat și bine pus la punct. Cetățenii ucraineni interesați de a trece ilegal frontiera descoperă aceste grupări prin intermediul canalelor de Telegram, precum și prin conținut video distribuit pe platforme precum Instagram sau TikTok. [15] Aceasta demonstrează adaptabilitatea și inovația grupurilor implicate, care folosesc tehnologia modernă pentru a-și extinde și eficientiza operațiunile. Într-un alt aspect intrigant al acestui proces, cetățenii ucraineni care participă la migrația ilegală sunt instruiți să șteargă orice urmă digitală a tranzacției și a comunicării cu grupările, odată ce ajung pe teritoriul Republicii Moldova. La cererea expresă a acestor grupuri, ei elimină din telefoanele lor toate aplicațiile și platformele folosite pentru efectuarea plăților, inclusiv conturile descentralizate. Această măsură de precauție este menită să împiedice urmărirea activităților

lor de către autorități și să elimine dovezi potențiale care ar putea fi folosite împotriva lor sau a grupărilor implicate. Prin ștergerea datelor, ei nu doar că își protejează identitatea și activitățile, dar și complică considerabil eforturile autorităților de a urmări și de a descuraja astfel de migrații ilegale.

Datele analizate indică faptul că în acțiunile de facilitare a migrației ilegale pe sectorul de frontieră moldo-ucrainean pentru obținerea resurselor financiare sunt implicați atât cetățeni ucraineni, cât și cetățeni ai Republicii Moldova (preponderent locuitori din imediata apropiere a frontierei de stat). [16]

Impactul migrației ilegale asupra securității Republicii Moldova, poate fi caracterizat la general prin aspectele sociale, demografice, economice și politice din țară. Este demonstrat faptul că migrația ilegală este adesea conectată la alte forme de manifestare a criminalității transfrontaliere (traficul de arme, muniții și explozibili, traficul de droguri, și chiar terorism). [17] Această conexiune poate avea un impact asupra stabilității social-economice a statului și asupra securității naționale prin: tulburarea echilibrului etnic și /sau cultural; incapacitatea autorităților de aplicare a mecanismelor de protecție socială și de sănătate publică; depășirea capacității de absorbție a pieței muncii și implicit, prin bulversarea raportului de forțe dintre structurile de securitate și ordine publică și partea populației orientate spre activități infracționale.

Riscul pe care îl reprezintă amplificarea fenomenului migrației ilegale poate fi reliefat și ca o primejdie sau pericol ce poate atenta la securitatea frontierei, ordinea și securitatea publică sau conviețuirea socială într-o țară, eventualitatea căruia poate fi mai mult sau mai puțin previzibil, iar relaționarea dintre amenințare și vulnerabilitate ne permite evaluarea acestuia și aprecierea nivelului de risc. [18]

În urma analizei informațiilor și estimării amenințării, vulnerabilității și impactului, nivelul de risc al migrației ilegale în Republica Moldova este evaluat ca – MARE. [12]

Traficul de arme și muniții ca amenințare la adresa securității frontaliere

În contextul războiului ruso-ucrainean, pericolul ca în Republica Moldova să fie traficate ilegal arme din Ucraina este unul destul de ridicat. Deși frontiera Republicii Moldova cu Ucraina este foarte bine păzită de autoritățile ucrainene pentru că în regiunea transnistreană se află un contingent de militari ruși, armele ar putea intra din țara vecină atât prin intermediul grupurilor criminale, cât și a refugiaților ucraineni.

Probabilitatea ca în țara noastră să ajungă arme în mod ilicit din Ucraina este foarte mare. Aceste riscuri la frontiera moldo -ucraineană existau și până la invazia Federației Ruse în Ucraina. Astfel conform Raportului de monitorizare septembrie -decembrie 2019 elaborat de Centrul pentru Studii de securitate se menționa că în Ucraina sunt traficate un număr mare de arme ilegale și explozivi ilegali, fapt confirmat de cantitatea mare de arme de foc și muniție ridicate în perioada septembrie -decembrie 2019. Potrivit Parchetului general din Ucraina, fabricarea și transformarea ilegală ale armelor și explozivilor rămâneau la un nivel ridicat în mod continu.

Suplimentar se menționa despre probabilitatea de proliferare a acestora în continuare din cauza conflictului armat aflat în desfășurare din estul Ucrainei și a accesului la aceste arme în zona de luptă. [19]

În contextul analizei situației prezente la frontiera Republicii Moldova, conform datelor oferite de către subdiviziunile IGPF în anul 2024, au fost înregistrate 110 cazuri de trafic ilicit de armament și muniții cu depistarea a 22 arme și 603 cartușe. Comparativ cu anul 2023, constatăm o creștere a numărului de cazuri înregistrate – cu 38%, descreștere a numărului de arme depistate – cu 15% și a numărului de muniții ridicate – cu 59%.[12]

Majoritatea cazurilor înregistrate în perioada analizată au avut loc pe segmentul de frontieră moldo-ucrainean, cu implicarea refugiaților din Ucraina. Analiza informațiilor acumulate denotă că pe teritoriul Republicii Moldova nu operează grupări infracționale specializate direct în contrabandă cu arme și muniții. De regulă, asemenea „afaceri" reprezintă activități conexe la alte acțiuni infracționale (trafic de ființe umane, migrație ilegală, contrabanda cu produse de tutungerie etc.) desfășurate de persoane sau grupuri criminale organizate. Prin urmare, se observă că tendința privind traficul ilicit de armament și muniții pe segmentul moldo-ucrainean este în scădere, cu toate că acțiunile militare pe teritoriul Ucrainei continuă. Aceasta se datorează faptului că oamenii legii verifică strict persoanele care vin din Ucraina în Republica Moldova, iar reprezentanții Ministerului Afacerilor Interne, sunt într-o permanentă colaborare cu Interpol, autoritățile de la Kiev și București pentru a putea combate traficul ilicit de arme.

Potrivit unui raport al Institutului Internațional de Cercetare pentru Pace de la Stockholm (SIPRI) războiul din Ucraina modifică traficul global de armament. În anul 2023 Ucraina a devenit al patrulea importator la nivel global, după India, Arabia Saudită şi Qatar, iar cei mai mari furnizori de arme ai Ucrainei au fost SUA, Germania şi Polonia. Mai mult Ucraina și pînă la declanșarea războiului, dat fiind conflictul militar din regiunile de est, era considerată una din zonele fierbinți în ceia ce privește disponibilitatea armelor de foc și muniției ilegale în Europa. Astfel, luând în calcul cele menționate supra, constatăm că riscul ca din Ucraina în Republica Moldova să ajungă armament militar prin contrabandă este unul destul de proeminent.

Mai mult, fără o politică coerentă de atenuare a riscurilor crimei organizate în rândul veteranilor din Ucraina (în prezent, există peste 1 milion de ucraineni în serviciul militar, dintre care 300 000 sunt antrenați în lupte active) [20], ecoul acestui război se va face resimțit pe o perioadă îndelungată în plan regional, inclusiv la frontiera moldo- ucraineană. Astfel, dacă doar o parte dintre acești veterani vor cădea în activități criminale, impactul asupra societății ucrainene va fi unul profund. Iar riscul legat de proliferarea armelor în Ucraina peste hotare va deveni inevitabil unul constant chiar și după finisarea războiului.

În activitatea de trafic ilicit de armament și muniții sunt utilizate diferite metode de transportare, și anume: folosirea bagajelor personale (bagaj de mână, bagaj de

cală); tăinuirea armelor și muniților în locuri special amenajate sau în părțile constructive a mijlocului de transport; expedierea prin intermediul coletelor neînsoțite.

În baza analizei efectuate, au fost estimate următoarele tendințe privind evoluția traficului ilicit de armament:

1) Riscul traficului ilicit de armament și muniții, inclusiv mărfuri cu dublă destinație (ex.: declararea neautentică a mărfii cu destinație agricolă în loc de destinație militară);

2) Riscul transportării de către persoanele care vin din Ucraina în calitate de trofee sau suvenire a armelor de război, tuburilor de muniție, echipamentelor militare sau componentelor tehnicii de luptă. [12]

Profilurile traficanților de arme muniție și explozivi din Ucraina sunt reliefate de către:

- agenți de aplicare a legii (inclusiv foști agenți) și participanți la Operațiunea de forță comună (OFC) (militari), după încheierea rotațiilor în zonele OFC, precum și foști combatanți (veterani);

- membri ai grupurilor infracționale organizate, inclusiv traficanți /distribuitori de droguri;

- străini (cetățeni ai țărilor din regiunea Caucazului și ai Republicii Moldova). [19]

În urma analizei informațiilor și estimării amenințării, vulnerabilității și impactului, nivelul de risc a traficului ilicit cu armament și muniții a fost evaluat ca – MEDIU. [12]

Traficul de substanțe narcotice, psihotrope și a precursorilor ca amenințare la adresa securității frontaliere

Producerea, contrabanda și comercializarea drogurilor în Republica Moldova rămân activități extrem de profitabile pentru rețelele criminale, care își adaptează rapid strategiile, folosind tehnologii avansate și metode inovatoare de distribuție.

Conflictul armat din Ucraina a avut un impact semnificativ asupra pieței drogurilor din Moldova. Odată cu sosirea refugiaților ucraineni, cererea pentru diferite tipuri de droguri a crescut. Originea principală ale drogurilor sintetice este Ucraina, unde există numeroase laboratoare clandestine.

În anul 2024, subdiviziunile IGPF au înregistrat 36 cazuri de trafic ilicit de droguri cu depistarea a circa 23,2 kg, dintre care: - 12 cazuri în cadrul investigațiilor, cu scoaterea din circuitul ilegal 22 kg de droguri, în valoare aproximativă de 18,5 milioane lei; - 24 cazuri constatate în PTF cu depistarea a cca 1,2 kg de droguri (printre care 6 cazuri au fost transmise conform competenței la Serviciul Vamal). Comparativ cu perioada similară a anului 2023 constatăm o creștere a numărului de cazuri înregistrate cu 24% și cantității depistate de 3,4 ori. Este de menționat faptul că cifra privind cantitatea de droguri reținute nu este exactă din motivul că pentru unele cazuri nu este raportul de constatare tehnico-științifică. [12]

În urma analizei informațiilor și estimării amenințării, vulnerabilității și impactului, nivelul de risc a traficului ilicit de substanțe narcotice, psihotrope și a precursorilor a fost evaluat ca – MEDIU. [12]

În concluzie

Provocările generate de manifestarea la frontiera moldo-ucraineană a fenomenului „contrabandei cu recruți" sunt complexe și se pot reflecta în plan social, economic, politic și de securitate. Astfel atestăm tot mai frecvent la atragerea populației autohtone în activități infracționale (motivată și de un nivel de trai scăzut) ceea ce determină amplificarea criminalității organizate, în special în zonele din proximitatea frontierei. Totodată a generat amplificarea și diversificarea actelor de corupție în care sunt implicați reprezentanți ai instituțiilor statului responsabile de asigurarea securității frontierei și gestionarea străinilor. Situația agravându-se și sub aspect de tergiversare a soluționării cazurilor constatate cu incidență asupra combaterii migrației ilegale și criminalității transfrontaliere, inclusiv urmare a deficiențelor de cooperare manifestată de instituțiile de profil din Republica Moldova și Ucraina.

Gestionarea migrației la nivel național fără un sistem informațional capabil să asigure o sistematizare bine structurată a informațiilor relevante, evidență strictă, asigurând tot odată interoperabilitatea cu alte sisteme similare nu este posibilă. Este necesar să se modernizeze sistemul de colectare a datelor primare și să se centralizeze datele într-un mod profesionist. Acest lucru va permite o imagine mai clară asupra fenomenului migrației și va facilita comparațiile la nivel internațional.

Îmbunătățirea securității la frontieră necesită alocarea de fonduri pentru a spori securitatea la frontieră prin creșterea numărului de polițiști de frontieră, instalarea de camere de supraveghere și alte tehnologii avansate pentru a detecta ilegalitățile la frontieră. În particular, pentru creșterea calității controlului la trecere prin punctele de trecere frontierei de stat, în scopul diminuării riscurilor de trecere ilicită a armelor, muniților și explozibililor; trafic de droguri; valută și articole care fac obiectul fraudei comerciale, devine imperativă dotarea punctelor de trecere cu tehnologii și scanere cu raze X, iar acolo unde acestea sunt prezente să se purceadă la verificarea/scanarea (conform profilurilor de risc) a persoanelor pe sensul de intrare în Republica Moldova venite din Ucraina, inclusiv a bagajelor/mijloacelor de transport pe care le dețin. Considerăm necesar suplimentar a dota angajații IGPF și ai Serviciului Vamal din Republica Moldova cu echipamente tehnice pentru detectarea armelor de foc, a pieselor și a muniției (ex: detectoare de metale staționare și portabile; detectoare portabile de bunuri de contrabandă (densitometru); instrumente portabile cu retrodifuzie de raze X; sisteme mobile cu retrodifuzie de raze X (de tip Mobile Z Backscatter); utilizarea tehnicilor și sistemelor de imagistică tridimensională cu unde milimetrice, etc).

La fel de importantă rămâne a fi dezvoltarea componentei chinologice a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și a Serviciului Vamal, cu ulterioara

antrenare țintită și concentrată a echipelor canine în diverse operațiuni de control la frontieră, desfășurate în conformitate cu recomandările oferite de ofițerii responsabili de petrecerea analizei de risc, dar și urmare a informațiilor obținute în contextul investigațiilor speciale.

Impactul războiului din Ucraina a condus la creșterea semnificativă a presiunii asupra autorităților responsabile de asigurarea securității frontierei, și, în același timp, s-a constituit într-o amenințare la adresa climatului de securitate și stabilitate în Republica Moldova.

Pentru a gestiona adecvat riscurile generate de războiul din Ucraina, este necesar să alocăm resursele necesare și să creștem capacitățile adecvate de răspuns la provocările existente și celor de perspectivă, demonstrând un nivel înalt de reactivitate. Asigurarea securității frontierelor poate fi realizată prin reducerea vulnerabilităților statului în interiorul țării, dar și prin prevenirea și diminuarea amenințărilor direct la frontieră.

Bibliografie:

1. UNHCR **S**ituația refugiaților din Ucraina [accesat la 02.04.2025]. Disponibil: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine?_gl=1*kjb2t*_gcl_au*MzY4OTA4MzY2LjE3NDQxNzY5NDk.*_rup_ga*MTQ0Mzc5NDU3MS4xNzQ0MTc2OTQ5*_rup_ga_EVDQTJ4LMY*MTc0NDE3Njk0OS4xLjAuMTc0NDE3Njk0OS42MC4wLjA.*_ga*MTQ0Mzc5NDU3MS4xNzQ0MTc2OTQ5*_ga_YM3N62XTTL*MTc0NDE3Njk0OS4xLjAuMTc0NDE3Njk0OS42MC4wLjA.
2. Carnero E. I. Apuntes sobre la seguridad fronteriza en la frontera Mйxico-Estados Unidos ante la movilidad humana y desde el paradigma de la seguridad humana. [accesat la 02.04.2025]. Disponibil: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-2. 73722021000100101
3. Stein T. N. Border security: a conceptual model of complexity. [accesat la 02.04.2025]. Disponibil:chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA621756. Pdf
4. Henry H Wilis - Using Pattern Analysis and Systematic Randomness to Allocate U.S. Border Security Resources [accesat la 28.02.2025]. Disponibil https://www.jstor.org/stable/10.7249/j.ctt3fgzws
5. Голунов С. Безопасность пограничных пространств // Международные процессы. – 2007. – № 2. – URL, [accesat la 22.02.2025]. Disponibil: http://www.intertrends.ru/fourteen/003.htm
6. Hokovsky R. The Concept of Border Security in the Schengen Area. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cejiss.org/images/4_article.pdf
7. Wasem R. E, Lake J., Lisa Seghetti L., James Monkej and Vina S. Border Security: Inspections Practices, Policies, and Issues, The Library of Congress, 2004, pp. 10–25. [accesat la 02.04.2025] Disponibil: https://www.researchgate.net/publication/235126457_Border_Security_Inspections_Practices_Policies_and_

Issues/link/5a7f4e86aca272a73768224a/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19
8. Willis, Henry H., Joel B. Predd, Paul K. Davis, and Wayne P. Brown. Measuring theEffectiveness of Border Security Between Ports-of-Entry." RAND Technical Report, 2010. [accesat la 02.04.2025] Disponibil: https://michaeljdear.com/wp-content/uploads/sites/18/2020/06/Dear-INFRASTR-of-OCC-1-1.pdf
9. Hale G., Marcotte C. Sécurité à la frontière, commerce et facilitation des déplacements, Vol.7, No. 1, août 2010, Page 7, [accesat la 22.02.2025]. Disponibil: https://www.researchgate.net/publication/345161122_Securite_a_la_frontiere_commerce_et_facilitation_des_deplacements
10. CÔTÉ-BOUCHER K. The diffuse border: Intelligence-sharing, control and confinement along Canada's smart border. Surveillance and Society. [accesat la 26.02.2025]. Disponibil: https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-soci
11. CIRAM_Brochure_2023_RO_final.pdf
12. Nota de activitate a Inspectoratlui General al Poliției de Frontieră pentru perioada anului 2024, [accesat la 22.02.2025]. Disponibil:https://www.border.gov.md/files/images/docs/2019/Raportul%20de%20activitate%20al%20IGPF%20pentru%20anul%202018%20%20%20%20.pdf
13. Balcan Insight - Telegram, Crypto and Corruption: The Ukrainian Men Fleeing the Military Call-Up,[accesat la 28.02.2025]. Disponibil: https://balkaninsight.com/2024/12/18/telegram-crypto-and-corruption-the-ukrainian-men-fleeing-the-military-call-up/
14. VSquare - The smuggler's tale: "Saving lives is my mission, I Ghange $ 4,500 per life [accesat la 28.02.2025]. Disponibil: https://vsquare.org/smugglers-conscription-draft-avoidance-war-ukraine/
15. Sky News- Russia-Ukraine war: 'They aren't ready to die' - the smuggler charging thousands to escape army conscription, [accesat la 28.02.2025]. Disponibil: https://news.sky.com/story/russia-ukraine-war-they-arent-ready-to-die-the-smuggler-charging-thousands-to-escape-army-conscription-13112262
16. South China Morning Post - Ukraine steps up campaign to stop young men fleeing military draft, [accesat la 28.02.2025]. Disponibil: https://www.scmp.com/news/world/russia-central-asia/article/3294321/ukraine-steps-campaign-stop-young-men-fleeing-military-draft
17. The Washington Post - As mobilization rules kick in, some Ucrainian men pay to flee [accesat la 22.02.2025]. Disponibil: https://www.washingtonpost.com/world/2024/07/17/ukraine-mobilization-draft-dodgers-russia/
18. Abc NEWS - Ukraine's desperate need for soldiers spurs exodus of young men [accesat la 22.02.2025]. Disponibil: https://abcnews.go.com/International/ukraines-desperate-soldiers-spurs-exodus-young-men/story?id=112441257

19. Illegal Trafficking And Use of Weapons. Monitoring Report September-December 2019. Center for Security studies, p.12-13
20. Global Initiative against Transnational Organized crime (GI-TOC) - Amid Ukraine's ongoing conflict, a critical issue demands attention: the lack of a strategic veterans' policy to cope with the large numbers of Ukrainian military personnel who will demobilize at some point in the future. Without an effective policy, the risks of veterans being exposed to various forms of organized crime may increase. [accesat la 28.02.2025]. Disponibil: https://globalinitiative.net/analysis/mitigating-organized-crime-risks-among-veterans-in-ukraine/

CZU: 341.95:314.74:341.22 DOI:https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.07

MECANISMUL DE APLICARE A INTERDICȚIILOR DE INTRARE, REFUZULUI DE INTRARE ȘI IEȘIRE A STRĂINILOR

MECHANISM FOR APPLYING THE ENTRY BANS, REFUSAL OF ENTRY AND EXIT OF FOREIGNERS

PUNGA Iurie
Academia „Ștefan cel Mare" a MAI
ORCID:orcid.org/0000-0002-07455062
E-mail: iurie372@gmail.com

Abstract*. Unlike the times when our state's security was based on military power, today's national security is based on a central theme that is comprised of the values of the rule of law, good governance, and strong institutions that exist to serve the people, not a select group. We must follow this direction with uncompromising exactitude. Otherwise, we will live in an environment of insecurity that benefits the minority at the expense of the majority. One of the fundamental objectives of the European Union is to create a space without internal borders, where people can move, live and work, with the firm belief that their rights are fully respected and their security is guaranteed.*

Keywords: *stay in the Republic of Moldova, entry ban, ban stamp, refusal of entry, refusal of exit, border security, alert.*

Rezumat. *Spre deosebire de timpurile când securitatea statului nostru se baza pe puterea militară, astăzi securitatea națională se bazează pe o temă centrală care este compusă din valorile statului de drept, buna guvernare și instituțiile puternice care există pentru a servi poporul, nu un grup select. Trebuie să urmăm această direcție cu o exactitate fără de compromis. În caz contrar, vom trăi într-un mediu de insecuritate de care beneficiază minoritatea în defavoarea majorității. Unul dintre obiectivele fundamentale ale Uniunii Europene este crearea unui spațiu fără frontiere interne, în care oamenii să se poată deplasa, trăi și lucra, având convingerea fermă că drepturile le sunt pe deplin respectate, iar securitatea le este garantată.*

Cuvinte-cheie: *ședere în Republica Moldova, interdicție de intrare, ștampila de interdicție, refuzul intrării, refuzul ieșirii, securitatea frontierei, consemn nominal.*

Introducere. Migrația internațională reprezintă un fenomen complex și dinamic, cu implicații majore asupra securității naționale, ordinii publice și relațiilor internaționale. În acest context, statele își rezervă suveranitatea de a controla accesul pe teritoriul propriu și de a adopta măsuri restrictive față de cetățenii străini care nu îndeplinesc condițiile legale de intrare sau ședere. Interdicția de intrare, refuzul de intrare și măsurile privind ieșirea străinilor sunt instrumente esențiale în cadrul politicilor de imigrație și securitate, reprezentând totodată forme de exercitare a suveranității statale.

1. Scopul cercetării. Scopul prezentei lucrări este de a analiza mecanismul juridic și instituțional prin care aceste măsuri sunt aplicate, evidențiind cadrul legal național și internațional, condițiile de fond și formă pentru dispunerea lor, precum și garanțiile procedurale acordate persoanelor vizate. Lucrarea își propune să contribuie la înțelegerea aprofundată a echilibrului necesar dintre interesele legitime ale statului și respectarea drepturilor omului, într-un domeniu sensibil, aflat la intersecția dintre dreptul național, dreptul european și dreptul internațional public.

2. Rezultate obținute și discuții

1.1 Mecanismul de aplicare a interdicțiilor de intrare în Republica Moldova

Străinii care dețin viză și cei care nu au obligația de a obține viză de intrare în Republica Moldova pot intra pe teritoriul țării și se pot afla până la 90 de zile calendaristice în decursul oricărei perioade de 180 de zile calendaristice, ceea ce implică luarea în considerare a ultimei perioade de 180 de zile precedente fiecărei zile de ședere, dacă tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte nu prevăd altfel. În acest sens, data intrării se consideră ca fiind prima zi de aflare sau de ședere pe teritoriul Republicii Moldova, iar data ieșirii se consideră ca fiind ultima zi de aflare sau de ședere pe teritoriul Republicii Moldova. Perioadele de ședere și de aflare autorizate în temeiul unui permis de ședere sau al unei vize nu sunt luate în considerare la calculul perioadei de ședere. Străinii aflați temporar în mod legal pot rămâne pe teritoriul Republicii Moldova numai până la data la care încetează dreptul de aflare stabilit prin viză, permis de ședere, confirmare a dreptului de aflare, ulterior aceștia fiind supuși, după caz, condițiilor generale de intrare, aflare sau ședere pe teritoriul Republicii Moldova.

Străinii aflaţi în Republica Moldova se bucură de aceleaşi drepturi şi libertăţi ca şi cetăţenii Republicii Moldova, garantate de Constituţia Republicii Moldova şi de alte legi, precum şi de drepturile prevăzute în tratatele internaţionale la care Republica Moldova este parte, cu excepţiile stabilite de legislaţia în vigoare. Pe timpul aflării sau şederii în Republica Moldova, străinii sînt obligaţi să respecte legislaţia Republicii Moldova şi să se supună, în condiţiile legii, controlului organelor abilitate. La fel, au obligația să respecte scopul pentru care li s-a acordat dreptul de intrare şi, după caz, dreptul de şedere pe teritoriul ţării, de asemenea să părăsească teritoriul Republicii Moldova la expirarea termenului de şedere acordat.

Împotriva străinilor care au intrat legal în Republica Moldova, dar a căror şedere a devenit ilegală, durata interdicţiei de intrare este stabilită în modul următor:

a) de un an – în cazul unei şederi ilegale de la 3 luni la 1 an;
b) de un an – în cazul nerespectării scopului pentru care le-a fost acordat/prelungit dreptul de şedere provizorie;
c) de 2 ani – în cazul unei şederi ilegale de la 1 la 2 ani;
d) de 3 ani – în cazul unei şederi ilegale de la 2 la 3 ani;

e) de 5 ani – în cazul unei şederi ilegale de peste 3 ani;
f) de 3 ani – în cazul practicării ilegale a unei activităţi de muncă;
g) de 5 ani – în cazul comunicării cu premeditare de informaţii personale false;
h) de 5 ani – în cazul expulzării.

Sub incidenţa prevederilor menționate nu cad străinii care sînt căsătoriţi cu cetăţeni ai Republicii Moldova sau cu alţi străini cu drept de şedere permanentă în Republica Moldova sau care au copii minori ori copii inapţi pentru muncă comuni cu persoanele care au drept de şedere pe teritoriul Republicii Moldova, cu excepţia cazurilor în care străinii au fost decăzuţi din drepturile părinteşti.

În cazul străinilor care solicită returnare voluntară şi/sau care pleacă cu mijloace financiare proprii sau care rambursează ulterior autorităţii competente pentru străini cheltuielile suportate pentru îndepărtarea de pe teritoriul Republicii Moldova, termenele interdicţiilor de la lit.a)-d) se reduc la jumătate.

În cazul străinilor care au comis pe teritoriul Republicii Moldova infracţiuni cu intenţie sau infracţiuni grave, deosebit de grave sau excepţional de grave din imprudenţă, durata interdicţiei de intrare în Republica Moldova este de 5 ani, iar cînd aceştia reprezintă o ameninţare gravă pentru ordinea publică sau pentru securitatea naţională, durata interdicţiei se stabileşte pentru un termen de pînă la 10 ani.

Împotriva străinilor care au intrat ilegal în Republica Moldova, durata interdicţiei este de 5 ani.

Străinilor care au fost îndepărtaţi de pe teritoriul Republicii Moldova pe cheltuiala statului li se adaugă un spor de 6 luni la perioadele de interdicţie aplicate anterior, care însă nu trebuie să depăşească în total 5 ani, iar în cazul străinilor care reprezintă o ameninţare gravă pentru ordinea publică sau pentru securitatea naţională, perioada de interdicţie nu trebuie să depăşească în total 10 ani.

În toate cazurile, interdicţia de intrare în Republica Moldova este dispusă:
a) de autoritatea competentă pentru străini, în condiţiile legii, în privinţa străinului returnat de pe teritoriul Republicii Moldova;
b) de Poliţia de Frontieră din subordinea Ministerului Afacerilor Interne în privinţa străinului care a ieşit din Republica Moldova după data la care şederea sa a devenit ilegală, fără a face obiectul unei măsuri de returnare de pe teritoriul ţării.

Măsura interdicţiei de intrare în Republica Moldova se dispune şi împotriva străinilor, dacă:
a) există indicii că fac parte din grupuri criminale organizate cu caracter transnaţional sau că sprijină în orice mod activitatea acestor grupuri;
b) există indicii să se presupună că au săvîrşit sau că au participat la săvîrşirea unor infracţiuni contra păcii şi omenirii ori a unor crime de război, ori a unor crime contra umanităţii, prevăzute în tratatele internaţionale la care Republica Moldova este parte;

c) au prezentat informaţii false la perfectarea documentelor de intrare în Republica Moldova;
d) organizaţiile internaţionale al căror membru este Republica Moldova sau autorităţile publice care desfăşoară activităţi de combatere a terorismului semnalează că aceştia finanţează, pregătesc, sprijină în orice mod sau comit acte de terorism.

Măsura interdicţiei de intrare poate fi realizată prin aplicarea pe document de călătorie valabil a ştampilei de interdicţie, în care se precizează durata interdicţiei.

În toate cazurile de dispunere a măsurii interdicţiei de intrare în Republica Moldova se instituie un consemn nominal în Sistemul informaţional integrat automatizat „Migraţie şi azil" de către autoritatea competentă pentru străini sau de către Poliţia de Frontieră din subordinea Ministerului Afacerilor Interne.

Instituirea măsurii interdicţiei de intrare în Republica Moldova se comunică străinilor în scris de către organul care a adoptat măsura, împreună cu motivele care stau la baza dispunerii ei și se aduce la cunoştinţa străinului printr-o decizie separată fie concomitent cu o decizie de returnare.

Termenul interdicţiei începe să curgă de la data ieşirii străinului de pe teritoriul Republicii Moldova, iar în cazul în care străinul nu se află pe teritoriul Republicii Moldova – de la data emiterii deciziei.

Interdicţia de intrare dispusă străinilor poate fi ridicată de către autoritatea competentă pentru străini în următoarele cazuri:

a) străinul este căsătorit cu un cetăţean al Republicii Moldova, iar căsătoria nu este fictivă;

b) străinul este căsătorit cu un alt străin cu drept de şedere permanentă în Republica Moldova, iar căsătoria nu este fictivă;

c) străinul are copii minori sau copii inapţi pentru muncă, comuni cu cetăţeni ai Republicii Moldova, dacă aceştia se află la întreţinerea lui sau dacă există obligaţia plăţii pensiei alimentare, obligaţie pe care străinul şi-o îndeplineşte cu regularitate;

d) străinul beneficiază de dreptul de dobîndire a cetăţeniei Republicii Moldova prin recunoaştere.

2.2 Mecanismul de aplicare a refuzului de intrare și ieșire a străinilor

Măsura nepermiterii intrării în Republica Moldova a străinului este motivată de Poliţia de Frontieră din subordinea Ministerului Afacerilor Interne şi comunicată persoanei în cauză, faptul consemnîndu-se în Sistemul informaţional integrat automatizat „Migraţie şi azil". Decizia privind aplicarea măsurii nepermiterii intrării în Republica Moldova poate fi contestată în conformitate cu legislaţia în vigoare.

Poliţistul de frontieră decide cu privire la refuzul intrării sau ieşirii în/din Republica Moldova în conformitate cu prevederile actelor normative în vigoare. Străinul, căruia i s-a refuzat intrarea în Republica Moldova, este informat despre măsura aplicată în limba de circulaţie internaţională pe care acesta o înţelege, pentru aceas-

ta, poliţistul de frontieră completează formularele standard ale Deciziilor privind refuzul intrării sau ieşirii persoanei din Republica Moldova. Persoana, căreia i s-a aplicat măsura refuzului intrării sau ieşirii în/din Republica Moldova, semnează şi primeşte o copie a deciziei pe baza formularului standard. Dacă persoana refuză să semneze formularul, poliţistul de frontieră indică motivul refuzului în formular la secţiunea „comentarii" şi eliberează o copie persoanei faţă de care a fost aplicată măsura respectivă. În cazul aplicării măsurii de refuz al intrării/ieşirii în/din Republica Moldova, se aplică ştampila de intrare/ieşire în paşaport, anulată printr-o cruce cu cerneală neagră, care să nu poată fi ştearsă şi se scrie lîngă aceasta, în partea dreaptă, de asemenea cu cerneală neagră care să nu poată fi ştearsă, litera/literele corespunzătoare motivului/motivelor refuzului intrării/ieşirii. Ulterior, poliţistul de frontieră este obligat să înregistreze orice refuz al intrării sau ieşirii în registru stabilit, unde se înscrie data refuzului intrării sau ieşirii, datele de identitate a persoanei, datele actului de călătorie, motivul argumentat legal al deciziei de refuz

Străinul căruia nu i se permite intrarea în Republica Moldova este obligat să părăsească imediat punctul de trecere a frontierei de stat către ţara de origine sau către orice altă destinaţie pe care o doreşte, cu excepţia teritoriului Republicii Moldova.

În cazul în care părăsirea imediată a punctului de trecere a frontierei de stat de către străinul căruia nu i se permite intrarea nu este posibilă, organul abilitat va dispune cazarea lui într-un loc amenajat în acest scop, pînă la încetarea motivelor care fac imposibilă plecarea acestuia, dar nu mai mult de 24 de ore de la data cazării. Dacă motivele care fac imposibilă plecarea nu încetează în 24 de ore de la data cazării, străinul va fi predat autorităţii competente pentru străini în vederea îndepărtării de pe teritoriul Republicii Moldova, în condiţiile legii.

Pe perioada valabilității deciziei privind neautorizarea intrării pe teritoriul Republicii Moldova nu pot fi reluate procedurile de control la frontieră în scopul autorizării intrării în țară a străinului.

Poliția de Frontieră refuză intrarea străinilor care nu întrunesc condițiile de intrare în următoarele cazuri:

a) nu dețin niciun document de călătorie valabil;
b) dețin un document de călătorie fals (falsificat/modificat);
c) nu dețin o viză valabilă, atunci când aceasta este necesară, un permis de ședere sau o viză de lungă ședere valabilă;
d) se află în posesia unor vize sau a unor permise de ședere false (falsificate/modificate);
e) nu dețin documentația corespunzătoare care să justifice scopul și condițiile șederii;
f) au beneficiat deja de dreptul de ședere de 90 de zile în orice perioadă de 180 de zile, luându-se în considerare ultima perioadă de 180 de zile precedentă fiecărei zile de ședere, dacă tratatele internaționale nu stabilesc altfel;
g) nu dispun de mijloace suficiente de subzistență corespunzătoare perioadei

și condițiilor de ședere sau de mijloace pentru întoarcerea în țara de origine ori pentru tranzit;

h) sunt persoane care fac obiectul unei alerte emise în bazele de date naționale în scopul refuzării intrării;

i) sunt considerați a fi o amenințare la adresa ordinii publice, securității naționale, sănătății publice sau relațiilor internaționale ale Republicii Moldova;

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

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

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

m) au încălcat anterior, în mod nejustificat, scopul declarat la obținerea vizei sau la intrarea pe teritoriul Republicii Moldova;

n) în privința lor a fost instituit un consemn nominal de nepermitere a intrării în Republica Moldova;

o) au interdicție de intrare în Republica Moldova;

p) și-au epuizat durata de aflare sau de ședere pe teritoriul Republicii Moldova acordată prin lege.

Autorităţile publice sau instituţiile care deţin date şi informaţii cu privire la existenţa unor situaţii de natura celor indicate mai sus au obligaţia să informeze organele abilitate în domeniu.

În condițiile expuse mai sus, polițiștii de frontieră au dreptul să solicite justificarea scopului intrării străinilor în Republica Moldova, care sunt obligați să prezinte informații și documente ce confirmă scopul intrării:

1) pentru călătorii de afaceri:

a) o invitație din partea unei întreprinderi, organizații sau a unei instituții;

b) documente ce confirmă un interes economic (de exemplu: procură, contract de muncă, bilete sau invitații de participare la expoziții);

2) pentru călătorii în scop de studiu sau alte tipuri de instruire:

a) un document ce atestă înscrierea la o instituție de învățământ sau la alte forme de instruire;

b) carnet de student sau certificat privind frecventarea cursului;

3) pentru călătorii turistice sau motive personale:

a) document justificativ privind cazarea la hotel, invitația din partea gazdei în care se consemnează adresa cazării invitatului;

b) confirmarea privind rezervarea locului pentru o călătorie organizată sau orice alt document corespunzător indicând planurile călătoriei ce va fi întreprinsă;

c) biletul de întoarcere sau de circuit;

4) pentru călătoriile întreprinse în scopuri politice, științifice, culturale, sportive, cu ocazia unor evenimente religioase sau în alte scopuri: invitații, bilete de intrare, programe în care să fie înscris, acolo unde este posibil, numele organizației-gazdă și durata vizitei sau orice alt document corespunzător care să indice scopul vizitei;

5) pentru membrii echipajului atunci când aceștia sosesc cu o cursă aeriană internațională sau alt tip de transport pentru exercitarea atribuțiilor funcționale și solicită permisiunea de intrare temporară pentru perioada stabilită – legitimația de membru al echipajului.

Străinului nu i se permite ieşirea din ţară ca urmare a suspendării dreptului la libera circulaţie în străinătate din următoarele motive:

a) străinul execută o pedeapsă penală privativă de libertate în temeiul unei hotărâri a instanţei de judecată a Republicii Moldova;
b) în cadrul unui proces de urmărire penală sau de judecare a cauzei penale pe teritoriul Republicii Moldova, străinul este anunţat în căutare de către organul abilitat sau i s-a aplicat una din următoarele măsuri preventive, conform Codului de procedură penală:

– obligarea de a nu părăsi localitatea;
– obligarea de a nu părăsi ţara;
– transmiterea sub supraveghere a minorului;
– arestul la domiciliu;
– arestul preventiv;
– liberarea provizorie sub control judiciar sau pe cauţiune, cu obligaţia de a nu părăsi localitatea;

c) străinului i-au fost aplicate măsuri de constrîngere cu caracter medical, în condiţiile legii penale;
d) străinul are interdicţie de a părăsi ţara în temeiul unei încheieri a instanţei de judecată, conform Codului de executare.

În vederea punerii în executare a măsurilor respective, autorităţile care au dispus aplicarea lor au obligaţia de a le comunica autorităţii competente pentru străini. În toate situaţiile, se precizează motivele pentru care se solicită măsura nepermiterii ieşirii din ţară şi, după caz, sunt prezentate documentele confirmative.

Măsura de nepermitere a ieşirii din ţară se realizează prin:

a) instituirea unui consemn nominal în Sistemul informaţional integrat automatizat „Migraţie şi azil”;
b) aplicarea, de către autoritatea competentă pentru străini, în actele de identitate a ştampilei privind nepermiterea ieşirii din Republica Moldova.

Revocarea măsurii nepermiterii ieşirii din ţară se face prin anularea consemnului nominal din Sistemul informaţional integrat automatizat „Migraţie şi azil” şi prin aplicarea de către autoritatea competentă pentru străini a ştampilei în documentul de identitate privind revocarea nepermiterii ieşirii.

Măsura nepermiterii ieşirii din ţară încetează de drept dacă se dovedeşte că:

a) în privinţa străinului s-a dispus neînceperea urmăririi penale, scoaterea de sub urmărire penală ori încetarea urmăririi penale, achitarea sau încetarea procesului penal ori revocarea măsurii preventive a obligării de a nu părăsi ţara;
b) străinul a executat pedeapsa, a fost graţiat, beneficiază de amnistie sau a fost condamnat, prin hotărîre judecătorească rămasă definitivă, cu suspendarea condiţionată a executării pedepsei.

Concluzii. Interdicțiile de intrare și refuzul accesului în teritoriu au, în mod predominant, un caracter preventiv, fiind aplicate în scopul protejării interesului public. Acestea se fundamentează pe evaluări individuale, bazate pe riscul potențial pe care un străin îl poate reprezenta pentru societate. În același timp, interdicțiile de ieșire pot avea un caracter reactiv, fiind dispuse în contextul unor proceduri judiciare sau administrative în curs. Măsurile restrictive trebuie să fie reglementate strict prin lege, în conformitate cu principiul legalității. Claritatea, previzibilitatea și accesibilitatea normelor sunt esențiale pentru garantarea respectării drepturilor persoanelor vizate. Aplicarea acestor măsuri trebuie să fie proporțională cu scopul urmărit, evitându-se aplicarea abuzivă sau discriminatorie. Autoritățile competente au obligația de a analiza fiecare caz individual, ținând cont de circumstanțele personale ale străinului, inclusiv de durata ședерii, legăturile familiale și gradul de integrare în societate. Dreptul la un recurs efectiv împotriva măsurilor de interdicție este garantat atât la nivel național, cât și european. Justiția administrativă joacă un rol esențial în verificarea legalității și temeiniciei acestor măsuri, precum și în prevenirea abuzurilor autorităților. Mecanismul aplicării interdicțiilor și refuzurilor de intrare este influențat pozitiv de normele Uniunii Europene.

Referințe bibliografice:

1. Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova
2. Ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 387 din 21.07.2014 cu privire la aprobarea Instrucțiunii de aplicare a interdicției de intrare a străinilor în Republica Moldova
3. Legea nr. 28 din 15.02.2024 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova
4. Hotărârea Guvernului nr. 862 din 18.12.2024 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 28/2024 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova
5. Ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 589 din 29.08.2017 cu privire la stabilirea procedurii de refuz al intrării/ieșirii în/din Republica Moldova
6. Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen)
7. Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală.

CZU: 351.756:341.95:342.717 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.08

ROLUL POLIȚIEI DE FRONTIERĂ, POLIȚIEI NAȚIONALE, SERVICIULUI DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE, INSPECTORILOR DE MIGRAȚIE ÎN ASIGURAREA DREPTURILOR PERSOANELOR STRĂINE

THE ROLE OF THE BORDER POLICE, NATIONAL POLICE, SECURITY AND INTELLIGENCE SERVICE, AND MIGRATION INSPECTORS IN ENSURING THE RIGHTS OF FOREIGNERS

STEȚCO Veronica
Avocat, B.A.A ”Păduraru & Asociații”
CDA - Centrul de Drept al Avocaților
E-mail: burduhosv@gmail.com

Abstract. *This article explores the role of state institutions in the Republic of Moldova in ensuring the rights of foreigners, particularly those seeking international protection. Based on practical experience from legal assistance provided at the borders and in collaboration with relevant authorities, the analysis identifies systemic gaps and formulates recommendations to strengthen procedural guarantees and human rights compliance. The paper incorporates anonymized jurisprudential examples and recent statistical data (as of 2024) to illustrate both the progress and challenges in this area.*

Keywords: *asylum, border police, vulnerability, international protection, procedural safeguards, Moldova.*

Introducere

În contextul fluxurilor migratorii internaționale și al obligațiilor internaționale asumate de Republica Moldova, protejarea drepturilor persoanelor străine, inclusiv ale solicitanților de azil, devine un imperativ juridic și moral. Intervenția instituțiilor publice – în special Poliția de Frontieră, Poliția Națională, Serviciul de Informații și Securitate (SIS) și Inspectoratul General pentru Migrație (IGM) – este esențială pentru a asigura respectarea standardelor internaționale în materie de azil și protecție a drepturilor omului.

În conformitate cu prevederile Convenției de la Geneva din 1951 și ale Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, fiecare stat are obligația de a garanta accesul efectiv la proceduri de protecție pentru persoanele aflate în nevoie. Aceste responsabilități se transpun în cadrul național prin Legea nr. 274/2008 și alte reglementări conexe.

Conform datelor Inspectoratului General pentru Migrașie MAI RM (IGM), în

anul 2023, au fost depuse 1213 cereri de azil, în creștere față de 2022, când s-au înregistrat 891 de cereri[6]. Totodată, 46% dintre solicitanți au fost considerați vulnerabili, inclusiv minori neînsoțiți, victime ale torturii sau violenței sexuale. Această tendință subliniază necesitatea unui răspuns coerent și bine coordonat din partea instituțiilor naționale.

Accesul efectiv la procedura de azil presupune informare corectă, identificare promptă a vulnerabilităților și cooperare interinstituțională. În pofida unor îmbunătățiri recente, practica arată încă o aplicare inegală a acestor principii.

Rolul Poliției de Frontieră

Poliția de Frontieră reprezintă prima autoritate cu care străinii interacționează la intrarea în Republica Moldova. Conform Legii nr. 283/2011 privind activitatea Poliției de Frontieră[1], aceasta are competența de a controla trecerea frontierei și de a preveni încălcările regimului de intrare, ședere sau ieșire din țară. De asemenea, are un rol-cheie în detectarea timpurie a intenției de solicitare a azilului și în referirea către autoritățile competente.

Activitatea acestei instituții trebuie să respecte principiul non-refoulement, consacrat în dreptul internațional, care interzice returnarea unei persoane într-un stat unde viața sau libertatea sa ar fi în pericol. Cu toate acestea, interpretarea neunitară a acestui principiu și lipsa de instruire continuă duc adesea la aplicarea sa defectuoasă.

Caz practic (anonimizat): În anul 2023, o familie originară din Sudan a sosit la punctul de frontieră Aeroportul Internațional Chișinău. Deși au menționat frica de întoarcere în țară și au solicitat ajutor, nu li s-a permis inițial accesul în procedura de azil, fiind considerați migranți economici. Ulterior, cu implicarea unui ONG, accesul lor la protecție a fost realizat retroactiv. Acest caz reflectă o practică frecventă de respingere inițială a cererilor de protecție din lipsă de instruire adecvată a personalului de frontieră.

Recomandări:

- Revizuirea procedurilor de triere inițială și instruirea personalului asupra indicatorilor de protecție internațională.
- Asigurarea accesului la consiliere juridică la frontieră.
- Includerea organizațiilor societății civile în procesul de monitorizare a punctelor de trecere.

Rolul Poliției Naționale

Poliția Națională este responsabilă pentru menținerea ordinii publice, inclusiv în centrele de cazare pentru solicitanți de azil și în cazurile în care străinii se află în spațiul public. În multe situații, polițiștii sunt primii care intră în contact cu persoane vulnerabile care nu au reușit să-și exprime cererea de azil la frontieră.

În anul 2023, Poliția Națională a intervenit în 67 de cazuri de identificare a

străinilor fără documente, dintre care 22 au fost ulterior identificați ca solicitanți de azil[7]. Lipsa unui protocol clar de referire către BMA sau ONG-uri specializate rămâne o lacună majoră.

Caz practic (anonimizat): Un tânăr afgan de 17 ani a fost identificat de patrula poliției în apropiere de Chișinău, neavând acte și exprimându-se cu dificultate în limba engleză. Deși a menționat frica de întoarcere, a fost dus la Inspectoratul General pentru Migrație fără a fi informat despre dreptul de a solicita azil. Doar intervenția unui avocat a corectat situația, dar cu o întârziere procedurală de 3 zile.

Recomandări:

- Elaborarea unui protocol interinstituțional între MAI și IGM pentru referirea promptă a cazurilor.
- Organizarea de instruiri comune cu participarea UNHCR și ONG-urilor. Dotarea agenților de poliție cu broșuri informative multilingve.

Serviciul de Informații și Securitate (SIS)

Serviciul de Informații și Securitate are un rol mai puțin vizibil, dar extrem de important în contextul protecției internaționale. În cadrul acestui serviciu, informațiile referitoare la securitatea națională și riscurile potențiale legate de migrarea ilegală sunt procesate și analizate.

SIS lucrează îndeaproape cu alte agenții de aplicare a legii și cu serviciile de migrație pentru a preveni riscurile de securitate legate de migrarea nereglementată. De asemenea, această instituție se asigură că informațiile referitoare la securitatea națională sunt partajate cu autoritățile relevante în vederea gestionării eficiente a fluxurilor migratorii.

Caz de studiu: În 2021, SIS a alertat autoritățile de frontieră despre posibilitatea ca un grup de migranți să fie implicați într-o rețea transnațională de trafic de persoane. Ca urmare, autoritățile au intervenit rapid pentru a proteja victimele și a opri rețeaua, prevenind riscurile pentru securitatea națională și protejând drepturile acestora.

Recomandări:

- Consolidarea colaborării între SIS și agențiile de migrație pentru a asigura o evaluare mai eficientă a riscurilor de securitate asociate cu migrarea.
- Asigurarea unui echilibru între securitatea națională și protecția drepturilor omului în contextul migratoriu.

Inspectoratul General pentru Migrație (IGM)

Inspectoratul General pentru Migrație este autoritatea principală responsabilă de gestionarea cererilor de azil și a situațiilor legate de șederea străinilor pe teritoriul Republicii Moldova. IGM se ocupă de acordarea statutului de refugiat și de protecția internațională, fiind responsabil și pentru implementarea procedurilor administrative necesare.

În pofida avansurilor realizate, IGM se confruntă cu provocări în ceea ce privește resursele și formarea continuă a personalului. Totodată, procedurile administrative uneori excesiv de birocratice pot duce la întârzieri semnificative în soluționarea cererilor de azil.

Exemplu de caz practic (anonimizat): Un solicitant de azil din Siria a depus cerere la IGM în 2020, dar procedura a fost întârziată din cauza unor deficiențe în evaluarea rapidă a cererii. Cu toate acestea, după intervenția unui avocat specializat în drepturile omului și a unui ONG, solicitantul a obținut statutul de refugiat, iar procesul a fost accelerat.

Recomandări:

- Îmbunătățirea capacității administrative și a formării personalului IGM.
- Introducerea unor proceduri mai clare și mai rapide pentru soluționarea cererilor de azil, respectând termenul prevăzut de lege.

Cooperarea Interinstituțională și Rolul ONG-urilor

Un aspect esențial în protecția drepturilor persoanelor străine este cooperarea între autoritățile naționale și organizațiile nonguvernamentale. Aceste organizații au un rol important în asigurarea accesului la protecție a persoanelor vulnerabile și în oferirea asistenței juridice necesare.

În multe cazuri, ONG-urile sunt cele care semnalează abuzuri și deficiențe în aplicarea legislației, iar printr-o cooperare strânsă cu autoritățile, pot contribui semnificativ la îmbunătățirea procedurilor și condițiilor de viață ale solicitanților de azil.

Caz concret**:** Un ONG local a ajutat un grup de solicitanți de azil din Afganistan care au fost inițial respinși la frontieră din cauza lipsei de informații clare privind procedurile. După intervenția ONG-ului, aceștia au fost înregistrați corect și li s-a acordat accesul la procedura de azil.

Recomandări:

- Dezvoltarea unui cadru formal de colaborare între autoritățile naționale și ONG-uri, pentru a asigura o mai bună protecție a drepturilor persoanelor străine.
- Crearea unor programe educaționale și de instruire pentru solicitanții de azil, prin parteneriate cu organizațiile civile.

Concluzii finale

În urma analizei realizate, se poate concluziona că, deși autoritățile din Republica Moldova au făcut progrese semnificative în asigurarea drepturilor persoanelor străine, în special a celor care solicită protecție internațională, încă persistă mai multe lacune care trebuie abordate pentru a asigura un sistem eficient și just de protecție. Intervenția instituțiilor cheie – Poliția de Frontieră, Poliția Națională, Serviciul de Informații și Securitate, și Inspectoratul General pentru Migrație – este esențială pentru implementarea corectă a normelor internaționale, dar aceste instituții trebuie

să lucreze într-o manieră mult mai coordonată și să fie mai conștiente de standardele internaționale la care sunt supuse.

Unul dintre aspectele esențiale observate este importanța respectării principiului non-refoulement, care interzice returnarea solicitanților de azil într-un stat unde aceștia ar fi expuși unui risc real de persecuție. Deși în majoritatea cazurilor autoritățile reușesc să identifice corect riscurile și să asigure protecție, există încă practici care duc la refuzuri inițiale de admitere în procedura de azil, din cauza lipsei de instruire continuă a personalului. Exemplele practice analizate indică o abordare uneori inconsistente în aplicarea legislației, iar acest lucru poate afecta grav drepturile fundamentale ale solicitanților de azil.

De asemenea, protecția adecvată a celor vulnerabili rămâne o provocare. În special minorii neînsoțiți și victimele torturii sau violenței sexuale necesită o abordare diferită față de solicitanții de azil obișnuiți, iar instituțiile implicate trebuie să fie pregătite să ofere soluții personalizate. Majoritatea cazurilor de protecție nu sunt tratate în mod corespunzător, iar autoritățile nu sunt întotdeauna în măsură să le ofere sprijinul necesar din cauza lipsei de proceduri clare sau de coordonare între instituții.

Un alt aspect care trebuie menționat este necesitatea de a îmbunătăți accesul solicitanților de azil la consiliere juridică și la informații corecte. Deși există un cadru legal pentru a asigura acest lucru, în practică, mulți solicitanți ajung să depindă de sprijinul organizațiilor non-guvernamentale, care sunt adesea suprasolicitate și nu pot acoperi întregul spectru de nevoi. Acest lucru poate duce la întârzieri și la proceduri necorespunzătoare, care afectează în mod direct drepturile persoanelor.

În ceea ce privește analiza statistică, datele recente arată o creștere a numărului de solicitări de azil în Republica Moldova, ceea ce subliniază necesitatea unui răspuns mai bine pregătit și mai eficient din partea autorităților. De asemenea, analiza procentuală a solicitanților vulnerabili sugerează o necesitate urgentă de a pune în aplicare politici specifice pentru protejarea acestora. Aceste date indică o tendință globală de creștere a migrației din cauza conflictelor, a schimbărilor climatice și a altor factori externi, ceea ce impune autorităților din Moldova să își adapteze continuu politicile de azil și protecție.

Recomandările pentru viitor includ:

1. Instruirea continuă a personalului autorităților relevante, în special al Poliției de Frontieră și al Inspectoratului General pentru Migrație, în ceea ce privește procedurile corecte de identificare a solicitantilor de azil și aplicarea principiului non-refoulement.
2. Îmbunătățirea coordonării interinstituționale între Poliția Națională, Serviciul de Informații și Securitate și alte autorități implicate, astfel încât să existe o abordare unitară și eficientă în gestionarea cazurilor de migrație și protecție internațională.
3. Crearea unui mecanism eficient de protecție pentru persoanele vulnerabile,

inclusiv minori neînsoțiți și victime ale torturii, care să includă măsuri specifice de protecție și sprijin.

4. Acces mai larg la consiliere juridică și informații pentru solicitanții de azil, prin colaborarea mai strânsă cu organizațiile societății civile și asigurarea unei infrastructuri adecvate de asistență.
5. Revizuirea și simplificarea procedurilor administrative, astfel încât să se reducă timpul de procesare a cererilor de azil și să se asigure că fiecare solicitant beneficiază de o evaluare corectă și completă a cazului său.
6. Monitorizarea independentă a procesului de azil, inclusiv prin implicarea mai activă a organizațiilor internaționale și a societății civile, care pot oferi un feedback obiectiv și pot identifica rapid eventualele deficiențe.

În concluzie, în timp ce există un cadru legislativ și instituțional care permite protecția drepturilor persoanelor străine și a celor care solicită azil, provocările din practică arată că este necesar un efort mai mare pentru ca aceste drepturi să fie respectate în mod uniform și eficient. Un sistem de azil mai bine implementat ar contribui semnificativ la respectarea drepturilor omului și la integrarea corectă a persoanelor care au nevoie de protecție în Republica Moldova, iar acest lucru ar întări imaginea țării ca stat responsabil în fața comunității internaționale.

Bibliografie

1. Legea nr. 274/2008 privind regimul străinilor în Republica Moldova, publicată în Monitorul Oficial nr. 121-122/514 din 17 octombrie 2008.
2. Legea nr. 283/2011 privind activitatea Poliției de Frontieră a Republicii Moldova, publicată în Monitorul Oficial nr. 215-216/769 din 1 iulie 2011.
3. Convenția privind statutul refugiaților, adoptată la 28 iulie 1951 la Geneva, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 28/1994, publicată în Monitorul Oficial nr. 99-101/610 din 22 octombrie 1994.
4. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, adoptată la 7 decembrie 2000, oficializată prin Tratatul de la Lisabona.
5. Organizația Națiunilor Unite (ONU). (2018). Protecția refugiaților și a migranților. Raport al Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR).
6. Biroul Migrație și Azil (BMA), Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. (2024). Raport anual privind azilul în Republica Moldova.
7. UNHCR. (2020). Ghidul privind protecția refugiaților: norme și practici. Geneva: Înaltul Comisar pentru Refugiați.
8. OSCE-ODIHR. (2023). Raport privind protecția drepturilor omului și migrația în regiunea OSCE.
9. Halmaghi, C. (2019). Dreptul de azil în dreptul internațional și național. București: Editura Universul Juridic.
10. „The Refugee Crisis and the Role of Border Management in Ensuring International Protection" (2017). Journal of Migration Studies, Vol. 4(1), pp. 54-67.

11. Moldova's Migration Profile, (2021). International Organization for Migration (IOM).
12. European Court of Human Rights, M.S.S. v. Belgium and Greece (2011). Application no. 30696/09.
13. European Court of Human Rights, N.H. and Others v. France (2021). Application no. 232-2020.
14. Raport de monitorizare a migrației și protecției internaționale (2022). Platforma pentru Protecția Drepturilor Migranților, Chișinău.
15. IOM, International Migration Report 2022. Geneva: International Organization for Migration.
16. Guidelines on International Protection No. 12: Claims for Refugee Status based on Sexual Orientation and Gender Identity. UNHCR (2012).
17. Moldova's National Action Plan on Migration (2020). Government of the Republic of Moldova.
18. Human Rights and Migrants: International Legal Framework. (2018). University of Chișinău, Faculty of Law.

** Articolul conține observații și analize bazate pe experiența directă a autorului în acordarea de asistență juridică persoanelor străine aflate în contact cu autoritățile din Republica Moldova. Exemplele utilizate sunt anonimizate și reflectă practici întâlnite în ultimii ani, iar datele statistice prezentate provin din surse oficiale și rapoarte de monitorizare.*

CZU: 343.343.6:341.43:355.4(470:477) DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.09

TRECEREA ILEGALĂ A FRONTIEREI DE STAT VS DREPTUL LA AZIL ÎN CONTEXTUL RĂZBOIULUI DIN UCRAINA

ILLEGAL CROSSING OF THE STATE BORDER VS THE RIGHT TO ASYLUM IN THE CONTEXT OF THE WAR IN UKRAINE

MIHALAȘ Ion
Procuratura Generală a Republicii Moldova
ORCID: 0000-0002-0178-2724
E-mail: ion.mihalas@gmail.com

Abstract. *The war in Ukraine has generated a massive flow of refugees and the Republic of Moldova, as a neighboring state, has become both a transit point and destination for thousands of individuals seeking protection. This article examines the interaction between illegal border crossings and the right to asylum, focusing on the national and international legal frameworks, as well as the institutional challenges faced by Moldovan authorities.*

Keywords: *war in Ukraine, refugee flow, asylum, border crossing, legal framework, refugee crisis, migration policy, refugee protection, border security.*

Războiul din Ucraina, început în februarie 2022, a generat o criză umanitară majoră, determinând milioane de ucraineni să caute refugiu în țările vecine, inclusiv în Republica Moldova. În acest context, problema trecerii ilegale a frontierei de stat și dreptul la azil au devenit subiecte de dezbatere intensă în dreptul internațional și politicile de migrație.

Declanșarea războiului din Ucraina a generat unul dintre cele mai ample valuri de refugiați din Europa postbelică. În acest context, Republica Moldova s-a regăsit în prima linie a crizei umanitare, având o graniță comună extinsă cu Ucraina și o infrastructură limitată, dar o deschidere semnificativă față de refugiați. Deși legislația națională în materie de azil, reglementată prin Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova era deja aliniată în mare parte cu standardele internaționale și europene, situația excepțională a generat adaptări instituționale și mecanisme de reacție rapidă.

Republica Moldova a aplicat o abordare diferită de azilul clasic, oferind refugiaților ucraineni, în special în primele faze ale crizei, protecție temporară, fără a impune imediat inițierea unei proceduri formale de azil. Astfel, autoritățile au evitat supraaglomerarea sistemului de azil, permițând totodată accesul rapid la teritoriu, cazare, asistență medicală, educație și alte forme de sprijin. Mecanismul de protecție temporară s-a bazat pe principiul solidarității și pe respectarea dreptului internațional

al refugiaților, în special articolul 33 din Convenția de la Geneva privind non-returnarea.

În același timp, pentru cetățenii ucraineni care doreau protecție pe termen lung sau nu puteau reveni în siguranță în țara de origine, Republica Moldova a menținut accesul la procedura de azil individuală. Oficiul Migrație și Azil a înregistrat cererile, asigurând accesul la consiliere juridică și sprijin în evaluarea fiecărui caz. Totodată, statul a colaborat activ cu agențiile ONU – în special UNHCR și OIM – și cu organizații nonguvernamentale pentru a coordona asistența oferită.

Importanța răspunsului Republicii Moldova constă nu doar în deschiderea față de un număr mare de refugiați, ci și în menținerea principiilor de protecție a drepturilor omului în condiții de presiune sistemică. Într-o regiune marcată de instabilitate, Republica Moldova a reușit să devină un exemplu de solidaritate umanitară, demonstrând că, chiar și în lipsa unor resurse comparabile cu cele ale statelor din Uniunea Europeană, este posibil să fie respectate obligațiile internaționale privind refugiații.

Republica Moldova a înregistrat un număr semnificativ de refugiați ucraineni, depășind 735.000 de persoane, doar până în luna mai 2023 . Această situație a pus în fața autorităților dileme legate de echilibrul între securitatea națională și respectarea drepturilor fundamentale ale refugiaților. Republica Moldova a fost una dintre țările care au oferit protecție refugiaților ucraineni, activând regimul de protecție temporară și facilitând intrarea acestora pe teritoriul național. Totuși, în această perioadă au fost identificate numeroase cazuri de traversare ilegală a frontierei de stat a Republicii Moldova de către cetățenii ucraineni, fie în tranzit, fie în calitate de solicitanți de azil, cu scopul de a rămâne pe teritoriul Republicii Moldova, cele mai multe persoane care au traversat ilegal frontiera de stat a Republicii Moldova fiind bărbați cu vârsta cuprinsă între 18 și 60 de ani, cu scopul de a evita recrutarea militară.

Spre exemplu, prezentăm declarațiile unui cetățean ucrainean care a traversat ilegal frontiera de stat a Republicii Moldova: *Cet. G.T. a declarat că, pe teritoriul țării sale a început un conflict militar cu Federația Rusă și în regiunea sa, asupra unor obiecte au fost efectuate câteva explozii. Fiindu-i frică pentru viața și sănătatea sa, a hotărât să părăsească teritoriul Ucrainei. Pe teritoriul lor este legea marțială și persoanele de gen masculin cu vârsta cuprinsă între 18-60 de ani, nu pot părăsi teritoriul Ucrainei. A hotărât să traverseze ilegal frontiera de stat din Ucraina în R. Moldova. Itinerarul trecerii l-a aflat de la cunoscuții care au reușit să traverseze frontiera de stat mai devreme. Acesta lucrează în regiunea de frontieră ca șofer pe camion de cereale. La data de 19.06.2024 și-a lăsat mașina în localitatea Ciîstovodne, în continuare s-a deplasat pe jos spre linia de frontieră. Prin urmare, la data de 19.06.2024 în jurul orei 23:30, a traversat ilegal frontiera de stat din Ucraina în R. Moldova, ocolind punctele de trecere și control pe direcția localităților Kubei (UA) – Copceac (MD). Ajungând pe teritoriul R. Moldova, l-au întâlnit niște prieteni care se află pe teritoriul R.Moldova. A doua zi a mers în mun. Chișinău la sediul IGPF a MAI pentru a scrie declarație că a trecut ilegal frontiera de stat, iar în continuare*

are scopul de a ajunge în Germania. Acesta susține că s-a deplasat pe jos, singur, fără ajutorul altor persoane, fără plată pentru traversarea frontierei de stat.

Gestionarea fluxului de migranți ucraineni a ridicat provocări semnificative pentru statele de primire. Deși dreptul internațional garantează protecția celor care solicită azil, trecerile ilegale pot complica procesul de identificare și evaluare a cererilor. Statele pot fi tentate să adopte măsuri restrictive, cum ar fi respingerea cererilor de azil sau returnarea rapidă a migranților, ceea ce poate încălca principiile fundamentale ale dreptului internațional.

În anumite cazuri, rețelele de trafic de migranți au facilitat traversarea ilegală a frontierei de stat, percepând sume considerabile de bani. De exemplu, în decembrie 2024, poliția de frontieră a descoperit o grupare infracțională care organiza treceri ilegale, percepând între 3.500 și 10.000 de dolari per persoană.

Conform *Convenției de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților*, ***dreptul la azil*** este un drept fundamental al persoanelor care se confruntă cu persecuții în țara lor de origine. Acest drept include posibilitatea de a solicita protecție într-un alt stat, chiar dacă intrarea în acel stat a fost ilegală. În Uniunea Europeană, *Directiva privind procedurile de azil (2013/32/UE)* stipulează că statele membre nu pot respinge o cerere de azil doar pe baza modului de intrare sau prezență ilegală pe teritoriul lor.

Republica Moldova, în calitate de stat semnatar al Convenției de la Geneva și al Protocolului din 1967, are obligația de a acorda protecție persoanelor care se confruntă cu persecuții. *Legea nr. 270 din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova* reglementează procedurile de acordare a statutului de refugiat și a protecției temporare. Potrivit prevederilor acestei legi, *azilul* reprezintă o instituție juridică prin al cărei intermediu statul oferă străinului protecție, recunoscând-i statutul de refugiat și acordând-i protecție umanitară, protecție temporară sau azil politic.

Dreptul la azil constituie un pilon esențial al protecției internaționale a drepturilor omului. În paralel, statele își exercită suveran dreptul de a controla accesul pe teritoriul național, inclusiv prin sancționarea traversărilor ilegale ale frontierei. Tensiunea dintre dreptul fundamental la azil și prerogativele statelor de a-și controla frontierele reprezintă una dintre cele mai semnificative dileme ale dreptului internațional contemporan. Mobilitatea transfrontalieră sporită, conflictele armate, crizele climatice și regimurile represive determină creșterea numărului de persoane care solicită protecție internațională, deseori prin mijloace considerate ilegale de statele de destinație.

Dreptul de a solicita azil este consacrat în Articolul 14 al Declarației Universale a Drepturilor Omului (1948), care prevede că *„în caz de persecuție, orice persoană are dreptul de a căuta azil și de a beneficia de azil în alte țări”* [1]. Cadrul juridic principal este oferit de *Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților* și *Protocolul din 1967*, care definesc statutul de refugiat și stabilesc garanții fundamentale, în special principiul *non-refoulement*, prevăzut în articolul 33 al Convenției.

Pe de altă parte, Codurile penale ale multor state, inclusiv cel al Republicii Moldova, califică trecerea ilegală a frontierei drept infracțiune, ceea ce ridică întrebări privind compatibilitatea acestor dispoziții cu obligațiile internaționale privind refugiații. În acest context, potrivit prevederilor art. 362 din Codul penal: *„Trecerea ilegală a frontierei de stat constituie trecerea frontierei de stat a Republicii Moldova, prin eludarea sau sustragerea de la controlul efectuat la trecerea acesteia”*. Totodată, conform prevederilor alin. (4) al aceluiași articol: *„Acțiunea prezentului articol nu se extinde asupra cetățenilor străini veniți în Republica Moldova, fără pașaportul stabilit sau fără autorizație, pentru a se folosi de dreptul de azil acordat de Constituția Republicii Moldova, precum și asupra persoanelor care sunt victime ale traficului de ființe umane”*. [2]

Deși majoritatea legislațiilor naționale incriminează traversarea ilegală a frontierelor, Articolul 31 din Convenția de la Geneva introduce o excepție importantă: refugiații care intră ilegal în teritoriul unui stat semnatar nu trebuie sancționați penal dacă provin direct dintr-un teritoriu unde viața sau libertatea lor era amenințată și se prezintă autorităților fără întârziere.

Instanțele europene, în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), au oferit interpretări relevante privind protejarea dreptului la azil chiar și în condițiile în care solicitantul a intrat ilegal pe teritoriul unui stat. Cazuri precum *Hirsi Jamaa și alții c. Italiei* sau *M.S.S. c. Belgiei și Greciei* au accentuat importanța protecției efective a refugiaților, condamnând tratamentele discriminatorii sau detenția automată a acestora pe motivul trecerii ilegale a frontierei. Se conturează astfel o practică juridică ce tinde să prevaleze protecția internațională în fața rigorii penale.

Statele au dreptul suveran de a-și proteja teritoriul și populația, conform dreptului internațional. Cu toate acestea, acest drept trebuie exercitat în conformitate cu obligațiile asumate prin tratatele internaționale în materia drepturilor omului.

Pentru a asigura echilibrul între protecția refugiaților și controlul frontierelor, statele trebuie să:

- implementeze mecanisme echitabile și rapide de procesare a cererilor de azil;
- dezvolte instrumente de cooperare internațională, inclusiv distribuirea responsabilităților între statele membre ale comunităților regionale;
- asigure respectarea principiului proporționalității în orice măsură de natură restrictivă.

În plus, este esențială delimitarea clară între migranții economici și refugiați, în scopul protejării celor din urmă fără a compromite ordinea publică sau securitatea.

Conform prevederilor art. 9 alin. (1) din *Legea nr. 270 din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova*: „Autoritățile competente asigură accesul în teritoriul Republicii Moldova al oricărui străin aflat la frontiera de stat, din momentul manifestării de voință, exprimată în scris sau oral, din care să rezulte că acesta solicită protecția Republicii Moldova”. Totodată, potrivit alin. (2) al art. 9 din aceeași lege:

„Solicitanții de azil nu vor fi sancționați pentru intrare sau ședere ilegală pe teritoriul Republicii Moldova. Tratamentul aplicat acestor persoane se va conforma standardelor internaționale referitoare la drepturile omului și prevederilor prezentei legi".

Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28.07.1951 [3], la care R. Moldova a aderat la data de 23.11.2001 prin Legea nr. 677, stabilește că: „Statele nu vor aplica sancțiuni penale, pe motivul intrării sau șederii ilegale a refugiaților, care, sosind direct din teritoriul unde viața sau libertatea lor erau amenințate, intră sau se găsesc pe teritoriu străin fără autorizație, sub rezerva prezentării fără întârziere la autorități pentru a le expune motivele, recunoscute ca valabile, ale intrării sau prezenței lor ilegale".

Potrivit prevederilor art. 8 din *Constituția R. Moldova* „Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite şi tratatele la care este parte, să-şi bazeze relaţiile cu alte state pe principiile şi normele unanim recunoscute ale dreptului internaţional. Intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziţii contrare Constituţiei va trebui precedată de o revizuire a acesteia".

Obiectul juridic special al infracțiunii prevăzute la art. 362 Cod Penal, îl formează relațiile sociale cu privire la inviolabilitatea frontierei de stat a Republicii Moldova. *Latura subiectivă* a infracțiunii se caracterizează prin intenție directă.

În această ordine de idei, fapta de trecere ilegală a frontierei de stat de către o persoană, în scopul de a-și salva viața și a cere azil, nu constituie infracțiune, luând în considerație situația de război existentă pe teritoriul Ucrainei[4]. Trecerea ilegală a frontierei și dreptul la azil sunt interconectate, în contextul războiului din Ucraina. Statele trebuie să echilibreze securitatea națională cu obligațiile internaționale de protecție a refugiaților. Republica Moldova, prin măsurile sale, a demonstrat un angajament de a respecta drepturile fundamentale ale migranților, chiar și în fața provocărilor legate de migrarea ilegală.

Pentru a asigura o gestionare eficientă și umană a migrației, este esențial ca statele să colaboreze la nivel bilateral și internațional, să întărească mecanismele de protecție și să promoveze soluții durabile pentru refugiați[5]. Situația refugiaților ucraineni în Republica Moldova evidențiază complexitatea relației dintre dreptul la azil și regimul de trecere a frontierei.

În fața provocărilor globale actuale, dreptul la azil și controlul frontierelor nu trebuie percepute ca principii antagonice, ci ca dimensiuni complementare ale unui sistem internațional echitabil. Prin respectarea normelor internaționale și adoptarea unor politici coerente și umane, statele pot menține un echilibru just între suveranitate și solidaritate.

Conflictul dintre dreptul la azil și incriminarea trecerii ilegale a frontierei de stat relevă o tensiune profundă între normele juridice internaționale de protecție a drepturilor fundamentale ale omului și preocupările statelor pentru securitate și controlul migrației[6]. Analiza normativă și jurisprudențială demonstrează că, în ciuda reglementărilor clare oferite de Convenția de la Geneva din 1951 și de Carta Drepturilor

Fundamentale a Uniunii Europene, multe state continuă să aplice sancțiuni penale solicitanților de azil, adesea în mod automat și fără a examina contextul individual al intrării ilegale.

Această abordare nu doar contravine obligațiilor internaționale asumate de state, ci și periclitează eficiența sistemelor de azil, contribuind la stigmatizarea și marginalizarea refugiaților. Dreptul la azil trebuie tratat nu ca o favoare oferită de stat, ci ca un drept fundamental care trebuie garantat în mod efectiv. Astfel, se impune recunoașterea explicită, în legislațiile naționale, a excepției de la răspunderea penală pentru persoanele care trec ilegal frontiera în scopul de a solicita protecție internațională.

Este necesară o armonizare între legislațiile penale naționale și normele internaționale, precum și o reformare a practicilor administrative care condiționează accesul la azil de forme rigide de intrare legală. În centrul oricărei politici publice în domeniul migrației ar trebui să stea principiul umanității și respectului pentru demnitatea umană[7]. Doar în acest mod se poate realiza un echilibru autentic între suveranitatea statelor și obligațiile acestora față de drepturile fundamentale ale persoanelor aflate în nevoie de protecție. În contextul conflictului armat din Ucraina și al exodului masiv de persoane în căutare de protecție internațională, abordarea penală a trecerii ilegale a frontierei de stat devine nu doar contraproductivă, ci și contrară angajamentelor internaționale asumate de Republica Moldova.

Aplicarea prevederilor penale ale Codului penal asupra cetățenilor Ucraineni care traversează frontiera pentru a solicita azil sau protecție ar însemna o revictimizare a unor persoane deja afectate profund de război, încălcând astfel principiile fundamentale ale dreptului internațional al refugiaților. În plus, incriminarea acestor persoane subminează funcționarea sistemului de protecție, descurajează solicitarea oficială a azilului și încurajează ascunderea în afara sistemului juridic, ceea ce poate duce la marginalizare, exploatare și trafic de persoane[8]. Din perspectiva politicii penale, este esențial să se facă distincția între migrația neregulată economică și deplasarea forțată generată de conflict armat. Penalizarea uniformă a tuturor formelor de intrare ilegală ignoră nuanțele și particularitățile fiecărui caz și contravine principiului proporționalității sancțiunii[8].

Astfel, considerăm că Republica Moldova trebuie să continue practica de neincriminare a cetățenilor ucraineni care solicită protecție, consolidând totodată cadrul normativ care reglementează excepțiile de la răspunderea penală pentru refugiați. Acest lucru va reflecta nu doar respectarea obligațiilor internaționale, ci și valorile umanității, solidarității și protecției drepturilor fundamentale ale omului, esențiale într-un stat democratic.

Deși Republica Moldova nu este stat membru al Uniunii Europene, adoptarea unei legislații similare cu Directiva 2001/55/CE privind protecția temporară ar permite gestionarea mai eficientă a fluxurilor masive de refugiați în situații de criză, oferind un cadru legal clar pentru admiterea, șederea și accesul la drepturi al refugiaților

ucraineni. Este esențială consolidarea mecanismelor de sprijin juridic gratuit, în special pentru refugiații care au intrat ilegal în țară. Asistența juridică eficientă asigură respectarea drepturilor procedurale și previne aplicarea eronată a normelor penale în detrimentul solicitanților.

De asemenea, combaterea discursului public negativ față de refugiați este crucială pentru menținerea coeziunii sociale și sprijinului populației. Guvernul ar trebui să sprijine campanii publice de informare despre dreptul la azil, cauzele migrației forțate și obligațiile internaționale ale Republicii Moldova.

Referințe bibliografice:

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1948
2. Codul Penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18-04-2002
3. Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților

Resurse web:

4. UNHCR Moldova – Informații oficiale despre azil și refugiați. (accesat: 29.04.2025). Disponibil: https://www.unhcr.org/md/ro
5. Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova. (accesat: 28.04.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122219&lang=ro
6. Directiva 2001/55/CE a Consiliului Uniunii Europene privind protecția temporară. (accesat: 28.04.2025). Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal -content/RO/TXT/?uri=CELEX%3
7. European Council on Refugees and Exiles (ECRE) – Raport privind criminalizarea migrației. (accesat: 29.04.2025). Disponibil: https://ecre.org/criminalisation-of-migration/
8. Oficiul Migrație și Azil al Republicii Moldova – Ghiduri și statistici. (accesat: 26.04.2025). Disponibil: https://bma.gov.md/ro/content/azil

CZU 327.57(4):341.222:341.43 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.10

PERSPECTIVA EUROPEANĂ DE ASIGURARE A PROTECȚIEI INTERNAȚIONALE LA FRONTIERĂ

THE EUROPEAN PERSPECTIVE ON ENSURING INTERNATIONAL PROTECTION AT THE BORDER

BUZEV Anatoli
Doctorand,
Șef Direcție, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a MAI
ORCID ID: 0000-0003-4373-3645
E-mail: anatoli.buzev@gmail.com

Abstract. *The migration and refugee crises that began several years ago, significantly amplified by conflicts in the Middle East, Africa, and Southeast Asia, have prompted the member states of the European Union to adopt more effective measures in managing migration and refugee flows. The waves of migrants and refugees that reached the EU territory in 2014-2015 exceeded the capacity of member states to manage them. Security systems in European states faced major challenges in ensuring a coordinated, effective, and fair response. These challenges have forced European institutions to review and adapt legislation in the field of migration and asylum in order to adequately respond to new realities. In this context, clear regulations have been established aimed at more efficient migration management, while maintaining the fundamental principles of the European Union.*

The present article aims to highlight the measures taken by European institutions to ensure the security of the EU in relation to migrant and refugee flows and the developments at the national level of the Republic of Moldova in its aspirations for European integration.

Keywords: *international protection, asylum, refugees, security, border, European integration.*

Rezumat*. Crizele de migrație și refugiați care a început în urmă cu mai mulți ani, amplificată în mod semnificativ de conflictele din Orientul Mijlociu, Africa și Asia de Sud-Est, au determinat statele membre a Uniunii Europene să adopte măsuri mai eficiente în domeniul gestionării fluxurilor de migrație și de refugiați. Valurile de migranți și refugiați care au ajuns pe teritoriul UE în anii 2014-2015 au depășit capacitatea de gestionare a statelor membre. Sistemele de securitate din statele europene s-au confruntat cu dificultăți majore în asigurarea unui răspuns coordonat, eficient și echitabil. Aceste provocări au impus instituțiilor europene necesitatea de a revizui și adapta legislația în domeniul migrației și azilului, astfel încât să poată răspunde adecvat noilor realități. În acest context, s-au stabilit reglementări clare care vizează o gestionare mai eficientă a migrației, păstrând în același timp principiile fundamentale ale Uniunii Europene.*

Prezentul articol are drept scop evidențierea măsurilor realizate de către instituțiile europene pentru asigurarea securității UE în raport cu fluxurile de migranți și refugiați și evoluțiile la nivel național ale Republicii Moldova în aspirațiile sale de integrare europeană.

Cuvinte-cheie*: protecție internațională, azil, refugiați, securitate, frontieră, integrare europeană.*

Introducere

Drepturile omului, democrația și statul de drept reprezintă valori fundamentale ale Uniunii Europene, consemnate în tratatul său de bază și întărite prin adoptarea Cartei Drepturilor Fundamentale. Aceste principii esențiale sunt condiții obligatorii pentru orice țară care aspiră la aderarea la Uniunea Europeană (UE), precum și pentru acelea care încheie acorduri comerciale sau de altă natură cu Uniunea. UE tratează drepturile omului ca fiind universale și indivizibile, angajându-se activ atât în promovarea acestora pe plan intern, cât și în relațiile sale externe cu țările terțe.

Indiferent dacă fluxurile migraționale și de refugiați amenință sau nu suveranitatea statului, incontestabil este faptul că, în contextul asigurării integrității conceptului de suveranitate, este dreptul statelor de ași controla frontierele. Respectarea drepturilor omului este o prerogativă la fel de importantă pentru fiecare stat. Una dintre dilemele - cheie pentru elaborarea politicilor în domeniul migrației este că, uneori aceste două principii sunt greu de conciliat. Acesta este în special cazul solicitanților de azil și al refugiaților care se deplasează în mod neregulat. Provocarea statelor este de a limita accesul la teritoriile lor fără a submina dreptul de a căuta și de a beneficia de protecție.

Asigurarea securității naționale are ca obiectiv principal protejarea atributelor fundamentale ale unui stat. În acest context, B. Buzan pune întrebarea: „Care sunt caracteristicile definitorii ale unui stat?" și oferă un răspuns clar: „Un stat trebuie să aibă teritoriu" [5, p.76]. Securitatea la frontieră ca și obiectiv al securității naționale se referă la ideea că frontierele naționale nu sunt doar linii geografice care delimitează teritorii, ci și elemente fundamentale în protejarea securității unui stat și a cetățenilor săi. Acest deziderat subliniază rolul crucial al frontierei în controlul fluxurilor de persoane care intră sau ies dintr-o țară. În acest context, frontierele devin nu doar puncte de separare, ci și instrumente de protecție împotriva riscurilor interne și externe, cum ar fi migrația ilegală, traficul de persoane, terorismul, comerțul ilegal și alte amenințări la securitatea națională.

Pentru asigurarea securității unui stat depinde în mare măsură de gestionarea și controlul eficient al frontierei. Un control slab sau ineficient al frontierei poate duce la vulnerabilități semnificative, permițând intrarea unor elemente externe care pot reprezenta o amenințare pentru stabilitatea statului, pentru ordinea publică sau pentru economia națională. Astfel, frontierele sunt văzute ca o „barieră" ce protejează suveranitatea națională, oferind statului instrumentele necesare pentru a preveni intruziunile sau infiltrările externe periculoase. Într-o lume globalizată, unde mobilitatea oamenilor este tot mai mare, conceptul de „frontieră sigură" a evoluat, devenind mai sofisticat. Securitatea frontierelor nu mai presupune doar protejarea teritoriului fizic prin patrule și garduri, ci și utilizarea tehnologiilor avansate, precum supravegherea prin satelit, drone, biometria și baze de date informatice, pentru a monitoriza mișcările transfrontaliere. Aceste măsuri sunt menite să reducă riscurile asociate migrației necontrolate sau criminalității transnaționale [20]. Totuși, acest concept nu

este lipsit de controverse, mai ales în contextul respectării drepturilor fundamentale ale oamenilor și al promovării unei mobilități transfrontaliere mai deschise și mai flexibile. În timp ce securitatea națională impune măsuri stricte de control, se pune totodată problema echilibrului între securitatea națională și drepturile omului, inclusiv protecția refugiaților și migranților, care pot fi afectate de politici frontaliere excesiv de restrictive.

Luând în considerare faptul că ordinea juridică într-un stat începe şi se termină la frontierele acestuia şi că orice persoană care se află pe teritoriul statului şi în jurisdicția acestuia trebuie să fie protejată, iar drepturile acesteia trebuie respectate şi că statul trebuie să asigure respectarea acestor drepturi pe teritoriul său, statul are dreptul de a controla frontierele sale şi de a impune restricții privind libera circulaţie. Cu toate acestea, statele pot reglementa accesul pe teritoriul lor, însă în limitele stabilite de standardele juridice internaţionale, elaborând politici specifice de gestionare a frontierelor pentru a asigura atât guvernarea adecvată, cât şi respectarea celor dintâi. Astfel de politici sunt elaborate tradițional ținând cont de două obiective principale: (I) facilitarea fluxului de migranți în situaţie regulată; şi (II) prevenirea intrării ilegale a migranţilor [17, p.107].

Exercitarea jurisdicției, în special la frontiere, poate avea un impact considerabil asupra drepturilor persoanelor care se pot afla într-o astfel de locație [4]. Este indispensabil de reiterat faptul că împuternicirea unui stat de a-şi exercita jurisdicția asupra persoanelor aflate pe teritoriul său permite statului nu doar să emită reglementări pe care aceste persoane sunt obligate să le respecte, ci şi impune statului responsabilitatea de a asigura şi proteja drepturile tuturor persoanelor aflate pe teritoriul său, indiferent de naționalitate.

Metode și materiale aplicate

Pentru realizarea acestui studiu, a fost utilizat un ansamblu extins de metode de cercetare empirică, care au facilitat observarea și analiza fenomenelor de la nivel european, a dinamicii fluxurilor de refugiați din Ucraina și a mecanismelor de gestionare a situațiilor de criză la frontiera estică a Uniunii Europene, precum și a strategiilor similare aplicate în Republica Moldova. Metodele de analiză și sinteză au permis o concentrare detaliată asupra procedurilor și instrumentelor utilizate în raport cu beneficiarii de protecție internațională, asigurând o înțelegere aprofundată a intervențiilor instituționale și a reglementărilor specifice. Studiul materialelor teoretice și al cazurilor practice a facilitat o evaluare cuprinzătoare a cadrului legislativ în contextul unui aflux semnificativ de migranți și refugiați, evidențiind implicațiile acestuia asupra securității publice, managementului integrat al frontierelor și respectării drepturilor fundamentale ale omului.

De asemenea, documentarea webografică a jucat un rol esențial în valorificarea tehnologiilor informaționale moderne, permițând accesul la surse actualizate și relevante. Acest demers metodologic a contribuit în mod semnificativ la calitatea

și actualitatea cercetării, asigurând o fundamentare științifică solidă a concluziilor formulate.

Reforma sistemului european de azil. Pactul UE privind migrația și azilul

În contextul unei crize majore de migrație și refugiați care a început în urmă cu mai mulți ani, amplificată în mod semnificativ de conflictele din Orientul Mijlociu, Africa și Asia de Sud-Est, UE a adoptat o nouă legislație privind migrația și azilul. În perioada 2015-2016, valul de migranți și refugiați care au ajuns pe teritoriul UE a depășit capacitatea de gestionare a statelor membre. În acest context, statele europene s-au confruntat cu dificultăți majore în asigurarea unui răspuns coordonat, eficient și echitabil.

O situație similară este reprezentată de criza migrațională la frontiera externă a UE cu Belarus, datorită creării în anul 2021 a unei rute de migrație artificială din Orientul Mijlociu spre Belarus, cu scopul explicit de a riposta sancțiunilor aplicate de UE. Situația din Belarus indică implicarea activă a țărilor terțe în instrumentarea migrației în scopuri politice. Aparent, anumite state din vecinătatea UE percep „șantajul migrației" ca o metodă eficientă al unui atac hibrid menit să exercite presiuni asupra frontierelor externe ale UE pentru a-și promova interesele geopolitice și a extorca concesii de la UE [11]. Odată ajunși în Belarus și incapabili să se întoarcă în țările lor de origine, unii migranți și-au aranjat singuri călătoria finală în UE. Autoritățile au fost raportat cazuri de migrație ilegală în condiții care pun viața în pericol, inclusiv transportarea în vehicule supraaglomerate, pe platforme cargo, cisterne etc. Totodată, au fost constatate mai multe incidente soldate cu decese sau migranți abandonați în stare critică de sănătate. Stalele UE precum Lituania, Letonia și Polonia au declarat stăre de urgență la frontieră, concentrând forțe suplimentare necesare la realizarea controlului frontierei.

În același scop și cu aceleași metode ale războiului hibrid, Federația Rusă utilizează fluxurile de migrație ca parte a amenințărilor hibride pentru destabilizarea securității naționale a Finlandei. În noiembrie 2023, guvernul finlandez a închis granița terestră cu Rusia ca răspuns la un val neobișnuit de migranți, majoritatea provenind din Orientul Mijlociu și Africa. Prin acțiunile sale, Rusia a facilitat trecerea acestor migranți peste frontiera comună într-un efort organizat de influențare și destabilizare mai ales după aderarea Finlandei la NATO în 2023. Autoritățile finlandeze au afirmat că agențiile rusești ajutau migranții să ajungă în zonele de frontieră, utilizând acest fenomen ca un instrument de presiune geopolitică [14]. În acest context, Finlanda a adoptat măsuri legislative pentru a contracara acestei amenințări hibride la adresa securității naționale, permițând întoarcerea migranților care intră ilegal și consolidând infrastructura de securitate la frontiera comună cu Federația Rusă.

Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european, reprezentată de Agenția FRONTEX, sunt responsabile de implementarea unei strategii integrate de gestionare a frontierelor Uniunii Europene, într-un cadru de responsabilitate partajată între

Agenție și autoritățile naționale competente. Această responsabilitate include supravegherea frontierelor maritime și alte forme de control la frontiere, în conformitate cu reglementările europene. Statele membre păstrează competența principală în administrarea propriilor segmente ale frontierelor externe. Cu toate acestea, FRONTEX contribuie la consolidarea securității prin intermediul unui corp permanent al Poliției de Frontieră și Gărzii de Coastă Europene, alcătuit din 10.000 de agenți operaționali [11]. Corpul permanent al FRONTEX colaborează direct cu autoritățile naționale pentru a executa o serie de funcții esențiale, precum verificarea documentelor de identitate, patrularea zonelor de trecere a frontierei și decizia privind admiterea sau refuzul accesului în Uniunea Europeană.

Această extindere a capacității operaționale reflectă o orientare strategică mai amplă către eficientizarea politicilor de returnare a migranților aflați în situație de ședere ilegală. Regulamentul european adoptat în 2019 subliniază faptul că sporirea resurselor și extinderea mandatului FRONTEX au ca obiectiv principal atât intensificarea controlului frontierelor externe, cât și creșterea eficacității procesului de repatriere a migranților ilegali. Această abordare integrată urmărește nu doar securizarea frontierelor UE, ci și optimizarea mecanismelor de gestionare a fluxurilor migratorii, în conformitate cu principiile dreptului internațional și ale politicilor comune de migrație și azil.

De asemenea, divergențele dintre statele membre privind distribuirea responsabilităților legate de primirea migranților și refugiaților au dus la o lipsă de consens și la o fragmentare a politicilor naționale. Unele state au adoptat politici restrictive, în timp ce altele au implementat măsuri mai deschise. Aceste diferențe au făcut ca sistemul european de azil să devină mai ineficient și mai puțin solidar. Un alt factor semnificativ a fost creșterea fenomenului de migrație ilegală și a abuzurilor asociate acestuia, cum ar fi traficul de persoane și condițiile de viață precare ale migranților. De asemenea, temerile legate de securitatea internă și de posibilele riscuri legate de terorism au contribuit la presiunea asupra procesului decizional al UE.

Pentru a răspunde acestor provocări, UE a propus și adoptat o serie de măsuri legislative care includ un nou Pact privind migrația și azilul [7]. Scopul acestui Pact este de a crea un sistem mai echitabil și mai eficient pentru gestionarea migrației și a cererilor de azil, promovând solidaritatea între statele membre și asigurându-se că procesul de azil este mai rapid și mai transparent. Noua legislație propune și un mecanism de distribuire a migranților în funcție de capacitățile fiecărui stat membru, pentru a evita suprasolicitarea anumitor țări. De asemenea, se pune accent pe combaterea migrației ilegale prin măsuri mai stricte de control la frontiere și cooperarea cu țările terțe. Totodată, noile reglementări sunt orientate și spre consolidarea protecției drepturilor fundamentale ale migranților și refugiaților, inclusiv prin asigurarea unor condiții adecvate de primire și integrare. Astfel, legislația privind migrația și azilul adoptată de UE urmărește să asigure un echilibru între controlul migrației și respec-

tarea valorilor fundamentale ale Uniunii Europene, cum ar fi drepturile omului și solidaritatea între statele membre.

Instituirea acestor norme va contribui la gestionarea sosirilor în mod ordonat, la crearea de proceduri eficiente și uniforme și la asigurarea unei repartizări echitabile a sarcinilor între statele membre. Pactul UE privind migrația și azilul includ noi regulamente precum:

Regulamentul privind procedura de screening va permite autorităților naționale să direcționeze migranții aflați în situație ilegală și solicitanții de azil de la o frontieră externă către procedura relevantă și va garanta faptul că controalele în materie de identificare, securitate și vulnerabilitate, precum și evaluarea stării de sănătate sunt efectuate în mod uniform.

Noile norme privind baza de date *Eurodac* actualizată vor permite colectarea de date mai exacte și complete (inclusiv date biometrice) despre diferite categorii de migranți, inclusiv solicitanții de protecție internațională și persoanele care sosesc ilegal în UE. Aceste date vor contribui la elaborarea politicilor și la consolidarea controlului migrației ilegale și al deplasărilor neautorizate.

Regulamentul privind procedura de azil raționalizează procedura europeană de azil și introduce o procedură obligatorie la frontieră în cazuri bine definite. Această procedură se va aplica anumitor categorii de solicitanți de azil (de exemplu, celor care provin din țări cu rate scăzute de recunoaștere a cererilor de azil). Scopul procedurii este de a se evalua rapid la frontierele externe ale UE dacă cererile sunt nefondate sau inadmisibile. Persoanele care fac obiectul procedurii de azil la frontieră nu sunt autorizate să intre pe teritoriul UE.

Regulamentul privind procedura de returnare la frontieră se referă la returnarea persoanelor a căror cerere a fost respinsă în cadrul acestei proceduri la frontieră.

Regulamentul privind gestionarea azilului și migrației stabilește care stat membru este responsabil de examinarea cererilor de protecție internațională și introduce, pentru prima dată, o repartizare echitabilă a responsabilității între statele membre.

Regulamentul privind situațiile de criză, permite UE a fi mai bine pregătită pentru a trata cererile de azil în circumstanțe excepționale.

Regulamentul privind condițiile de obținere a protecției internaționale și *Directiva privind condițiile de primire* stabilesc norme uniforme privind criteriile de acordare a protecției internaționale și, respectiv, standardele pentru primirea solicitanților de azil. Acestea ar trebui să contribuie, de asemenea, la reducerea deplasărilor secundare între statele membre.

În cele din urmă, *Regulamentul privind relocarea* abordează căile de acces legale și sigure către UE, stabilind norme comune în materie de relocare și admisie umanitară [8].

Pactul privind azilul și migrația reprezintă o reformă majoră a politicilor Uniunii Europene în materie de migrație, având scopul de a crea un sistem mai echitabil, eficient și solidar între statele membre. Noul cadru legislativ introduce reguli clare

pentru gestionarea fluxurilor de migranți, stabilind proceduri uniforme și eficiente pentru procesarea cererilor de azil. Pactul are un impact semnificativ, contribuind la o mai bună gestionare a fluxurilor de migranți, la reducerea presiunii asupra statelor aflate în prima linie și la consolidarea securității frontierelor externe ale UE. Totodată, reforma urmărește să asigure respectarea drepturilor fundamentale ale solicitanților de azil și să sprijine o distribuire mai echitabilă a responsabilităților între statele membre.

Securitatea frontalieră a Republicii Moldova în perspectiva noului Pact UE privind migrația și azilul

Fluxurile transfrontaliere de migranți lezează securitatea şi ordinea publică şi totodată puterea statelor de a-şi asigura inviolabilitatea frontierelor, devenind astfel un risc și o amenințare la adresa securității. În același timp, pe lângă riscurile de securitate și ordine publică, ce pot apărea la adresa securităţii unei țări, inevitabile pot fi şi riscurile militare, precum terorismul, conflicte de grupuri, acțiuni iredentiste [1]. B. Buzan, în lucrarea *„Popoare, statele şi teama”*, extinde semnificativ analiza conceptelor de „securitate națională”, susținând că discuția despre securitate se concentrează pe reducerea amenințărilor [5]. Întru susținerea afirmațiilor lui B. Buzan și realizarea măsurilor adecvate pentru scăderea amenințărilor și diminuarea vulnerabilităților, autoritățile Republicii Moldova au purces la un proces complex de reforme în domeniul securității, axat pe reforma cadrului normativ național și alinierea la acquis-ul UE, reorganizarea instituțiilor din domeniul securității naționale, dotarea și tehnologizarea procedurilor ce contribuie la diminuarea și combaterea migrației ilegale și a criminalității transfrontaliere, impulsionarea formatului de soluționare și reintegrare graduală a regiunii transnistrene și sporirea rolului Uniunii Europene în procesul de soluționare a conflictului și de preluare a controlului în întregime asupra frontierei de stat.

Republica Moldova are frontieră comună cu Ucraina şi România. Potrivit definiției din Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova „Frontiera de stat a Republicii Moldova reprezintă linia ce desparte pe uscat și pe apă teritoriul Republicii Moldova de teritoriile statelor vecine, iar în plan vertical delimitează spațiul aerian și subsolul Republicii Moldova de spațiul aerian și subsolul statelor vecine” [15]. Securitatea frontalieră este parte integrantă a securității naționale care asigură, prin intermediul managementului integrat al frontierei de stat, supravegherea și controlul trecerii frontierei de stat, precum și combaterea criminalității transfrontaliere [15].

Crizele recente ale migrației și refugiaților de la granițele de sud și de est europene indică faptul că UE se va confrunta cu o frecvență mai mare a unor astfel de evenimente. Interacțiunea dintre geopolitica complexă, situația de securitate turbulentă și alte megatendințe într-o lume multipolară ostilă va instiga cel mai probabil schimbări majore care afectează profund diferite regiuni și țări terțe. Deoarece anu-

mite țări terțe învecinate ar putea încerca să instrumentaleze fluxurile de migranți și refugiați în scopuri politice, UE s-ar putea confrunta și cu diverse situații ale scenariului „șantajul migrațional". Întrucât crizele viitoare ale migrației (și alte amenințări de securitate) vor afecta cel mai probabil integritatea frontierelor externe și vor testa eficacitatea sistemelor UE de control la frontieră, ar trebui luat în considerare un set cuprinzător de măsuri politice și organizaționale pentru a îmbunătăți nivelul de pregătire generală și de management al frontierelor în situații de criză [11, p.16].

Analizând evoluția crizei refugiaților și a fluxurilor migraționale în Europa în anul 2019, A. Sarcinschi constată că aceasta nu se limitează doar la aspectele legate de numărul populației, reconfigurarea rutelor și fluxurilor sau politicile în domeniu, ci și influențează dinamica politică a Europei [19, p.98]. Criza este adesea exploatată în propagandă, dezinformare și răspândirea de știri false, contribuind astfel la remodelarea peisajului politic european. Tema migrației este intens folosită în discursurile eurosceptice, având un impact sporit atunci când este asociată cu alte subiecte sensibile. Printre acestea se numără criza economică, care, deși ipotetică, este prezentată ca fiind accentuată de prezența refugiaților și migranților, și problematica suveranității naționale, presupus afectată de deciziile Uniunii Europene în materie de returnare a migranților. Aceste conexiuni, chiar dacă susținerea lor reală este discutabilă, amplifică efectul asupra opiniei publice.

Criza refugiaților din Ucraina aduce în discuție problema securității statelor europene, materializată în trecerea frauduloasă a frontierelor, în riscurile ca membri ai grupărilor teroriste să pătrundă în Europa și să plănuiască noi atentate cu puternice implicații economice, sociale și politice. Deși criza refugiaților din Ucraina trebuie studiată atent și abordată într-o manieră care să asigure respectarea drepturilor tuturor persoanelor care caută protecție și fug din calea războiului, nu putem trece cu vederea celelalte consecințe ale acesteia. Un răspuns conjugat al statelor membre ale Uniunii Europene și al celor aspirante la acest statut, precum este și Republica Moldova, este absolut necesar pentru a răspunde cu mijloace potrivite în fața acestei provocări. Pentru a găsi răspuns în fața unei situații atât de sensibile, precum acea a crizei refugiaților, este necesar să fie luate măsuri dintre cele mai diverse - de la adaptarea cadrului legislativ în vederea asigurării protecției acestora până la identificarea soluțiilor pe termen mediu și lung, care trebuie să fie aplicate în vederea reducerii, pe cât posibil, a riscurilor de securitate.

Sistemul de azil în Republica Moldova este aliniat în conformitate cu unele prevederi ale normelor internaţionale în domeniu, precum şi a bunelor practici care derivă de la acestea. Instituția azilului servește un indicator al respectării de către țară a drepturilor și libertăților de bază ale omului și respectarea cerințelor dreptului umanitar. Ponderea angajamentelor asumate de Republica Moldova în domeniu poate fi comparată cu ponderea statelor ex-sovietice, cum ar fi Letonia, Lituania și Estonia. Numărul solicitărilor de azil primite și a deciziilor de acordare a protecției internaționale în coraport cu PIB pe cap de locuitor și corelat cu numărul solicitărilor

de azil la 100.000 populație denotă sarcina sporită a Republicii Moldova în raport cu țările menționate [3, p.58].

Menținerea securității frontierei și a securității naționale a Republicii Moldova reprezintă o prioritate centrală pentru autoritățile responsabile de controlul frontierei de stat. Riscurile asociate fluxurilor migraționale sunt evaluate în funcție de impactul acestora asupra frontierei și asupra securității naționale. Măsurile de consolidare a managementului integrat al frontierei de stat includ îmbunătățirea capacităților de control al frontierei și a activităților operaționale specifice, gestionarea integrată a incidentelor de frontieră, creșterea compatibilității și interoperabilității infrastructurii frontaliere, precum și integrarea sistemelor informaționale și a bazelor de date ale autorităților implicate. De asemenea, dezvoltarea mecanismelor de cooperare internațională reprezintă un element esențial pentru întărirea controalelor la frontiera Republicii Moldova și securizarea frontierei externe a Uniunii Europene în colaborare cu partenerii internaționali. Managementul integrat al frontierei reflectă angajamentele Republicii Moldova privind aspectele legate de frontiere, așa cum sunt prevăzute în Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, și susține elementele necesare pentru asigurarea sustenabilității procesului de aderare la UE [18].

În contextul mediului regional de securitate este tot mai vizibilă necesitatea și importanța aplicării modelului de gestionare europeană integrată a frontierelor, astfel încât să contribuie la fortificarea centurii extinse de securitate în regiune. Programul de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2022-2025 [12] este în concordanță cu Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 [6] și corelat cu obiectivele Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030" [16]. Realizarea obiectivului principal „Frontieră de stat sigură, securizată și funcțională" al Programului de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2022-2025 se bazează pe sporirea calității controlului la trecerea frontierei de stat, optimizarea proceselor, dezvoltarea și aplicarea graduală a instrumentelor de supraveghere a frontierei de stat, consolidarea capacităților Poliției de Frontieră în domeniul securității aeronautice.

Aceste realizări contribuie semnificativ la creșterea capacității de identificare și evaluare a riscurilor în continuă evoluție, asigură furnizarea unor servicii de calitate cetățenilor la frontiera de stat și permit menținerea unui echilibru între un nivel ridicat de securitate la frontieră și facilitarea tranzitului. Totodată, acestea reprezintă o condiție esențială pentru respectarea de către Republica Moldova a criteriilor de referință privind liberalizarea regimului de vize cu Uniunea Europeană. Comisia Europeană urmărește cu atenție executarea recomandărilor înaintate în cadrul Mecanismului UE de suspendare a regimului fără vize, astfel, la data de 6 decembrie 2024, în cel de-al „șaptelea raport" [10] Comisia constată că Republica Moldova a acționat în vederea realizării recomandărilor formulate în raportul precedent. Aceste realizări reconfirmă aspirațiile Republicii Moldova de integrare în comunitatea europeană și beneficiile regimului fără vize cu statele spațiului Schengen, pe care cetățenii moldo-

veni vor beneficia în continuare. Totodată, Republica Moldova urmează să fortifice politicile naționale în domeniul vizelor la politicile respective ale Uniunii Europene și continuarea eforturilor de combatere a crimei organizate, în special pentru traficul ilicit de arme de foc și droguri, combaterea traficului de ființe umane și aspecte financiare ale crimei organizate.

După depunerea de către Republica Moldova a cererii pentru aderarea la UE, martie 2022, Comisia Europeană a identificat nouă etape pentru care Republica Moldova va continua procesul de aderare [9]. Aceste etape se referă la valorile și standardele UE, în special la democrație și statul de drept, precum și drepturile fundamentale. În iunie 2022, Consiliul European a acordat statutul de țară candidată Republicii Moldova și a invitat Comisia să raporteze despre implementarea celor nouă pași. Astfel, pentru alinierea la acquis-ul UE, Republica Moldova urmează să urmărească atent evoluțiile legislației UE în domeniul migrației, în special Noul Pact pentru Migrație, încât acesta va trebui implementat de către Republica Moldova.

Deschiderea procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană a devenit prioritatea la nivel național și presupune un efort considerabil în alinierea la standardele UE, în special la „Capitolul 24 – justiție, libertate, securitate". Pentru a realiza și implementa recomandările experților UE, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027 [13]. În acest scop autoritățile Republicii Moldova au trasat obiectivele prioritare de reformare a sistemului de securitate națională, axate, în special, în domeniul gestionării eficiente a migrației și combaterii migrației ilegale, precum: implementarea Programului naţional de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2026-2030, fiind o condiție esențială pentru asigurarea securității la frontieră, cât și a securității la nivel național și regional; aplicarea pe larg a modelului european de analiză a riscurilor cu utilizarea produselor analitice în planificarea activităților ulterioare de control al frontierei; perfecționarea și dezvoltarea cadrului legislativ național în domeniul colaborării cu instituțiile de frontieră a statelor limitrofe; amenajarea tehnică a frontierei cu sisteme fixe și mobile de supraveghere, dispozitive electronice de semnalizare, aparate de zbor ghidate de la sol, în scopul creării condițiilor necesare de asigurare a securității frontierei și diminuării riscurilor de migrație ilegală și criminalitate transfrontalieră.

Ținând cont de evoluția constantă a politicilor privind gestionarea fluxurilor de migrație și solicitanții de azil, precum și de contextul „Pactului UE privind migrația și azilul", integrarea tehnologiilor inovatoare în acest domeniu va facilita digitalizarea proceselor esențiale, cum ar fi identificarea cetățeniei, procedurile de azil și controlul la frontieră [8].

Protecția internațională a străinilor în Republica Moldova se realizează în conformitate cu prevederile Legii nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova, precum și cu normele și standardele internaționale relevante. Republica Moldova este parte la Convenția ONU din 1951 privind statutul refugiaților și

la Protocolul din 1967 privind statutul refugiaților, asumându-și astfel angajamente în domeniul protecției refugiaților. Scopul politicilor de azil din Republica Moldova este de a oferi protecție străinilor pe baza principiului nereturnării, asigurând respectarea standardelor internaționale în acest domeniu. Sistemul de azil al Republicii Moldova dispune de instrumente juridice și instituționale aliniate în mare parte cerințelor dreptului internațional, iar legislația națională stabilește procedurile pentru acordarea diferitelor forme de protecție, cum ar fi statutul de refugiat, protecția umanitară sau protecția temporară.

Avocatul Poporului, într-un raport special privind evaluarea procedurilor de preluare a cererilor de azil și a solicitanților de azil la punctele de trecere a frontierei de stat [2], recomandă Ministerului Afacerilor Interne revizuirea mecanismului de primire a cererilor de azil, inclusiv ajustarea corespunzătoare la propunerile de modificare a Legii nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova, pentru asigurarea procedurilor corecte și imparțiale în raport cu solicitanții de azil.

În concluzie menționăm că, Republica Moldova se află într-un proces amplu de reforme pentru consolidarea securității naționale și alinierea la standardele Uniunii Europene, în special în domeniul gestionării migrației și protecției frontierelor. Acest efort nu doar că asigură stabilitatea internă, ci oferă și multiple oportunități de dezvoltare, atât pe plan economic, cât și geopolitic. Oportunitățile emergente din acest proces sunt semnificative. Integrarea treptată în structurile europene permite Republicii Moldova să beneficieze de sprijin financiar, tehnic și logistic din partea UE pentru modernizarea infrastructurii la frontieră și implementarea unor politici eficiente de migrație. Digitalizarea proceselor de control și utilizarea tehnologiilor avansate pentru monitorizarea fluxurilor migraționale sporesc capacitatea statului de a preveni riscurile asociate migrației ilegale și criminalității transfrontaliere. În plus, dezvoltarea parteneriatelor internaționale și consolidarea cooperării cu statele membre ale UE oferă Republicii Moldova perspecive de a-și îmbunătăți capacitățile instituționale.

Pe de altă parte, alinierea la acquis-ul UE în materie de migrație și azil facilitează crearea unui sistem eficient de protecție a refugiaților, consolidând astfel angajamentele Republicii Moldova față de drepturile omului și standardele internaționale. Prin dezvoltarea unor politici coerente și sustenabile, țara își poate consolida poziția ca partener de încredere în regiune, beneficiind de sprijinul UE în procesul de aderare. De asemenea, implementarea unor măsuri eficiente în domeniul migrației poate stimula dezvoltarea economică prin atragerea forței de muncă calificate și integrarea migranților în sectoare-cheie ale economiei.

Gestionarea eficientă a fluxurilor migraționale și implementarea reformelor necesare în domeniul securității oferă Republicii Moldova o cale clară spre integrarea europeană. Modernizarea infrastructurii de frontieră, digitalizarea proceselor și consolidarea cooperării internaționale contribuie la stabilitatea și dezvoltarea țării. Totodată, Republica Moldova trebuie să mențină un echilibru între securitate și res-

pectarea drepturilor fundamentale, aspect esențial pentru a-și asigura un parcurs european sustenabil și pentru a deveni un actor important în gestionarea provocărilor regionale legate de migrație.

Bibliografie

1. ANDREI, E. A. «Migraţia - o problemă de securitate». Diplomacy & Intelligence. [online]. Revistă de Științe Sociale, Diplomație și Studii de Securitate 6:46-49. [citat 12.02.2025] Disponibil: https://www.ceeol.com/search /article-detail?id=639592
2. Avocatul Poporului (Ombudsmanul). Raport special privind evaluarea procedurilor de preluare a cererilor de azil în Punctul de Trecere a Frontierei de Stat „Aeroportul Internațional Chișinău" și asigurarea drepturilor solicitanților de azil în cadrul Centrului de cazare al Inspectoratului General pentru Migrație. [online]. [citat 16.01.2025] Disponibil: https://ombudsman.md/rapoarte/drepturile-omului/speciale/
3. Biroul Migrație și Azil. Imigrarea străinilor, azilul și apatridia în Republica Moldova în anul 2020. [online]. Anuar Statistic, 58 p. [citat 02.02.2025] Disponibil: http://bma.gov.md
4. BOGUSZ, B. et all. (eds.), Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives, Martinus Nijhof. [online]. 2004. [citat 29.01.2025] Disponibil: https://dokumen.pub/irregular-migration-and-human-rights-theoretical-european-and-international-perspectives-1nbsped-9781280915505-9789004140110.html. ISBN 90-04-14011-5
5. BUZAN, B. Popoare, statele şi teama. Chişinău: Cartier, 2000. 386 p. ISBN 9789975862325
6. Cancelaria de Stat. Naționalizarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă. Rezultatele procesului de consultare cu privire la adaptarea Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030 la contextul Republicii Moldova. 116 p. [online]. [citat 03.02.2025] https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/adaptarea_agendei_2030_rom_0.pdf
7. Comisia Europeană. Comunicare către Parlamentul european, Consiliu, Comitetul economic și social european și Comitetul regiunilor, referitoare la un nou Pact privind migrația și azilul. [citat 02.03.2025]. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11eab44f01aa75ed71a1. 0008.02/DOC_1&format=PDF
8. Consiliul adoptă pactul UE privind migrația și azilul. Comunicat de presă. https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/
9. European Commission. SWD 698 final. Republic of Moldova 2023 Report. Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 8.11.2023. [online]. [citat 01.03.2025]

Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0698
10. European Commission. Commission report confirms partner countries' compliance with visa-free travel requirements and recommends further improvements. [online]. Press release. 2024. [citat 15.02.2025] Disponibil: https://ec.europa.eu/commission/ presscorner /detail/en/ip_24_6145
11. FRONTEX. Strategic Risk Analysis 2022. [online]. p. 44. [citat 30.10.2024] Disponibil: https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-publishes-strategic-risk-analysis-for-2022-2032-IeI5jq
12. Hotărârea Guvernului nr. 792 din 16.11.2022 cu privire la aprobarea Programului de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2022-2025. [online] Publicat: 16.12.2022 în Monitorul Oficial Nr. 402-408 art. 996. [citat: 03.02.2025] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134537&lang=ro
13. Hotărârea Guvernului Nr. 45 din 24.01.2024 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141812&lang=ro
14. HOFVERBERG, E. *Finland: Parliament Addresses Russia's Instrumentalized Immigration*. [online]. 2024, [citat 03.12.2024] Disponibil: https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2024-07-17/finland-parliament-addresses-russias-instrumentalized-immigration/
15. Legea Nr. 28/2024 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142194&lang=ro
16. Legea nr.315 din 17.11.2022 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030". Publicat: 21-12-2022, În: Monitorul Oficial, Nr. 409-410 art. 758
17. Manual pentru Republica Moldova. Înțelegere drepturile migranţilor. Produs de Centrul Internaţional pentru Dezvoltarea Politicilor Migraţionale, Viena - Austria şi de Institutul Naţional al Justiție al Republicii Moldova. Chișinău, 2015. 288 p.
18. Raport anual de progres privind implementarea strategiei naționale de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2018-2023. [online]. (2021). 37 p. [citat 02.03.2025] Disponibil:https://www.mai.gov.md/sites/default/files/Activitatea/Planuri%20de%20activitate/220223%202801a%20STI_%20DAMEP%20solicitare%20plasare%20pagina%20web%20MAI%20raport%20evaluare%202021%20implementare%20SNMIFS%202018-2023.signed. pdf
19. SARCINSCHI, A. Criza refugiaților și migrației ilegale în Europa: tendințe în primul semestru al anului 2019. [online]. În: Impact Strategic, Nr. 1-2[70-71-]/2019. Universitatea Națională de Apărare „Carol I", Centrul de Studii Strategice de Apărare și Securitate. [citat 14.12.2024] Disponibil: https://cssas.unap.ro/ro/is.htm
20. WALTERS, W. The Frontiers of the European Union: A Geostrategic Perspective. Geopolitics, 2004. 9 (3), 674–698. https://doi.org/10.1080/14650040490478738

CZU: 343.347:341.43:314.745.22 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.11

INFRACȚIUNILE MEDICALE ÎN CAZUL REFUGIAȚILOR: IDENTIFICAREA ȘI DEPĂȘIREA OBSTACOLELOR ÎN INVESTIGARE

MEDICAL CRIMES FOR REFUGEES: IDENTIFYING AND OVERCOMING OBSTACLES TO INVESTIGATION

PISARENCO Constantin
Universitatea Liberă Internațională din Moldova
ORCID: 0000-0001-5548-4653
E-mail: constantin.pisarenco@gmail.com

Summary. *This article analyzes organizational and methodological barriers encountered during the investigation of medical crimes against displaced persons. It highlights legal inconsistencies, difficulties in evidence collection, language barriers, and lack of specialized investigative units as primary obstacles. The research compares Moldova's experience with international practices, emphasizing the need for legislative reforms, improved inter-agency cooperation, and increased protection measures for victims. Recommendations include creating specialized investigative bodies, strengthening forensic objectivity, and enhancing international collaboration.*

Keywords: *medical crimes, displaced persons, forensic investigation, refugees, legal framework, international cooperation.*

Introducere

În perioada actuală, conflictele armate, crizele umanitare și alte situații de urgență provoacă refugierea masivă a persoanelor atât în interiorul țărilor, cât și dincolo de frontierele internaționale. Printre aceste persoane se numără refugiații (care au trecut granițele) și persoanele strămutate intern (IDP) care rămân în țara lor [1]. Dreptul internațional recunoaște că refugiații și migranții au aceleași drepturi fundamentale ca și celelalte umane [2]. În special, acestora li se garantează dreptul la viață și la sănătate, iar statele sunt obligate să le ofere asistența medicală necesară fără discriminare [3]. Cu toate acestea, în practică, persoanele strămutate rămân unul dintre cele mai vulnerabile grupuri. Acestea se confruntă adesea cu riscuri deosebite de a deveni victime ale infracțiunilor, inclusiv ale infracțiunilor medicale, fie prin acte intenționate, fie prin neglijență.

Furnizarea de servicii medicale refugiaților din Ucraina aflați sub protecție temporară în Republica Moldova merită o atenție deosebită. În conformitate cu legislația Republicii Moldova, aceștia beneficiază de asistență medicală în cadrul programului de asigurare obligatorie de asistență medicală, inclusiv asistență medicală de urgență prespitalicească, asistență medicală primară (profilaxie, vaccinare, diagnosticare, consultații ale medicului de familie), servicii ambulatorii specializate (examinări

diagnostice, tratament, asistență stomatologică și dializă), precum și tratament spitalicesc pentru afecțiuni medicale acute. Furnizarea acestor servicii este încredințată instituțiilor de asistență medicală contractate de Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM). În ciuda prevederii normative a drepturilor medicale pentru beneficiarii de protecție temporară, în practică persistă probleme legate de cunoașterea de către pacienți a serviciilor disponibile, de barierele lingvistice, de promptitudinea și calitatea asistenței medicale, precum și de dificultățile de interacțiune dintre serviciile medicale și organele de aplicare a legii în cazurile de suspiciune de infracțiuni medicale [4].

În literatura juridică, „infracțiunile medicale" includ acte socialmente periculoase comise în cursul activităților medicale, în principal de către cadrele medicale [5]. Acestea sunt atât încălcări intenționate, cât și infracțiuni de neglijență [7]. Norme similare există în legislația altor țări CSI. Atât normele naționale (de exemplu, interzicerea transplantului ilegal de organe), cât și normele de drept internațional (în special, articolul 11 din Protocolul adițional I din 1977 la Convențiile de la Geneva interzice prelevarea de țesuturi sau organe de la răniți și bolnavi, iar Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale clasifică deplasarea forțată a civililor și experimentele inumane drept crime de război) sunt aplicabile în sfera combaterii traficului de organe și a experimentelor medicale ilegale.

În ciuda existenței normelor juridice care protejează sănătatea persoanelor strămutate și a interdicțiilor penale în domeniul medicinei, în practică, eficiența investigațiilor privind astfel de infracțiuni lasă mult de dorit. Barierele organizaționale și metodologice împiedică detectarea la timp și investigarea corespunzătoare a infracțiunilor medicale, în special atunci când victimele sunt refugiați sau persoane strămutate în interiorul țării. Aceste bariere includ lacune și conflicte în legislație, dificultăți în colectarea de probe în domeniul medical, lipsa cunoștințelor de specialitate ale anchetatorilor, lipsa de independență și obiectivitate a expertizei medico-legale, precum și factori care țin de poziția vulnerabilă a victimelor (bariere lingvistice, neîncredere în autorități, teama de represalii etc.). În plus, în contextul investigațiilor transfrontaliere (de exemplu, traficul de organe care implică mai multe state), există dificultăți suplimentare de coordonare între organele de urmărire penală din diferite țări și organizații internaționale.

Relevanța studiului este condiționată atât de atenția tot mai mare a comunității internaționale față de problemele de protecție a sănătății și a drepturilor persoanelor strămutate, cât și de necesitatea de a îmbunătăți eficiența agențiilor de aplicare a legii în acest domeniu.

Scopul studiului este de a identifica barierele organizaționale și metodologice în calea investigării eficiente a infracțiunilor medicale comise împotriva persoanelor strămutate, precum și de a elabora recomandări pentru depășirea acestor bariere pe baza unei analize juridice comparative a legislației naționale a Republicii Moldova și a experienței internaționale.

Materiale și metode de cercetare

În studiu au fost utilizate acte juridice normative ale Republicii Moldova, documente internaționale, publicații științifice și rapoarte analitice ale organizațiilor internaționale (OMS, Interpol, UNHCR). Pentru analiza comparativă, au fost utilizate exemple de abordări legislative și practice din țările CSI, Uniunea Europeană și SUA. Au fost utilizate metode de analiză juridică comparativă, de analiză sistemică a actelor normative și juridice, precum și de studiu și generalizare a practicii internaționale de investigație.

Rezultate și discuții

Persoanele strămutate sunt persoane care au fost forțate să își părăsească locul de reședință din cauza conflictelor armate, a violenței, a persecuțiilor sau a altor circumstanțe. În cazul în care aceste persoane trec o frontieră internațională, ele dobândesc statutul de refugiat și intră sub protecția dreptului internațional al refugiaților (în primul rând Convenția din 1951 privind statutul refugiaților) [1]. Dacă deplasarea are loc în interiorul unei țări, este vorba de persoane strămutate în interiorul țării (IDP), al căror statut este reglementat de legislația națională și de dreptul umanitar internațional. Principiile directoare ale ONU privind deplasările interne (1998) declară că persoanele strămutate își păstrează toate drepturile și libertățile omului în temeiul legislației naționale și al dreptului internațional. În special, principiul 19 prevede că toate persoanele strămutate intern răniți și bolnavi ar trebui să primească îngrijirea și atenția medicală necesară în cea mai mare măsură posibilă, fără discriminare [3]. Astfel, din punct de vedere juridic, persoanele strămutate au drepturi egale la sănătate și îngrijire medicală.

Infracțiunile medicale reprezintă o categorie specială de fapte pedepsite penal care aduc atingere vieții și sănătății cetățenilor în contextul acordării asistenței medicale sau al utilizării tehnologiilor medicale. Știința dreptului penal a dezvoltat conceptul de infracțiuni medicale, care se referă cel mai adesea la infracțiunile comise de cadrele medicale în exercitarea atribuțiilor lor profesionale [5].

Este important de subliniat faptul că persoanele strămutate – fie că sunt refugiați pe teritoriul unui stat străin sau persoane strămutate intern într-o zonă de conflict – beneficiază de o protecție juridică specială în contextul asistenței medicale. Statele sunt obligate să le asigure accesul la asistență medicală în condiții de egalitate cu cetățenii lor [2]. În plus, vulnerabilitatea acestei categorii impune autorităților obligația de a lua măsuri suplimentare pentru a le proteja. De exemplu, femeile și copiii refugiați necesită o atenție sporită în ceea ce privește prevenirea violenței sexuale și a violenței bazate pe gen și îngrijirea medico-psihologică a victimelor acestor violențe [10]. În ciuda acestor garanții juridice, în realitate, persoanele strămutate se confruntă adesea cu discriminare în ceea ce privește accesul la serviciile de sănătate și la protecția drepturilor lor, ceea ce creează premise pentru comiterea de acte infracționale împotriva sănătății lor.

Investigarea infracțiunilor din domeniul sănătății, chiar și în timp de pace, este destul de complex. Dacă la acest fapt se adaugă și factorul persoanelor strămutate – fie refugiați, fie persoane strămutate intern – situația se complică și mai mult. Să analizăm problemele tipice la nivel național și internațional, pe baza experienței Republicii Moldova, a altor țări CSI, precum și a experienței internaționale.

În Republica Moldova, cauzele penale împotriva cadrelor medicale pentru neglijență profesională sunt relativ rare și puține dintre acestea ajung la o sentință de condamnare. O investigație jurnalistică din 2024 a arătat că, în perioada 2023-2024, doar zece cazuri de malpraxis medical în Moldova s-au soldat cu hotărâri judecătorești definitive. În același timp, chiar și în cazurile în care medicii sunt găsiți vinovați, ei evită de fapt pedeapsa: din cauza prelungirii investigațiilor și a procesului, termenul de prescripție expiră în majoritatea cazurilor [7]. Această situație lasă zeci de victime – pacienți sau rudele acestora – fără o soluție satisfăcătoare: oamenii petrec ani de zile în instanțe, dar nu obțin dreptate. Problema se complică din cauza absenței în legislația Republicii Moldova a termenului de „neglijență medicală" sau „malpraxis" – din punct de vedere legal, aceasta este considerată drept o abatere sau neglijență profesională care intră sub incidența articolului 213 din Codul penal. În consecință, metodele speciale de investigare a acestor cazuri nu au fost elaborate. Tendințe similare sunt observate în alte țări post-sovietice. Experții subliniază faptul că investigațiile sunt adesea îngreunate de solidaritatea corporativă și de subiectivism la efectuarea examinărilor medicale medico-legale. De exemplu, Ilona Nikitina observă că, atunci când se verifică acuzațiile de erori medicale, examinările medico-legale și calificările insuficiente ale experților devin adesea un obstacol în calea stabilirii adevărului [11]. Concluziile experților sunt uneori predispuse să recunoască acțiunile lucrătorilor medicali ca fiind legale, chiar și în prezența unor încălcări. Acest sindrom al solidarității corporative („onoarea uniformei") prevalează asupra intereselor de legalitate. Prin urmare, baza probatorie pentru cazurile de neglijență medicală depinde în mare măsură de concluziile experților, iar dacă expertiza este distorsionată, investigația este blocată. Din punct de vedere organizațional, acest lucru indică lipsa unor măsuri suficiente pentru a asigura independența și competența cercetării experților. În Republica Moldova, de exemplu, expertizele medico-legale se află sub autoritatea Ministerului Sănătății, ceea ce, teoretic, creează un conflict de interese la evaluarea acțiunilor medicilor din cadrul sistemului aceluiași minister. Astfel, bariera este reprezentată de lipsa independenței instituționale a organismelor de expertiză și de absența anchetatorilor cu înaltă calificare care să cunoască subtilitățile domeniului medical.

De asemenea, chiar și atunci când neglijența a unui medic este demonstrată, pedeapsa este adesea disproporționat de blândă. În Republica Moldova, după cum s-a menționat, medicii evită, de obicei, pedeapsa cu închisoarea efectivă prin condamnarea cu suspendare sau prin clasarea cauzelor pe motive de nereabilitare (expirarea termenului). Acest lucru subminează rolul preventiv al legii [11]. Victimele, văzând

că situația rămâne fără urmări, își pierd încrederea în sistemul judiciar. La nivel internațional, există o problemă similară: o serie de țări din Europa de Est au raportat, de asemenea, dificultăți în judecarea și condamnarea cazurilor de erori medicale [5]. Pe de altă parte, există și experiența opusă: de exemplu, Italia are cea mai dură abordare a urmăririi penale a erorilor medicale din Europa – până la 15.000 de cazuri sunt intentate împotriva medicilor în fiecare an, iar țara conduce în ceea ce privește numărul de medici urmăriți penal. Acest lucru duce deja la apariția fenomenului „medicinei defensive", când medicii prescriu examinări excesive de teama urmăririi penale [12]. Acest contrast arată că este nevoie de un echilibru: nici practică punitivă totală, nici impunitate totală.

Situațiile de conflict armat, în care persoanele strămutate sunt protejate de dreptul internațional umanitar, merită o atenție deosebită. Din păcate, ultimii ani au fost marcați de numeroase cazuri de atacuri asupra spitalelor, instituțiilor medicale și transportului sanitar în zonele de conflict – care sunt interzise în mod explicit de Convențiile de la Geneva. De exemplu, în timpul războiului din Siria (2011-2020), au fost documentate peste 600 de atacuri asupra unităților medicale, marea majoritate de către forțele siriene și aliate. Astfel de acțiuni constituie crime de război. Cu toate acestea, problema este că, în ciuda abundenței de probe, autorii nu au fost pedepsiți. Organizațiile internaționale pentru drepturile omului atrag atenția asupra faptului că, deși există înregistrări video ale bombardării spitalului, înregistrări ale conversațiilor piloților care confirmă atacul intenționat, nici piloții, nici comandanții care au dat ordinul nu au fost aduși în fața justiției. Nu a existat niciun proces pentru niciunul dintre aceste episoade din Siria, iar toți cei responsabili rămân în libertate și continuă să acționeze în deplină impunitate. Acuzații similare au fost formulate împotriva celor care au atacat spitale în timpul conflictului din Yemen, Libia și începând din 2022, Ucraina. Astfel, la nivel internațional, asistăm la eșecul mecanismului de răspundere pentru crimele medicale de război. Aceasta este în mare parte o problemă organizațională: absența unui instrument supranațional obligatoriu de justiție. Curtea Penală Internațională nu are jurisdicție atunci când statele care au comis infracțiuni nu sunt părți la aceasta (de exemplu, Siria nu a ratificat Statutul de la Roma). Consiliul de Securitate al ONU, din cauza dreptului său de veto, nu poate întotdeauna să instituie un tribunal sau să trimită un caz la CPI. Organele naționale de urmărire penală sunt adesea neputincioase să investigheze astfel de infracțiuni, deoarece autorii nu sunt la dispoziția lor. De exemplu, autoritățile din Republica Moldova nu pot investiga infracțiunile comise în Siria, deși victimele ar fi putut fi persoane strămutate care și-au găsit refugiu în Republica Moldova. Cu toate acestea, sunt luate anumite măsuri: funcționează comisii de anchetă ale ONU și sunt publicate rapoarte care documentează atacurile asupra sănătății publice. Organizația Mondială a Sănătății (OMS) a lansat Sistemul de supraveghere a atacurilor asupra sănătății (SSA) și raportează periodic sute de incidente. Astfel, potrivit datelor OMS, numai în 2023 au fost înregistrate 1.520 de atacuri asupra unităților de asistență medicală

din întreaga lume, soldate cu moartea a cel puțin 750 de pacienți și lucrători din domeniul sănătății [16]. Aceste date determină comunitatea internațională să ceară statelor să respecte RCSONU 2286 (2016) privind protecția serviciilor de sănătate în timpul conflictelor. Cu toate acestea, colectarea de informații este doar primul pas. Investigarea și pedepsirea reală a autorilor necesită fie eforturi naționale (de exemplu, procurorii din Ucraina colectează în mod activ probe ale atacurilor rusești asupra spitalelor pentru procese viitoare), fie mecanisme internaționale (UN Ad Hoc Criminal Tribunals – ICTY and ICTR, echipe de anchetă ale ONU). În practică, unele țări au lansat investigații bazate pe principiul jurisdicției universale. Cu toate acestea, astfel de cazuri sunt rare, iar cea mai mare parte a infracțiunilor de medicină împotriva persoanelor strămutate în război rămân nerezolvate.

Analiza de mai sus sugerează că există bariere practice tipice pentru investigarea infracțiunilor medicale împotriva persoanelor strămutate, cum ar fi latența multor infracțiuni, lipsa probelor și dificultatea colectării acestora, protecția inadecvată a victimelor și martorilor, probleme organizatorice în cadrul organelor de urmărire penală și factori politici și birocratici. De exemplu, este posibil ca victimele refugiate să nu se prezinte la poliție de teama expulzării, din cauza neîncrederii sau a lipsei de cunoaștere a procedurilor. Infracțiuni precum traficul de organe și exploatarea sexuală sunt ascunse de autorii infracțiunilor.

Cazurile de malpraxis medical necesită examinări medico-legale complexe, cazurile de abuz necesită examinări medicale, iar cazurile de trafic internațional de organe necesită cooperarea mai multor țări pentru a colecta informații privind deplasările victimelor, tranzacțiile bancare și procedurile medicale. În multe cazuri (de exemplu, în zonele de conflict), inspecția fizică a locului faptei este imposibilă, documentele au fost distruse, iar martorii au părăsit țara.

Persoanele strămutate pot continua să depindă de aceleași persoane sau structuri care le-au cauzat prejudicii. Fără programe de protecție a martorilor și fără intermediari autorizați (interpreți, asistenți sociali), este dificil pentru anchetatori să obțină declarații veridice. În plus, starea psihologică a victimelor necesită adesea un tratament delicat, pe care nu întotdeauna forțele de ordine sunt competente să îl aplice.

Experiența internațională arată, de asemenea, o serie de inițiative pozitive menite să depășească aceste probleme. De exemplu, o serie de țări din UE (Germania, Suedia) au stabilit implicarea experților medicali independenți din străinătate pentru reexaminarea cazurilor de malpraxis medical, în scopul de a evita influențele corporațiilor locale. Interpol și Oficiul ONU pentru Droguri și Criminalitate (UNODC) desfășoară operațiuni și activități de formare pentru a identifica rețelele de trafic de persoane și de organe, inclusiv în taberele de refugiați [17]. Se creează baze de date internaționale de ADN și amprente digitale pentru a identifica persoanele strămutate dispărute ale căror organe ar fi putut fi prelevate ilegal. În plus, sunt în curs de elaborare protocoale speciale pentru investigarea violenței sexuale în cadrul crizelor umanitare – de exemplu, Protocolul ONU pentru investigarea violenței

sexuale, adaptat la condițiile din teren, și Protocolul de la Istanbul, utilizat pentru a înregistra consecințele torturii și ale violului la care sunt adesea supuse persoanele strămutate. Cu toate acestea, punerea în aplicare a acestor instrumente necesită voință politică și resurse la nivel național.

Reglementarea juridică a răspunderii pentru infracțiuni medicale și organizarea investigării acestora variază semnificativ de la stat la stat. Mai jos vom compara pe scurt abordările din Republica Moldova, unele țări CSI, precum și din UE și SUA, luând în considerare standardele juridice internaționale.

În legislația penală a Republicii Moldova nu există o categorie aparte de „infracțiune medicală" – faptele personalului medical sunt calificate conform normelor generale privind infracțiunile contra vieții și sănătății sau conform unor categorii distincte de infracțiuni (cum ar fi articolul 213 din Codul penal al Republicii Moldova, încălcarea din neglijență a regulilor şi metodelor de acordare a asistenței medicale, articolul 212 privind contaminarea cu virusul HIV, articolul 159 privind provocarea ilegală a avortului etc.). Legea nu operează cu conceptul de „malpraxis", care este recunoscut ca o lacună în cadrul teoriei. În același timp, există regulamente care stabilesc standardele de îngrijire medicală, protocoalele clinice – încălcarea acestora este considerată drept temei pentru tragere la răspundere [7]. În ceea ce privește protecția persoanelor strămutate, Moldova este parte la Convenția privind refugiații din 1951 și a adoptat Legea privind statutul refugiaților (2002), care garantează refugiaților accesul egal la serviciile sociale, inclusiv la asistența medicală. Cu toate acestea, nu există nicio referire specifică la investigarea infracțiunilor împotriva refugiaților în legislație.

În ultimii ani, ca urmare a fluxului de refugiați din Ucraina, organele de urmărire penală din Republica Moldova au cooperat cu organisme internaționale pentru a preveni traficul de persoane și traficul de organe în rândul migranților [18]. Cu toate acestea, experiența națională arată necesitatea de a îmbunătăți normele procedurale – de exemplu, prelungirea termenelor de prescripție pentru infracțiunile medicale, accelerarea duratei investigațiilor și introducerea înregistrării audio și video obligatorii a examinărilor medico-legale pentru a îmbunătăți obiectivitatea acestora.

Într-o serie de țări din Comunitatea Statelor Independente (CSI), cadrul juridic reglementează suficient de detaliat chestiunile legate de răspunderea penală a personalului medical pentru comiterea de infracțiuni în furnizarea asistenței medicale. Cu toate acestea, în practică, apar dificultăți în investigarea acestor cazuri. În special, în unele țări, cercetătorii atrag atenția asupra lipsei de uniformitate în practica judiciară: acțiuni similare pot fi calificate fie ca fiind provocarea decesului sau a unor vătămări grave ale sănătății prin neglijență, fie ca fiind furnizarea de servicii care nu respectă cerințele de sănătate, ceea ce conduce la abordări diferite în ceea ce privește aplicarea pedepsei [5]. În prezent, în unele țări din CSI se discută despre necesitatea de a introduce articole speciale în Codul penal care să definească în mod clar responsa-

bilitatea lucrătorilor medicali pentru neglijența profesională și erorile medicale, însă până în prezent astfel de norme nu au fost adoptate.

În Ucraina până în 2022, legislația țării prevedea răspunderea pentru neglijența medicală, similar cu alte țări din CSI. Cu toate acestea, conflictul armat care a început în 2014 a condus la noi provocări legate de investigarea crimelor de război împotriva personalului medical și a infrastructurii (de exemplu, bombardarea spitalelor, atacuri asupra transportului medical și torturarea lucrătorilor medicali și a pacienților). În 2021, Ucraina a adoptat o lege privind crimele de război, armonizând legislația națională cu normele internaționale, permițând organelor de urmărire penală și instanțelor să investigheze și să urmărească în mod eficient astfel de infracțiuni.

În țările Uniunii Europene (UE), nu există nicio uniformizare în ceea ce privește abordarea penală a erorilor medicale – fiecare stat decide pe propria cale. În afară de Italia, unde medicii sunt adesea urmăriți penal, există țări care pun accentul pe răspunderea civilă. În Regatul Unit și Germania, cererile civile de despăgubire și măsurile disciplinare au fost în mod tradițional principalele mijloace de răspuns la malpraxisul medical, în timp ce procedurile penale sunt inițiate numai în cazurile de neglijență gravă care echivalează cu neglijență penală sau omor din culpă. Germania nu are un articol separat pentru infracțiunile medicale, dar un medic poate fi condamnat în temeiul articolului 222 din Codul penal (omucidere din neglijență) sau al articolului 229 (provocarea din neglijență a unor vătămări grave) dacă se dovedește o încălcare evidentă a normelor de practică. În ultimii ani, o serie de cazuri foarte mediatizate (de exemplu, cazul unui anestezist care a administrat din greșeală un medicament greșit) au dus la condamnarea lucrătorilor medicali, ceea ce arată o disponibilitate tot mai mare de a aplica legea penală. În ceea ce privește protecția drepturilor pacienților, UE are un sistem de standarde de calitate pentru îngrijirea medicală, iar încălcarea acestor standarde poate fi considerată motiv de răspundere. UE are directive specifice pentru refugiați: Directiva UE privind condițiile acceptabile de primire a solicitanților de azil obligă statele membre să ofere îngrijire medicală de bază solicitanților de azil, în special persoanelor vulnerabile. În ceea ce privește anchetarea infracțiunilor împotriva refugiaților - țările UE participă activ la echipe comune de anchetă, de exemplu pentru a opri transportul migranților ilegali și traficul de ființe umane (operațiuni Europol). În cazul în care un refugiat devine victima unei infracțiuni, se aplică o procedură penală comună, dar organizațiile internaționale sunt adesea implicate pentru a-i acorda asistență – Agenția ONU pentru Refugiați (UNHCR) și Organizația Internațională pentru Migrație (OIM). În general, abordarea europeană urmărește integrarea persoanelor strămutate în sistemul general de protecție a drepturilor, fără a crea o categorie distinctă de infracțiuni, dar recunoscând vulnerabilitatea acestora la impunerea de măsuri de asistență (interpreți, psihologi etc.).

În Statele Unite ale Americii, urmărirea penală a medicilor pentru erori medicale este extrem de rară. Sistemul de sănătate se bazează în mare măsură pe pro-

cesele civile de malpraxis, care sunt judecate de instanțe în cadrul unei proceduri civile, cu despăgubirea victimelor. „Malpraxisul medical" nu este definit în mod strict, procedurile penale fiind în general inițiate pentru infracțiuni intenționate. Se recurge la dispozițiile generale (de exemplu, omor din imprudență) dacă este cazul. În ceea ce privește persoanele strămutate, Statele Unite primesc în fiecare an un număr semnificativ de refugiați, iar drepturile acestora sunt protejate în același mod ca și cele ale cetățenilor. Cazurile de infracțiuni împotriva migranților (de exemplu, exploatarea imigranților ilegali în „fermele" de plasmă sangvină sau de donatori de organe) sunt urmărite în conformitate cu legislația privind traficul de persoane. În ultimii ani, Departamentul de Justiție al SUA a inițiat mai multe cazuri de trafic de organe și țesuturi umane, deși victimele erau de cele mai multe ori cetățeni americani vulnerabili. Autoritățile de aplicare a legii din SUA utilizează în mod activ tehnici operaționale – interceptări telefonice, controlul livrărilor – pentru a demasca schemele de trafic, iar experiența dobândită (grupuri operative, grupuri de lucru) este împărtășită cu alte țări prin programe de formare.

La nivel internațional, în ultimele decenii au apărut o serie de instrumente care sunt importante pentru subiectul în cauză. Pe lângă ghidurile deja menționate privind persoanele strămutate și Convenția privind refugiații, sunt în vigoare o serie de acorduri: Convenția ONU împotriva criminalității transnaționale organizate și Protocoalele adiționale împotriva traficului de persoane (2000) obligă statele să incrimineze traficul în scopul prelevării de organe și să coopereze în cadrul investigațiilor. Organizația Mondială a Sănătății a emis ghiduri pentru prevenirea traficului de organe, precum și recomandări privind etica transplantului, pe care statele le pun în aplicare la nivel național. Organismele judiciare internaționale, precum Curtea Penală Internațională, pot urmări cele mai grave infracțiuni împotriva persoanelor strămutate – crime de război și crime împotriva umanității. De exemplu, deportarea forțată a civililor însoțită de refuzul îngrijirii medicale a copiilor este incriminată ca o infracțiune împotriva umanității (cazul situației din Ucraina în 2023 în fața CPI). Cu toate acestea, jurisdicția CPI și a organismelor similare este limitată, iar eficacitatea acestora depinde de cooperarea statelor.

Analiza comparativă demonstrează că nu există un model universal pentru investigarea infracțiunilor medicale împotriva persoanelor strămutate. În unele țări accentul se pune pe prevenire și compensare (ca în SUA), în altele – pe măsuri punitive stricte (Italia), iar în al treilea rând – pe cooperarea internațională (statele care se confruntă cu crize de migrație colaborează activ cu Interpol etc.). Pentru Republica Moldova, având în vedere legislația și resursele sale, este util să se ia în considerare experiența țărilor cu sisteme juridice comparabile – de exemplu, România și alte țări vecine din Europa, unde au fost realizate reforme în domeniul sănătății și justiției. În special, România, unde mai multe cazuri mediatizate de malpraxis medical au condus la o reformă a sistemului de asigurare pentru victime, iar cauzele penale sunt soluționate relativ rapid; Georgia, unde este în curs de desfășurare un program de

formare pentru anchetatori medicali sprijinit de UE; și Kazahstan, care a introdus recent (2023) răspunderea penală pentru obstrucționarea activităților medicale legitime (atacuri asupra medicilor, refuzul accesului la asistență medicală), care se referă direct la protecția medicinei în situații de criză. Astfel, Republica Moldova poate prelua cele mai bune practici, adaptându-le la propriile condiții [18-22].

Concluzii

Studiul arată că investigarea infracțiunilor medicale împotriva persoanelor strămutate este o sarcină complexă care necesită eforturi comune din partea organelor de urmărire penală și a instituțiilor medicale. Persoanele strămutate sunt în mod special vulnerabile din cauza nesiguranței lor juridice, a izolării sociale, precum și a barierelor lingvistice și culturale. Acestea sunt adesea victime ale unor infracțiuni precum traficul de organe, malpraxisul medical, violența sexuală și experimentele medicale. Capacitatea lor de a-și apăra drepturile este limitată, ceea ce demonstrează necesitatea unor abordări speciale pentru investigarea acestor infracțiuni.

Analiza identifică obstacole organizaționale și metodologice semnificative în calea investigării eficiente a infracțiunilor medicale împotriva persoanelor strămutate. Printre problemele-cheie se numără: lipsa de personal specializat, lipsa unei interacțiuni clare între organele de urmărire penală, lipsa de independență a expertizei medico-legale, precum și dificultatea de a documenta și colecta probe în teren. Solidaritatea corporativă a cadrelor medicale și lipsa unor standarde uniforme pentru investigarea unor astfel de infracțiuni sunt, de asemenea, obstacole majore.

Practica Republicii Moldova demonstrează că, în ciuda existenței unui cadru juridic adecvat, investigarea efectivă a infracțiunilor medicale este adesea tergiversată, iar autorii scapă deseori de pedeapsă. Această situație necesită măsuri urgente de reformare a sistemului de investigație a acestor cazuri.

Un studiu al experienței internaționale arată că unele țări au abordat cu succes astfel de probleme, concentrându-se fie pe consolidarea răspunderii penale pentru infracțiunile medicale (Italia, Spania), fie pe un sistem de compensare și măsuri preventive (țările scandinave). Inițiativele internaționale de a face schimb de experiență, de a crea echipe specializate de investigare și de a sistematiza informațiile privind atacurile asupra infrastructurii medicale s-au dovedit eficiente.

Pe baza acestor constatări, ar trebui identificate următoarele domenii promițătoare și ar trebui propuse măsuri specifice pentru depășirea obstacolelor identificate și îmbunătățirea practicii de investigare a infracțiunilor medicale împotriva persoanelor strămutate:

Pentru a îmbunătăți eficiența investigării infracțiunilor medicale împotriva persoanelor strămutate, este necesară o abordare globală: îmbunătățirea legislației, crearea de grupuri specializate, cooperarea interinstituțională, consolidarea protecției victimelor, digitalizarea proceselor și dezvoltarea cooperării internaționale.

Organele de urmărire penală ar trebui să formeze echipe de investigatori cu pre-

gătire în domeniul dreptului medical, cu implicarea unor experți independenți pentru asigurarea obiectivității examinărilor medico-legale. Este important să se elaboreze orientări pentru raportarea a incidentelor medicale care implică persoane strămutate și să se instituie grupuri de lucru interinstituționale pentru un răspuns rapid. Victimele ar trebui să beneficieze de asistență juridică, interpreți și sprijin psihologic, inclusiv însoțirea de către reprezentanți de încredere. Ar trebui introdus un registru electronic al cazurilor medicale, iar participarea Moldovei la inițiativele internaționale și schimbul de bune practici ar trebui sporite.

Punerea în aplicare a acestor recomandări ar îmbunătăți semnificativ eficiența investigațiilor privind infracțiunile medicale împotriva persoanelor strămutate și ar asigura respectarea drepturilor omului la nivel național și internațional.

Referințe bibliografice

1. Médecins Sans Frontières. *The Practical Guide to Humanitarian Law.* [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://guide-humanitarian-law.org/content/index/
2. World Health Organization (WHO). *Refugee and Migrant Health, Key Facts*, 2 mai 2022. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/refugee-and-migrant-health
3. United Nations. *Guiding Principles on Internal Displacement.* UN Document E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998 (Principle 19). [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://www.unhcr.org/43ce1cff2.pdf
4. Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM). *Medical Assistance for Refugees from Ukraine with Temporary Protection Covered by FAOAM.* [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://cnam.md/refugiatii-din-ucraina
5. Bimbinov A.A. Medical offences: Concept and Condition. În: *Legal Herald of Dagestan State University*, vol. 28, nr. 4, 2019, p. 136-140. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://cyberleninka.ru/article/n/meditsinskie-prestupleniya-ponyatie-i-sostoyanie
6. Ozova N.A. Intentional Medical Crimes against a Person: Legislative Novelties and Improvement Issues. În: *Russian Judge*, nr. 12, 2023, p. 51-55.
7. Vîrlan Olga. Justiție cu... suspendare: adevărul din spatele dosarelor de malpraxis. ANTICORUPTIE.MD, 8 august 2024. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://anticoruptie.md/ro/investigatii/justitie/justitie-cu-suspendare-adevarul-din-spatele-dosarelor-de-malpraxis
8. Cerchez Mihnea Alexandru. Răspunderea penală pentru malpraxisul medical. În: *Ştiinţa juridică autohtonă prin prisma valorilor şi tradiţiilor europene*, 18 octombrie 2017, Chișinău: Editura ULIM, 2017, p. 258-265. ISBN: 978-9975-3371-9-9.
9. Lavoyer Jean-Philippe. Guiding Principles on Internal Displacement: A few comments on the contribution of international humanitarian law. În: *Internatio-*

nal Review of the Red Cross. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S0020860400091270a.pdf
10. Nikitina I.O. Crimes in Healthcare: Legislation, Legal Analysis, Qualification, Causes, and Prevention Measures. Abstract al tezei de doctor în drept. Nizhny Novgorod, 2007, p. 32.
11. Traina F. Medical malpractice: the experience in Italy. În: *Clinical Orthopaedics and Related Research*, vol. 467, nr. 2, februarie 2009, p. 434-442. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/18985423/
12. Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP). Moldova Charges 7 With Organ Trafficking, 29 iulie 2011. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://www.occrp.org/en/news/moldova-charges-7-with-organ-trafficking
13. INTERPOL. North and West Africa: INTERPOL report highlights human trafficking for organ removal, 30 septembrie 2021. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2021/North-and-West-Africa-INTERPOL-report-highlights-human-trafficking-for-organ-removal
14. Rosa da Costa. The Administration of Justice in Refugee Camps: A Study of Practice. Department of International Protection, UNHCR, martie 2006, p. 81. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/44183b7e2.pdf
15. World Health Organization (WHO). Attacks on Health are Becoming the New Reality; We Must Stop this Becoming the Norm, 19 august 2024. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/attacks-on-health-are-becoming-the-new-reality--we-must-stop-this-becoming-the-norm
16. Pritzker Legal Research Center. Northwestern University. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://library.law.northwestern.edu/IntlCrimLaw/AdHoc
17. La Strada Moldova. Mapping of Services Existing in the Republic of Moldova for Displaced People from Ukraine. Identification of Risks of Exploitation and Human Trafficking. RECEPT, 2022. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://respect.international/mapping-of-services-existing-in-the-republic-of-moldova-for-displaced-people-from-ukraine-identification-of-risks-of-exploitation-and-human-trafficking/
18. Mis Magdalena. Organ trafficking 'booming' in Lebanon as desperate Syrians sell kidneys, eyes: BBC. Reuters, 26 aprilie 2017. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://www.reuters.com/article/us-lebanon-organ-trafficking-idUSKBN17S1V5
19. U.S. Department of State. Trafficking in Persons Report 2023: Moldova, 2023. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/moldova/
20. Ministerul Sănătății al Republicii Moldova. Experiența țărilor privind asigurarea asistenței medicale refugiaților din Ucraina, prezentată în cadrul unui eveniment

la nivel înalt, 18 aprilie 2023. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://ms.gov.md/comunicare/comunicate/experienta-tarilor-privind-asigurarea-asistentei-medicale-refugiatilor-din-ucraina-prezentata-in-cadrul-unui-eveniment-la-nivel-inalt/

21. Ministerul Sănătății al Republicii Moldova. Măsurile luate în scopul acordării asistenței medicale cetățenilor străini refugiați în Republica Moldova, 2 martie 2022. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://ms.gov.md/comunicare/masurile-luate-de-ministerul-sanatatii-in-scopul-acordarii-asistentei-medicale-cetatenilor-straini-care-s-au-refugiat-in-republica-moldova/
22. Guvernul Republicii Moldova. Dopomoga.gov.md – informații utile refugiaților din Ucraina. [accesat: 31.03.2025]. Disponibil: https://social.gov.md/informatii-utile-refugiati-ucraina-2/

CZU: 351.86(478):341.43:341.231.14 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.12

REZILIENȚA ACTORILOR PUBLICI ÎN GESTIONAREA FLUXURILOR MARI DE STRĂINI LA FRONTIERELE REPUBLICII MOLDOVA

PUBLIC ACTORS' RESILIENCE IN MANAGING LARGE INFLOWS OF FOREIGNERS AT BORDERS OF REPUBLIC OF MOLDOVA

PALADII Elena
Oficiul Avocatului Poporului, Direcția Prevenirea Torturii
Practiciană și promotoare a drepturilor omului, magistră în Drept
E-mail: elena.paladii@ombudsman.md

,,-Drepturile omului trebuie să primeze în fața politicilor de control la frontieră și de gestionare a străinilor, chiar și în contextul situațiilor excepționale.,,

Abstract. *Under the pressure of major geopolitical events, institutional structures in the Republic of Moldova were compelled to respond swiftly to large-scale humanitarian challenges, testing their ability to act beyond conventional scenarios. This analysis reveals the interplay between local initiatives, central-level responses, and the role of international partners in shaping a collective approach to cross-border emergencies. It addresses sensitive issues such as the operational limitations of frontline institutions and the contrast between spontaneous solidarity and civic mobilization, on one hand, and the rigidity of the administrative system, on the other. The study offers a critical reflection on how the concept of effective institutional response is defined and applied, in a context where international standards often remain aspirations rather than realities.*

Keywords: *crisis-driven migration, international protection, asylum policy, border institutions, displaced persons' rights, humanitarian coordination, administrative capacity, legal framework*

Introducere

În pofida faptului că Republica Moldova nu s-a confruntat istoric cu fluxuri masive de migranți și refugiați — cu excepția conflictului din 1992 și câteva episoade izolate anterior — țara rămâne un teritoriu de tranzit strategic între Asia și Europa. Această poziționare geografică generează un potențial real de expunere la riscuri crescute, precum treceri masive de persoane în contexte de criză. Astfel, chiar dacă riscul părea minimizat în trecut, Moldova are o nevoie obiectivă de a-și fundamenta și consolida reziliența instituțională într-un orizont predictibil.

Conflictul armat din 92' din regiunea stângă a Nistrului, care a determinat deplasări interne și externe ale populației a reprezentat prima mare încercare post-

independență pentru statul moldovean în ceea ce privește capacitatea sa de a răspunde la o criză umanitară, protejând în același timp drepturile fundamentale ale celor afectați. Conform datelor Organizației Internaționale pentru Migrație (OIM), în perioada 1991–1992, populația din regiunea Transnistreană a scăzut de la 693.000 la 683.500 de persoane. Această diminuare de aproximativ 9.500 de persoane într-un singur an reflectă o migrație semnificativă și rapidă, generată de conflict [1][14] .

Mai recent, în anul 2022 [5], conflictul din Ucraina a testat din nou capacitatea de reacție a autorităților moldovenești. Din februarie până în septembrie 2022, Republica Moldova a înregistrat 642.179 de persoane intrate din Ucraina, dintre care 93.579 de refugiați ucraineni și 5.351 de resortisanți ai țărilor terțe au rămas temporar pe teritoriul țării [16][13]. În acest scurt timp Republica Moldova a fost creditată pentru suportul oferit de Uniunea Europeană în contextul agresiunii militare ruse în Ucraina. De altfel, am fost puși la prima încercare de demonstrare mondială a unei reziliențe statale.

Reziliența instituțională

Deja începând cu mijlocul anilor ’90, Republica Moldova a întâmpinat provocări serioase în gestionarea migrației ilegale. Grupuri de migranți provenind din Asia de Sud-Vest, Orientul Mijlociu și Africa au traversat frontierele țării, deseori în mod ilegal, ceea ce a dus la adoptarea de reforme legislative și administrative[3]. Cu toate acestea, lipsa de resurse financiare și umane a limitat eficiența răspunsului statal. Obținerea vizelor și permiselor de ședere a fost greoaie, cu proceduri birocratice și legislație incompletă, afectând în special studenții străini. În paralel, Moldova a consolidat treptat cadrul legal de protecție a refugiaților, prin aderarea la Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951, Protocolul privind statutul refugiaților, încheiat la New York la 31 ianuarie 1967 și adoptarea Legii privind Statutul Refugiaților din 2002. În acea perioadă, responsabilitatea gestionării persoanelor străine le revenea Direcției Principale pentru Refugiați din subordinea Ministerului de Justiție [2].

În cei trei decenii scurși Republica Moldova a traversat un proces lent, dar semnificativ, de transformare instituțională și normativă. Reformele legislative și reorganizările administrative au vizat, în mod constant, consolidarea capacității statului de a gestiona atât migrația forțată, cât și mobilitatea internațională în general. Astfel, structura inițială responsabilă — Direcția Principală pentru Refugiați din subordinea Ministerului Justiției — a cunoscut o metamorfoză instituțională progresivă, fiind transformată în Biroul Migrație și Azil, iar ulterior integrată în cadrul Inspectoratului General pentru Migrație, aflat în subordinea Ministerului Afacerilor Interne.

Gestionarea fluxurilor migratorii nu revine exclusiv Inspectoratului General pentru Migrație, ci implică un spectru extins de actori — de la instituții publice centrale și autorități locale, până la inițiative comunitare, organizații internaționale și reprezentanți ai sectorului privat. În continuare, sunt prezentate principalele cate-

gorii de actori implicați, alături de rolurile și responsabilitățile lor specifice în acest ecosistem instituțional complex.

🏛 Instituții publice & autorități naționale specializate

- Președinția, Parlamentul, Guvernul – stabilește cadrul legal general și direcțiile strategice privind migrația, azilul și protecția persoanelor strămutate. Parlamentul are rolul de a adopta legislație coerentă și conformă cu standardele internaționale; Guvernul, prin ministerele și agențiile subordonate, coordonează aplicarea politicilor, iar Președinția poate contribui prin promovarea dialogului internațional și asumarea de angajamente diplomatice în contextul crizelor umanitare;
- Inspectoratul General al Poliției de Frontieră – control, securitate, dar și filtru prim de protecție;
- Inspectoratul General pentru Migrație – procesare cereri, proceduri legale;
- Ministerul Muncii și Protecției Sociale - coordonează procesul de aprobare și finanțare a Centrelor de plasament temporar pentru persoanele străine și protecție;
- Agenția pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă - aprobarea centrelor de plasament temporar, elaborarea regulamentelor de funcționare și coordonarea personalului de sprijin prin structurile teritoriale de asistență socială;
- Oficiul Avocatului Poporului – monitorizarea respectării drepturilor omului;
- Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Familiei – pentru cazurile de minori neînsoțiți;
- Serviciul de Informații și Securitate (SIS) – implicat în evaluarea riscurilor de securitate națională;
- Inspectoratul General pentru Situații de Urgență (IGSU) – intervenții în cazuri de criză umanitară;
- Ministerul Educației și Cercetării – integrarea copiilor refugiați în sistemul educațional;
- Ministerul Sănătății – accesul la servicii medicale pentru migranți.

🌐 Actori internaționali și parteneri de dezvoltare

- UNHCR, IOM, UNICEF, OMS, PNUD, etc. – sprijin tehnic, financiar, logistic;
- Ambasade și organizații internaționale – protecția cetățenilor proprii sau implicare diplomatică;
- Uniunea Europeană / Misiunea EUBAM – colaborare pe frontiera estică și standarde de azil.

🧠 Societatea civilă și sectorul non-guvernamental

- ONG-uri specializate în drepturile omului, azil, protecția copiilor, incluziune socială, ex: Centrul de Drept al Avocaților, Caritas, Keystone Moldova, Promo-lex, Amnesty;
- Grupuri religioase sau caritabile – care oferă adăpost, hrană, consiliere;

- Mass-media independentă – joacă rol în combaterea dezinformării și a discriminării.

👥 Comunități gazdă și inițiative locale

- Voluntari și lideri comunitari – rețele informale de sprijin;
- Grupuri de refugiați deja integrați – resursă pentru consiliere și traducere culturală;
- Instituții educaționale locale – medii de incluziune pentru copii și tineri;

📊 Sectorul privat

- Angajatori – integrarea pe piața muncii;
- Bănci / companii de telecomunicații – facilitarea accesului la servicii esențiale;
- Platforme digitale și tehnologice – sprijin pentru gestionarea datelor, înregistrare, comunicare.

Astfel, criza umanitară declanșată în februarie 2022 a impus implicarea rapidă a actorilor publici într-o serie de intervenții imediate, cu caracter reactiv, menite să răspundă prompt afluxului masiv de persoane străine care au intrat pe teritoriul Republicii Moldova. Printre măsurile urgente adoptate s-au numărat:

- Asistență financiară pentru familiile vulnerabile:

A fost acordat un ajutor material unic de 1.000 lei pentru aproximativ 17.000 de familii cu venituri medii lunare sub 3.544 lei, inclusiv pentru persoane refugiate din Ucraina[11];

- Suport financiar de urgență: Ajutor de 700 lei lunar, timp de șase luni, pentru circa 40.000 de familii care au beneficiat anterior de ajutor social și/sau pentru perioada rece[11];
- Programul de asistență în numerar pentru populația vulnerabilă: Derulat de WFP, UNFPA și OIM în parteneriat cu Ministerul Muncii și Protecției Sociale[17];
- Acces gratuit la servicii de sănătate pentru mame și copii refugiați: Implementat cu sprijinul UNICEF, în cooperare cu autoritățile moldovene[17];
- Cooperare regională și măsuri complementare: În contextul crizei refugiaților din Ucraina, autoritățile Republicii Moldova au colaborat cu parteneri internaționali pentru a alinia PRCR la standardele internaționale. Măsurile au fost susținute de Hotărârea Guvernului nr. 21/2022 privind instituirea Centrului Unic de Gestiune a Crizei (CUGC), aflat în subordinea Comisiei pentru Situații Excepționale (CSE). Reorganizat la 31 martie 2022, CUGC devenind un pilon logistic și decizional în gestionarea fluxului de refugiați[8].

În această perioadă, aproximativ 50.000 de refugiați au fost cazați temporar în peste 100 de centre de plasament și adăposturi de urgență în mai multe regiuni a Moldovei. Cheltuielile pentru alimentație în aceste centre au fost acoperite integral din surse externe. Centrul Unic de Gestiune a Crizei a facilitat și coordonarea transferului refugiaților către alte state, precum România, Germania, Polonia, Israel și altele.

Totodată, platforma dopomoga.gov.md[6], destinată informării cetățenilor ucraineni, a fost accesată de peste 132.000 de vizitatori, iar linia verde 0 800 800 11 a înregistrat circa 9.000 de apeluri, cu solicitări privind cazarea, alimente, servicii juridice și consulare. Sprijinul umanitar a fost gestionat prin mecanismul de protecție civilă al UE, donații naționale și internaționale, în valoare totală de peste 58 de milioane lei și aproape 300 de loturi de ajutoare. Ministerul Educației a reglementat integrarea școlară a copiilor refugiați, iar peste 2.000 de copii au fost încadrați în școli și grădinițe[15].

Autoritățile publice deținea, la cel moment, cea mai mare capacitate de reacție în contextul excepțional, însă această flexibilitate operațională nu s-a tradus automat într-o aliniere reală la standardele internaționale în materie de drepturi ale omului. Acolo unde riscul de trafic de ființe umane, abuzuri instituționale și gestionare inadecvată a solicitanților de azil erau inevitabile, capacitatea instituțiilor de a garanta protecție efectivă devenea tot mai discutabilă.

Abia post-reacție, pe baza evaluării acestor intervenții și a dinamicii continue a crizei, autoritățile au elaborat Planul de Răspuns la Criza Refugiaților (PRCR) pentru anul 2023, care a inclus măsuri suplimentare, cum ar fi protecția pentru sezonul rece, asistența financiară extinsă și consolidarea centrelor de plasament [7].

Contextul și provocările actuale

În ciuda imaginii favorabile din multiple rapoarte internaționale, realitatea a fost marcată de fragmentare, improvizație și lipsă de coordonare. Infrastructura insuficientă, blocajele birocratice și lipsa unei rețele clare de centre de primire au arătat că răspunsul a fost adesea reactiv.

Reziliența, în sensul ei real, s-a manifestat mai degrabă prin implicarea comunităților locale, ONG-urilor și inițiativelor voluntare decât printr-un sistem pregătit centralizat.

Constatările recente din Raportul tematic al Avocatului Poporului (2024) privind respectarea drepturilor solicitanților de protecție internațională la frontieră confirmă și la ziua de astăzi, limitele persistente ale rezilienței instituționale. Lipsa unui mecanism eficient de identificare a persoanelor ce trec frontiera, instruirea limitată a personalului de frontieră, precum și condițiile improprii pentru exprimarea cererilor de azil, reflectă un decalaj clar între obligațiile legale și practicile administrative. De asemenea, raportul subliniază deficiențele de cooperare între instituțiile implicate în primirea și procesarea acestor persoane[12].

Reziliența nu poate fi evaluată doar prin capacitatea de reacție, ci și prin calitatea și umanitatea răspunsului instituțional în raport cu standardele internaționale de protecție a refugiaților. Aceste constatări indică un paradox periculos: în loc ca legislația să creeze un cadru protector pentru cei vulnerabili, noile reglementări pot deveni instrumente de excludere. Reformele legislative recente privind controlul la frontieră au devenit semnificativ mai restrictive comparativ cu primii ani ai crizei,

fiind percepute mai degrabă ca instrumente de excludere decât ca garanții reale ale drepturilor fundamentale. Noile criterii introduse în Legea cu privire la frontiera de stat îngreunează accesul persoanelor străine, în special al celor potențial eligibili pentru protecție internațională. Posibilitatea refuzului de intrare a fost extinsă, în lipsa unor garanții procedurale care să asigure exercitarea efectivă a dreptului de a solicita azil. Astfel, legea funcționează ca un filtru opac, care privilegiază controlul în detrimentul protecției, punând sub semnul întrebării angajamentele internaționale ale statului în domeniul drepturilor omului.

O dimensiune suplimentară a vulnerabilității instituționale este legată de reorganizarea centrelor de plasament pentru refugiați, în contextul Strategiei EXIT[9][10], implementate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale. Aceasta prevede reducerea numărului de centre și restricționarea cazării doar pentru anumite categorii considerate „vulnerabile". Deși oficial se invocă integrarea refugiaților în comunitate, lipsa unui act normativ clar, aplicarea netransparentă și absența alternativelor reale au fost criticate de Avocatul Poporului, organizații ale societății civile și parteneri internaționali[4].

Datele oficiale arată că majoritatea beneficiarilor din centre deja se încadrează în profiluri de vulnerabilitate, iar închiderea acestora a dus la relocări forțate, pierderi de acces la servicii și retraumatizare. În plus, condiționarea cazării de dovezi de angajare sau de capacitate financiară contravine Directivei 2001/55/CE și HG nr. 21/2023, afectând grav dreptul la protecție temporară.

Astfel, strategia, deși prezentată ca reformatoare, riscă să devină un instrument de excludere socială, mai degrabă decât o cale spre integrare.

Concluzii

Experiențele din trecutul recent au demonstrat că Republica Moldova are potențialul de a reacționa solidar și empatic în fața crizelor umanitare. Totuși, pentru ca aceste reacții să devină politici coerente și sustenabile, sunt necesare reforme strategice și intervenții punctuale. Propunerile de mai jos nu vizează reinventarea sistemului, ci consolidarea unor elemente deja existente, dar încă fragile.

1. Instituționalizarea mecanismelor de coordonare intersectorială

În timpul crizei refugiaților din 2022, coordonarea între autoritățile publice, ONG-uri și partenerii internaționali a funcționat, dar adesea informal și reactiv. E nevoie de o platformă instituționalizată ierarhizată guvernamental, cu responsabilități clare, resurse alocate și continuitate între crize. Un Secretariat permanent care să gestioneze migrația și azilul ar putea preveni risipirea resurselor și dublarea eforturilor.

2. Profesionalizarea resursei umane implicate în migrație și azil

Personalul din prima linie, fie că vorbim despre funcționari, lucrători sociali sau polițiști de frontieră, are nevoie de formare continuă. Este vitală dezvoltarea unui cadru de formare specializat, cu accent pe drepturile omului, comunicare interculturală și răspuns în situații de urgență.

3. Crearea unui sistem funcțional de date și evidență

Deciziile informate se bazează pe date fiabile. Moldova are nevoie de un sistem digitalizat, interoperabil, pentru gestionarea fluxurilor de migranți, solicitanți de azil și refugiați. Acest sistem ar trebui să fie accesibil instituțiilor relevante, dar și partenerilor autorizați, cu respectarea standardelor de protecție a datelor.

4. Consolidarea parteneriatului cu autoritățile locale

Autoritățile publice locale sunt deseori în prima linie, dar nu sunt tratate ca actori-cheie în planificarea națională. Este esențial ca aceste instituții să fie nu doar integrate în procesul decizional, ci și dotate cu resurse proprii, dedicate în mod explicit gestionării migrației — atât logistice și financiare, cât și printr-un cadru reglementar adaptat necesităților deja verificate în teren. De asemenea, este crucial să beneficieze de suport metodologic clar, menit să asigure coerență și funcționalitate în raport cu celelalte instituții implicate în sprijinul migranților.

5. Protejarea și alinierea standardelor de drepturile omului în toate etapele procesului migrațional.

Aceste măsuri pot contribui la o abordare matură, echilibrată și predictibilă a fenomenului migrației. Indiferent de statutul juridic al persoanelor care intră în țară, tratamentul uman și nediscriminatoriu trebuie să rămână principiul de bază. Orice politică migrațională care compromite acest principiu – fie sub presiunea crizei, fie din considerente de securitate – riscă să erodeze democrația din interior.

Moldova nu are nevoie de un model perfect, ci de un sistem care învață din greșeli și este capabil să se adapteze fără să sacrifice valorile fundamentale.

Referințe bibliografice:

1. Fomenko V. *Profilul migrațional extins al Transnistriei*. Chișinău: Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), Misiunea în Moldova, decembrie 2017. ISBN: 978-9975-89-092-2.
2. Moșneaga V., Mohammadifard Gh., Corbu-Drumea L. (coord.). *Populația Republicii Moldova în contextul migrațiilor internaționale*. Vol. II. Materialele conferinței științifice internaționale, Chișinău, 9–10 noiembrie 2005. Iași: Comisia Națională a Republicii Moldova pentru UNESCO; Universitatea de Stat din Moldova; Centrul „Dialog Intercultural"; Centrul «CAPTES», 2006, 300 p.
3. Sarcinschi A. *Rolul actorilor statali în configurarea mediului internațional de securitate*. București: Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I", 2010. ISBN: 978-973-663-830-5.

Resurse web și surse instituționale:

4. Avocatul Poporului; Consiliul Consultativ privind drepturile refugiaților; ONG-uri semnatare. *Declarație comună privind impactul Strategiei EXIT*. Accesat la 3 aprilie 2025, de pe: https://ombudsman.md/declaratia-publica-a-avocatilor-poporului-consiliului-consultativ-si-organizatiilor-societatii-civile-cu-privire-la-strategia-exit/

5. Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova. *Dispoziția nr. 1 din 24 februarie 2022*. Chișinău, 2022. Accesat la 7 aprilie 2025, de pe: https://social.gov.md/wp-content/uploads/2022/04/dispozitia_cse_nr.1_24.02.2022.pdf
6. Dopomoga.gov.md. *Platformă de informare pentru cetățenii ucraineni*. Accesat la 6 aprilie 2025, de pe: www.dopomoga.gov.md
7. Guvernul Republicii Moldova; Ministerul Muncii și Protecției Sociale; Cancelaria de Stat. *Rapoarte privind Planul de Răspuns la Criza Refugiaților*. Perioada 2022–2023. Accesat la 2 aprilie 2025, de pe: www.gov.md
8. Guvernul Republicii Moldova. *Hotărârea nr. 21/2022 privind instituirea Centrului Unic de Gestiune a Crizei (CUGC)*. Monitorul Oficial, martie 2022. Accesat la 6 aprilie 2025, de pe: www.gov.md
9. Ministerul Muncii și Protecției Sociale. *Conceptul Strategiei de consolidare a centrelor de plasament temporar pentru refugiați – EXIT*. Comunicat oficial. Accesat la 3 aprilie 2025, de pe: https://social.gov.md/comunicare/ministerul-muncii-si-protectiei-sociale-a-prezentat-conceptul-strategiei-de-consolidare-a-centrelor-de-plasament-temporar-pentru-refugiati
10. Ministerul Muncii și Protecției Sociale. *Reforma sistemului de asistență socială RESTART*. Publicat în martie 2023. Accesat la 3 aprilie 2025, de pe: https://social.gov.md/wp-content/uploads/2023/05/Reforma-sistemului-de-asistenta-sociala_FINAL-1.pdf
11. Ministerul Muncii și Protecției Sociale al Republicii Moldova. *Măsuri de sprijin pentru refugiați și populația vulnerabilă*. Accesat la 4 aprilie 2025, de pe: www.mps.gov.md
12. Oficiul Avocatului Poporului. *Raport tematic: Respectarea drepturilor persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la punctele de trecere a frontierei – Situația anului 2024*. Chișinău, 2024. Accesat la 5 aprilie 2025, de pe: https://ombudsman.md/post-document/raport-tematic-respectarea-drepturilor-persoanelor-ce-au-nevoie-de-protectie-internationala-la-punctele-de-trecere-a-frontierei-situatia-anului-2024-2/
13. Oficiul Național de Statistică al Republicii Moldova. *Date statistice naționale*. Accesat la 3 aprilie 2025, de pe: www.statistica.gov.md
14. Organizația Internațională pentru Migrație (OIM). *Migrația și Mobilitatea în Republica Moldova*. Chișinău: OIM, 2017. Accesat la 30 martie 2025, de pe: www.iom.md
15. UNHCR Moldova. *Republic of Moldova: Inter-Agency Operational Update, 01 September – 31 October 2022*. Chișinău: UNHCR, 2022. Accesat la 1 aprilie 2025, de pe: https://data.unhcr.org/es/documents/download/97538
16. UNHCR Moldova. *Situația refugiaților din Ucraina în Republica Moldova*. Chișinău: UNHCR Moldova, 2022. Accesat la 31 martie 2025, de pe: www.unhcr.org/md
17. UNICEF Moldova. *Accesul mamelor și copiilor refugiați la servicii de sănătate*. Accesat la 6 aprilie 2025, de pe: www.unicef.org

CZU: 343.13:341.64(4):341.645.2(4) DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.13

APLICABILITATEA PRINCIPIULUI *NE BIS IN IDEM* ÎN PROCESUL PENAL. PERSPECTIVA CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI ȘI A CURȚII DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE

THE APPLICABILITY OF THE *NE BIS IN IDEM* PRINCIPLE IN CRIMINAL PROCEEDINGS. THE PERSPECTIVE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

MARIN Liana-Georgiana
Doctorandă, Școala Doctorală Științe Juridice și Economice
Universitatea de Stat din Moldova
Judecător la Judecătoria Sectorului 6 București;
ORCID: 0009-0006-9304-6498
E-mail: liana.georgiana_marin@yahoo.com

Abstract. *The principle „bis de eadem re ne sit actio" (ne bis în idem) appeared in the Digests of Emperor Justinian I and states that „the Governor must not allow the same person to be charged with a crime for which he has already been acquitted" .*

In accordance with the European Court of Human Rights case-law, „idem" refers to those facts that constitute a set of concrete circumstances that in fact involve the same defendant and which are indissoluble linked together in time and space, whose existence must be demonstrated in the purpose of securing a conviction or initiating criminal proceedings.

„Bis", within the meaning of the ECHR case-law, refers to the prohibition to repeat a criminal procedure which has been concluded by a final decision and a judgment id considered final if in accordance with the traditional expression, it has acquired the force of res judicata, because the parties have exhausted the available remedies or no further ordinary appeals are allowed or the deadline for submitting an appeal has expired.

By applying the ne bis in idem principle, the courts tend to restore the overlap between factual and legal reality, while sacrificing the defendant's right as an accused person to enjoy the certainty of the completed criminal procedure, or on the contrary, sacrificing the right of society to obtain a conviction, keeping the accused person on the shelter of finished criminal process.

Key-words*: ne bis in idem, Engel criterias, exceptio rei iudicatae, dual procedures, integrated mechanism of sanctions.*

Rezumat. *Principiul „bis de eadem re ne sit actio" (ne bis în idem) a apărut în Digestele împăratului Iustinian I și prevede că „Guvernatorul nu trebuie să permită ca aceeaşi persoană să fi e acuzată din nou de o infracţiune pentru care a fost deja achitat" .*

În acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului , prin „idem" înțelegem acele fapte care constituie un ansamblu de circumstanțe concrete care implică de fapt același

inculpat și care sunt indisolubil legate între ele în timp și spațiu, a căror existență trebuie să fie demonstrată în scopul de a asigura o condamnare sau de a iniția proceduri penale.

„Bis", în sensul jurisprudenței C.E.D.O. se referă la interzicerea repetării unei proceduri penale care a fost încheiată printr-o decizie „definitivă" , iar o hotărâre este definitivă în cazul în care, în conformitate cu expresia tradițională, ea a dobândit forța de res judicata, întrucât părțile au epuizat căile de atac disponibile sau nu mai sunt permise căi de atac ordinare suplimentare ori părțile au permis ca termenul de atac să expire.

Aplicând principiul ne bis in idem, instanțele judecătorești tind spre restabilirea suprapunerii dintre realitatea faptică și realitatea juridică, sacrificând totodată dreptul inculpatului, ca persoană acuzată, de a se bucura de certitudinea procedurii penale finalizate, ori dimpotrivă, sacrificând dreptul societății de a obține condamnarea, păstrându-l pe acuzat la adăpostul procesului penal finalizat.

***Cuvinte-cheie**: ne bis in idem, criteriile Engel, exceptio rei iudicatae, proceduri duale, mecanism integrat de sancțiuni.*

Principiul *ne bis in idem* - consacrare. Enunțarea utilității articolului.

Principiul *ne bis in idem* are o lungă istorie lungă și există în numeroase forme în sistemele naționale de drept, ca o garanție constituțională, ca regulă de procedură (în coduri de procedură penală), precum și în legile de extrădare[1].

La nivel internațional, principiul *ne bis in idem* este prevăzut în diferite forme în instrumente regionale și internaționale, care oferă o protecție națională, regională, internațională. Principiul a fost stabilit în mod specific în contextul extrădării și a altor forme de cooperare judiciară, *inter partes*, sau la nivel universal, aplicabil *erga omnes*. Principiul apare în actele Uniunii Europene și ale Consiliului Europei.

Principiul menționat se regăsește într-o serie de instrumente specifice, menite să stabilească o cooperare judiciară în domeniul dreptului penal în cadrul Uniunii Europene. Articolul 3 punctul 2 din Decizia-cadru privind mandatul european de arestare constituie o prevedere din legislația secundară a Uniunii Europene, potrivit căreia autoritatea judiciară de executare va refuza executarea mandatului european de arestare în cazul în care persoana în cauză a fost judecată definitiv într-un stat membru pentru aceleași fapte, cu condiția ca, în cazul în care a fost impusă o sentință, pedeapsa fie a fost executată, fie este în curs de executare, sau nu mai poate fi executată.

Principiul „*ne bis in idem*" este consacrat de art. 6 Codul de procedură penală român (în continuare C.proc.pen.), precum și în documentele internaționale: art. 50 din Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, De asemenea, garanția mai este prevăzută de către art. 54 din Convenția de Aplicare a Acordului Schengen (CAAS), art. 4 din Protocolul nr 7 [2], art. 14 paragraful 7 din Pactul Organizației Națiunilor Unite (în continuare O.N.U.) privind drepturile civile și politice. Mai mult, acest principiu a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare C.E.D.O.), Curții de Justiție a Uniunii Europene (C.J.U.E.).

Potrivit art. 6 din C.proc.pen., „*nicio persoană nu poate fi urmărită sau judecată pentru săvârşirea unei infracţiuni, atunci când față de acea persoană s-a*

pronunțat anterior o hotărâre penală definitivă cu privire la aceeași faptă, chiar și sub o altă încadrare juridică."

Al patrulea articol al Protocolului nr. 7 prevede că „*1. Nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal de către jurisdicțiile aceluiași stat pentru săvârșirea infracțiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă conform legii și procedurii penale ale acestui stat.* " .

Totuși, în paragraful 2 al art. 4 din același Protocol se precizează că principiul înscris în primul paragraf nu este de natură să împiedice redeschiderea procesului penal, potrivit dispozițiilor de drept procesual penal aplicabile în statul respectiv, cu condiția de a exista fapte noi sau fapte recent descoperite ori un viciu fundamental în cadrul procedurii precedente care să poată afecta hotărârea pronunțată.

În al treilea alineat al aceluiași articol a fost instituit caracterul absolut al principiului *ne bis în idem*[3], întrucât se prevede că nu este îngăduită nicio derogare de la articolul menționat.

Acest articol științific își propune să analizeze, după cum enunță și titlul, aplicabilitatea principiului *ne bis in idem în procesul penal,* în România, la nivel teoretic și practic, precum și aplicabilitatea acesteia în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene, oferind în acest scop exemple jurisprudențiale.

Noțiune

În cadrul procesului penal, principiul este valorificat prin excepția autorității de lucru judecat (*exceptio rei iudicatae*).

Autoritatea de lucru judecat reprezintă puterea sau forța acordată de lege hotărârii judecătorești definitive, de a fi executată și de a împiedica o nouă urmărire pentru același fapt [4], și produce două tipuri de efecte.

Astfel, produce un efect pozitiv, întrucât hotărârea definitivă poate fi pusă în executare de către organele statului, precum și un efect negativ, întrucât reprezintă o cauză de împiedicare a exercitării acțiunii penale, căreia i se dă eficiență prin ridicarea excepției autorității de lucru judecat.

Din art. 6 C.proc.pen. se desprind două garanții procesuale, și anume faptul că o persoană nu poate fi: urmărită, respectiv judecată pentru aceeași faptă, chiar dacă încadrarea juridică este diferită. Din art. 4 pct. 1 al Protocolului nr. 7 se desprinde o a treia garanție garanție procesuală: accea de a nu fi pedepsit pentru aceeași faptă, care decurge logic din aplicarea primelor două garanții.

În acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului [5], prin „*idem*" înțelegem acele fapte care constituie un ansamblu de circumstanțe concrete care implică de fapt același inculpat și care sunt indisolubil legate între ele în timp și spațiu, a căror existență trebuie să fie demonstrată în scopul de a asigura o condamnare sau de a iniția proceduri penale.

„*Bis*", în sensul jurisprudenței C.E.D.O. se referă la interzicerea repetării unei

proceduri penale care a fost încheiată printr-o decizie „definitivă” [6], iar o hotărâre este definitivă în cazul în care, în conformitate cu expresia tradițională, ea a dobândit forța de *res judicata*, întrucât părțile au epuizat căile de atac disponibile sau nu mai sunt permise căi de atac ordinare suplimentare ori părțile au permis ca termenul de atac să expire.

Geneza principiului.

Principiul „*bis de eadem re ne sit actio*” (*ne bis în idem)* a apărut în Digestele împăratului Iustinian I constituie [7], la art. 48.2.7.2, și prevede că „Guvernatorul nu trebuie să permită ca aceeaşi persoană să fi e acuzată din nou de o infracţiune pentru care a fost deja achitat”[8]. În acest sens, încă înainte de era noastră, în anul 335, în Discursul contra legii lui Leptines, Demostene susţinea că „legile interzic ca aceeaşi persoană să fie judecată de două ori pentru aceeaşi problemă”[9].

Aplicabilitatea principiului ne bis in idem în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare CEDO, Curtea, Curtea de la Strasbourg sau instanța europeană)

Principiul *ne bis in idem*, prevăzut de art. 4 din Protocolul nr. 7 este aplicabil în materie penală. Interpretarea principiului trebuie realizată în lumina noțiunii de „acuzație în materie penală” și „pedeapsă”.

Acuzația în materie penală a fost definită de Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin aplicarea așa-numitelor „criterii Engel”[10].

Primul criteriu este acela al încadrării juridice în dreptul național, al doilea este natura infracțiunii, în timp ce al treilea este reprezentat de gradul de severitate al pedepsei pe care persoana respectivă riscă a o suporta (scopul punitiv al sancțiunii) [11]. Totodată, este necesar ca adresabilitatea normei să fie generală.

Asfel, în cauza Maaouia c. Franței[12], Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis că interdicția de a rămâne pe teritoriul francez, ca urmare a comiterii unei infracțiuni, nu reprezintă o „acuzație în materie penală”, în sensul art. 6 paragraful 1 din Convenție[13]. Curtea a decis că, dacă pe lângă pedeapsa principală a închisorii se aplică și pedeapsa accesorie a interzicerii de a rămâne pe teritoriul țării, principiul *ne bis in idem* nu este înfrânt. Curtea Europeană a precizat că ordinele de excludere de pe teritoriul unui stat, în general, nu sunt clasificate ca sancțiuni penale de către statele membre. Aceste ordine, care pot fi date în unele state și de autorități administrative, pot constitui o măsură specială cu caracter preventiv cu scopul de a controla imigrația și nu cad sub incidența art. 6 alin. 1, pe latura sa penală. Totodată, instanța europeană a decis că prevederile art. 4 din Convenție nu sunt aplicabile în cazul concursului ideal de infracțiuni.

În cauza Fischer c. Austriei[14], reclamantul a fost condamnat pentru ucidere din culpă, întrucât a accidentat mortal un biciclist, la 6 luni de închisoare, reținându-se și circumstanța agravantă referitoare la conducerea în stare de ebrietate. Totodată, autoritățile administrative i-au aplicat reclamantului și o sancțiune contravențională,

cu amenda, pentru fapta de a conduce sub influența băuturilor alcoolice. Recursul reclamantului a fost respins, iar ulterior președintele federal austriac a grațiat o parte din pedeapsa, aceasta fiind redusă la 5 luni de închisoare.

Atunci când mai multe infracţiuni, comise printr-o singură acţiune, fac obiectul unor proceduri succesive, una dintre ele fiind judecată după ce cealaltă a fost judecată definitiv, Curtea trebuie să determine dacă aceste infracţiuni au aceleaşi elemente constitutive.

În lumina art. 4 din Protocolul nr. 7, simplul fapt că un unic act realizează conţinutul mai multor infracțiuni (concursul ideal) nu este de natură a încălca principiul *ne bis in idem*.

Cu toate acestea, în unele situații, chiar dacă un act unic pare, la o primă analiză, că realizează conținutul mai multor infracțiuni, la o analiză mai apropfundată este posibil să fie suficientă începerea urmăririi penale pentru una din infracțiuni, întrucât a doua infracțiune poate fi absorbită de prima (infracțiune complexă).

Un alt aspect important care a fost subliniat de Curte în cauza Fisher c. Austriei este acela că principiul *ne bis in idem* nu este încălcat doar atunci când o persoană este judecată sau pedepsită de două ori pentru aceeași infracțiune nominal, ci și atunci când această persoană este urmărită penal de două ori pentru două infracțiuni, iar elementele lor constitutive se suprapun [15] (obiectul juridic, latura obiectivă, latura subiectivă, iar faptele sunt același- unitate de timp și spațiu).[16]

Ca o concluzie, atunci când un act unic conduce la două condamnări, Curtea trebuie să stabilească în ce măsură aceste două infracțiuni au aceleaşi elemente constitutive.

Curtea de la Strasbourg a apreciat că reclamantul fusese judecat şi sancționat de două ori, pe baza unui singur act, ținând cont de faptul că delictul de natură administrativă nu era diferit prin niciun element esențial de circumstanța agravantă a conducerii în stare de ebrietate, care printr-o hotărâre rămasă definitivă a fost reţinută în sarcina reclamantului. Faptul că ulterior o parte din pedeapsă a fost grațiată nu a înlăturat încălcarea principiului *ne bis in idem*, pentru că respectiva grațiere nu a schimbat cu nimic faptul că reclamantul a fost condamnat de două ori pentru acelaşi fapt. În consecință, a fost încălcat art. 4 din Protocolul nr. 7.

În cauza Gradinger c. Austriei[17], Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis, în mod similar, că a fost încălcat principiul *ne bis in idem*, întrucât în sarcina reclamantului s-a reținut săvârșirea infracțiunii de ucidere din culpă („omor prin imprudență"), fără a se reține circumstanța agravantă a săvârșirii faptei sub influența băuturilor alcoolice, pentru că nu a fost atinsă limita legală de 0,8 g/l. Apoi, administrația districtului în care a avut loc accidentul a luat împotriva reclamantului, o decizie de natură penală prin care l-a sancționat cu amendă pentru conducerea unui vehicul pe drumurile publice în stare de ebrietate. Hotărârea a fost calificată de Curte ca una penală, având în vedere gradul de severitate al pedepsei pe care persoana respectivă risca să o suporte, întrucât în caz de neplată a acestei sume, reclamantul

ar fi executat două săptămâni de închisoare pentru conducere sub influenţa alcoolului. Curtea a considerat că infracțiunea pedepsită nu reprezintă decât un aspect al infracțiunii pentru care a fost condamnat, așa că cele două hotărâri s-au bazat pe aceleași elemente materiale (același comportament), fiind încălcat principiul *ne bis in idem*.

O nuanțare a jurisprudenței în materie a fost realizată în cauza Oliveira c. Elveției[18], în care reclamanta a invocat faptul că, în urma vătămării din culpă a unei persoane într-un accident de circulație, a fost condamnată la plata unei amenzi pentru „absența stăpânirii autovehiculului". Ulterior, i s-a aplicat o nouă amendă pentru vătămarea din culpă a unei persoane. Cele două pedepse au fost contopite, dispunându-se executarea pedepsei celei mai severe. Criticile reclamantei au vizat faptul că a fost condamnată de două ori pentru aceeași faptă.

Curtea a motivat că este incident „*cazul tipic de concurs ideal de infracțiuni*", menționând că trăsătura caracteristică a acestei noțiuni este aceea că printr-un singur act de executare se săvârșesc două infracțiuni disctincte, în cazul de față nestăpânirea autoturismului, precum și vătămarea corporală din culpă. Potrivit legislației elvețiene, în asemenea cazuri, pedeapsa mai ușoară este absorbită de pedeapsa mai grea. Instanța europeană a criticat faptul că cele două fapte au fost judecate de instanțe diferite, dar a arătat că acest aspect nu este suficient pentru a constata încălcarea art. 4 din Protocolul nr. 7, atâta timp cât acesta nu se opune ca două jurisdicții diferite să se pronunțe asupra unor infracțiuni distincte. Un rol important în concluzionarea faptului că nu a fost încălcat art. 4 din Protocolul nr. 7 l-a avut aspectul că nu a existat un cumul de pedepse, întrucât pedeapsa mai ușoară a fost înglobată în pedeapsa mai grea.

În cauza Grande Stevens și alții c. Italiei[19], Curtea a reținut, în conformitate cu articolul 6 din Convenție, că au existat motive întemeiate pentru a considera că procedura în fața CONSOB (*Commissione Nazionale per le Societa e la Borsa* – „CONSOB") a implicat o "*acuzație penală*" împotriva reclamantelor, având în vedere cuantumul amenzilor, care au relevat severitatea sancțiunilor. De asemenea, Curtea a observat că sentințele impuse de CONSOB și parțial reduse de instanța de apel au dobândit putere de lucru judecat, începând cu data de de 23 iunie 2009, când au fost date hotărârile Curții de Casație. De la această dată, reclamanții ar fi trebuit, prin urmare, să fie considerați ca fiind "*deja condamnați pentru o infracțiune"* în sensul articolului 4 din Protocolul nr 7. În ciuda acestui fapt, a început un nou set de proceduri penale, în fața instanțelor penale, care au condamant părțile reclamante la plata de noi amenzi.

Înainte de procedura în fața CONSOB, reclamanții au fost acuzați că, în esență, că au omis să menționeze în comunicatele de presă din 24 august 2005 planul de a renegocia contractul cu capital propriu de schimb Merrill Lynch International Ltd, cu toate că planul exista deja și a fost într-un stadiu avansat. Ulterior, au fost pedepsiți pentru acest lucru de către CONSOB și de către Curtea de Apel din Torino.

În fața instanțelor penale, reclamanții au fost acuzați că au declarat, în acele comunicate de aceeași presă, că Exor a instituit și nu a examinat inițiativele cu privire la expirarea acordului de finanțare, deși acordul de modificare de capitaluri proprii a fost examinat deja și a concluzionat că informațiile care au fost ținute în secret pentru a evita o posibilă scădere în prețul acțiunilor FIAT .

Curtea a constatat că au existat proceduri duble în ceea ce privește același comportament fraudulos – și anume manipularea pieței prin difuzarea de informații false, respectiv *abuz de piață*[20]: un set de proceduri administrative (din 9 februarie 2007 până în 23 iunie 2009), și care au fost considerate ca fiind „penale" în conformitate cu criteriile Engel, proceduri conduse de CONSOB, urmate de căile de atac introduse pe rolul Curții de Apel și al Curții de Casație, culminând cu dispunerea unei amenzi de 3 milioane de euro, la care s-a adăugat sancțiunea complementară a interdicției de a mai desfășura activități.

Celălalt set de proceduri a fost de natură penală, începând cu 7 noiembrie 2008 și până în 28 februarie 2013 și inclusiv după această dată, încă în curs la momentul pronunțări hotărârii, desfășurate în fața Tribunalului, Curții de Casație și Curții de Apel. A fost suficient pentru Curte să constate că noul set de proceduri privea o a doua infracțiune, ce avea la bază acte materiale identice cu cele care au făcut obiectul primei și celei de-a doua condamnări - abuzul de piață. Luând în calcul și severitatea primei sancțiuni, s-a concluzionat că a existat o încălcare a articolului 4 din Protocolul nr. 7.

În cauza A. și B. C. Norvegiei [21], Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în ceea ce îl privește pe primul reclamant, a reținut că autoritatea fiscală a aplicat acestuia, în data de 24 noiembrie 2008, o penalitate de 30%, în conformitate cu articolele 10-2(1) și 10-4(1) din legislația fiscală, pentru că a omis în declarația fiscală pentru anul 2002 să declare suma 3,259,342 NOK drept câștiguri obținute în străinătate. Din moment ce primul reclamant nu a atacat această decizie, ea a devenit definitivă la expirarea termenului de introducere a unei contestații, de trei săptămâni. El a fost, de asemenea, urmărit penal pentru aceeași omisiune din declarația sa fiscală pentru anul 2002, iar la 14 octombrie 2008 a fost pus sub acuzare. La 2 martie 2009 Tribunalul Follo l-a condamnat la un an de închisoare pentru fraudă fiscală calificată, iar Curtea de apel a respins apelul său. La 27 noiembrie 2010 a fost respinsă și calea de atac promovată la Curtea Supremă de Justiție.

Aplicând abordarea realizată în cauza *Zolotukhin*, Curtea Supremă a constatat că împrejurările care au constituit baza pentru pedeapsa fiscală și condamnarea penală – ambele se refereau la omisiunea de a furniza anumite informații cu privire la veniturile din declarația fiscale. Acest punct nu a fost contestat de părți.

În ceea ce privește problema că în cadrul procedurii privind pedeapsa fiscală a fost adoptată o decizie definitivă, care ar putea bloca procedurile penale, în opinia Curții, faptul că primul set de proceduri a devenit „final" înainte de cel de-al doilea nu afectează evaluarea prezentată mai jos a relației dintre ele.

Autoritățile naționale competente au constatat că acțiunea condamnabilă a primului reclamant a necesitat două răspunsuri: o sancțiune administrativă, în cadrul capitolului 10 privind sancțiunile fiscale ale Legii cu privire la evaluarea fiscală și una penală, în conformitate cu capitolul 12 cu privire la pedeapsă din aceeași lege, fiecare urmărind scopuri diferite.

Astfel cum Curtea Supremă a explicat în hotărârile din mai 2002, sancțiunea administrativă a impunerii unui cost suplimentar de impozitare a servit ca un factor de descurajare generală, ca o reacție la fapta unui contribuabil, care putea să fi săvârșit fapta inclusiv din culpă și care a emis informații incorecte sau incomplete, precum și pentru a compensa munca considerabilă și costurile suportate de către autoritățile fiscale în numele comunității în efectuarea de verificări și proceduri de audit în scopul de a identifica astfel de declarații defectuoase. Evaluarea taxelor a fost o operațiune în masă care implică milioane de cetățeni. Pentru Curtea Supremă, scopul sancțiunilor fiscale a fost în primul rând de a spori eficiența obligației contribuabilului de a furniza informații complete și corecte și de a asigura bazele sistemului fiscal național, o condiție prealabilă pentru un stat funcțional și, prin urmare, o societate funcțională.

Condamnarea penală, în conformitate cu capitolul 12, precum a afirmat Curtea Supremă, a servit nu numai ca un factor de descurajare, dar a avut și un scop represiv în ceea ce privește aceeași omisiune anti-socială, care implică elementul suplimentar al comiterii unei fraude fiscale calificate.

În urma unui control fiscal efectuat în anul 2005, autoritățile fiscale au depus în toamna anului 2007 o plângere penală împotriva primului reclamant și a altor participanți. În decembrie 2007, el a fost interogat în calitatea de acuzat și a fost ținut în arest timp de patru zile. Cu referire, printre altele, la urmărirea penală, în august 2008, autoritățile fiscale l-au avertizat că vor modifica declarația lui fiscală, inclusiv în ceea ce privește anul 2002, pe motiv că acesta a omis să declare NOK 3.259.341 (coroane norvegiene). Acest avertisment a fost emis ca urmare a controlului fiscal efectuat de către autoritățile fiscale în programul Software Innovation AS, a urmăririi penale și a dovezilor prezentate de acesta în cadrul acestei din urmă proceduri (a se vedea paragraful 16 de mai sus).

În octombrie 2008, Økokrim a pus în mișcare acțiunea penală împotriva reclamantului cu privire la infracțiuni fiscale. La 24 noiembrie 2008, autoritățile fiscale au modificat declarația fiscală și i-au ordonat să plătească sancțiunea fiscală în cauză. Decizia a avut în vedere, printre altele, și probele date de primul și al doilea reclamant în timpul declarațiilor din cadrul anchetei penale.

Două luni mai târziu, la data de 2 martie 2009, Tribunalul districtual l-a condamnat pentru fraudă fiscală în legătură cu omisiunea de a declara pentru anul 2002 respectiva sumă. Curtea a considerat că este deosebit de important că, în sentința de condamnare la un an de închisoare, Tribunalul districtual, în conformitate cu principiile generale de drept intern privind condamnările penale a avut în vedere fap-

tul că primul reclamant a fost deja sancționat în mod semnificativ prin impunerea sancțiunii fiscale, comparând și contrastând cu Kapetanios și alții împotriva Greciei, § 66, unde instanțele administrative care au impus amenzi administrative nu au luat în considerare achitarea reclamanților în procedurile penale anterioare referitoare la același comportament și, de asemenea în cauza Nykänen împotriva Finlandei, unde s-a constatat că nu există o legătură suficientă între cele două seturi de proceduri.

În aceste condiții, ca o primă concluzie, Curtea nu avut niciun motiv să pună sub semnul întrebării fie motivele pentru care legiuitorul norvegian a optat să reglementeze comportamentul social nedorit al neplații taxelor într-un dublu proces integrat (administrativ/penal), fie motivele pentru care autoritățile norvegiene competente au ales, în cazul primului reclamant, să se ocupe, în mod separat, și printr-o procedură penală, de aspectele mai grave și social reprobabile de fraudă, decât în cadrul procedurii administrative ordinare.

În al doilea rând, desfășurarea procedurilor duale (mixte), cu posibilitatea impunerii diferitelor penalități cumulate, a fost previzibilă pentru reclamant, care trebuia să fi știut de la început că urmărirea penală, precum și impunerea de sancțiuni fiscale, erau posibile sau chiar certe într-o atare situație.

În al treilea rând, procedura penală și procedura administrativă s-au desfășurat în paralel și au fost strâns legate între ele. Stabilirea faptelor a fost realizată într-un singur set de proceduri și a fost utilizată în celălalt set și în ceea ce privește proporționalitatea pedepsei globale aplicate, în stabilirea pedepsei în procesul penal, s-a avut în vedere și sancțiunea fiscală.

Cu privire la situația sesizată, Curtea nu a găsit niciun indiciu că primul reclamant a suferit vreun prejudiciu disproporționat sau vreo nedreptate ca urmare a sancțiunii fiscale și a pedepsei aplicate din cauza omisiunii sale de a declara veniturile și de a plăti impozite.

În consecință, având în vedere considerațiile prezentate, Curtea a apreciat că, deși au fost impuse sancțiuni diferite de către două autorități diferite în cadrul unor proceduri diferite, a existat totuși o legătură suficient de strânsă între ele atât din punct de vedere material, cât și în timp, încât să poată fi considerat ca făcând parte dintr-un mecanism integrat de sancțiuni prevăzut de dreptul norvegian pentru cazurile de omisiune în furnizarea de informații într-o declarație fiscală ce dă naștere la deficiențe în evaluarea fiscală.

Situația de fapt fiind similară, după modelul analizei efectuate mai sus, Curtea de la Strasbourg a ajuns la aceeași concluzie și în cazul reclamantului B.

În consecință, reclamanții nu au fost „judecați sau pedepsiți din nou pentru săvârșirea unei infracțiuni” pentru care exista o condamnare anterioară, cu încălcarea articolului 4 din Protocolul nr. 7. Astfel, Marea Cameră a concluzionat că nu a fost încălcat art. 4 din Protocolul nr. 7.

Recenta jurisprudență a instanței europene a adus multipe nuanțări în privința constatării încălcării principiului ne bis in idem în cazul aplicării pentru o persoană,

pentru același comportament, a două sancțiuni distincte, dintre care una de natură fiscală și cealaltă de natură penală.

Aceste criterii sunt: natura sancțiunilor fiscale (dacă pot fi calificate drept penale sau administrative), dacă elementul material este același atât în procedura administrativă cât și în cea penală (identitate de acte materiale), dacă deciziile luate sunt definitive, conexiunea în timp între sancțiunea administrativă și cea penală, conexiunea suficientă în substanță (dacă au urmărit același scop sau dacă, dimpotrivă, scopul a fost diferit, adresându-se unor segmente distincte ale comportamentului antisocial), previzibilitatea cumulului sancțiunilor în cauză și dacă procedurile desfășurate (cea administrativă și cea judiciară) pot fi privite ca un set de proceduri, în strânsă corelație, astfel încât să fie considerate ca făcând parte dintr-un mecanism integrat de sancțiuni.

În cauza menționată, Curtea a constatat că sancțiunile fiscale nu erau de natură penală, ci administrativă (o penalitate de de 30% din venitul nedeclarat), elementul material fiind același atât în procedura adminstrativă cât și în cea penală (omisiunea de a depune declarația fiscală pentru anul 2002, respectiv de a declara suma 3,259,342 coroane norvegiene, pentru a fi impozitată), iar deciziile luate au devenit definitive. Referitor la conexiunea în timp între sancțiunea administrativă și cea penală, faptul că primul set de proceduri a devenit „final" înainte de cel de-al doilea nu afectează evaluarea a relației dintre sancțiuni.

Cu privire la conexiunea suficientă în substanță Curtea a reținut că scopul pe care l-au urmărit cele două sancțiuni a fost diferit, adresându-se unor segmente distincte ale comportamentului antisocial. Astfel, sancțiunea fiscală a impunerii unui cost suplimentar de impozitare a servit ca un factor de descurajare generală, ca o reacție la fapta unui contribuabil care a emis informații incorecte sau incomplete, precum și pentru a compensa munca considerabilă și costurile suportate de către autoritățile fiscale în numele comunității în efectuarea de verificări și proceduri de audit în scopul de a identifica astfel de declarații defectuoase. Pedeapsa de 1 an închisoare a avut nu doar rolul de descurajare, dar a urmărit și un scop represiv în ceea ce privește aceeași omisiune anti-socială, care implică elementul suplimentar al comiterii unei fraude fiscale calificate.

Curtea a reținut că a fost îndeplinită și exigența previzibilității cumulului sancțiunilor în cauză, întrucât reclamantul a știut sau ar fi trebuit să știe că urmărirea penală, precum și impunerea de sancțiuni fiscale, era posibilă sau chiar certă într-o atare situație .

Având în vedere aspectele prezentate, s-a concluzionat că între procedurile desfășurate (cea administrativă și cea judiciară) a existat o legătură suficient de strânsă între ele atât din punct de vedere material, cât și din punct de vedere temporal, încât să poată fi considerate ca făcând parte dintr-un mecanism integrat de sancțiuni.

Se poate concluziona faptul că procedurile duble satisfac cu o probabilitate mai mare criteriile de complementaritate și coerență daca sancțiunile impuse în cadrul

procedurii calificate non-formal „penală” sunt adaptate comportamentului în cauză și, prin urmare, nu fac parte din „nucleul dur al dreptului penal” (Cauza *Jussila împotriva Finlandei* [22]). În cazul în care această procedură nu are un caracter cu adevarat infamant, există mai puține șanse ca ea să cauzeze acuzatului o sarcină disproporționată. În schimb, cu cât procedura administrativă prezintă caracteristici infamante care o apropie într-o mare măsură de o procedură penală obișnuită, cu atât mai mult obiectivele sociale urmărite de pedepsirea comportamentului ilicit în proceduri diferite riscă să fie repetate (*bis*), în loc de a se completa [23].

Statul trebuie să aibă dreptul de a opta pentru desfășurarea procedurilor în mod progresiv, în măsura în care acest aspect este justificat de interesul eficienței și bunei administrări a justiției, urmărind diferite scopuri sociale, și nu provoacă daune disproporționate celui interesat[24].

Aplicabilitatea principiului ne bis in idem în jurisprudența Curții de Justiție Uniunii Europene (în continuare CJUE sau Curtea)

În cauza *Åklagaren împotriva Hans Åkerberg Fransson*[25], s-a reținut că domnul Åkerberg Fransson a fost citat la 9 iunie 2009 pentru a se prezenta în fața Haparanda tingsrätt (Tribunalul Districtului Haparanda), în cadrul unei proceduri pentru infracțiuni fiscale în formă agravată. El era învinuit că în cuprinsul declarațiilor sale fiscale, aferente exercițiilor financiare 2004 și 2005, ar fi furnizat informații inexacte care au expus trezoreria publică unor pierderi ale încasărilor legate de perceperea impozitului pe venit și a taxei pe valoarea adăugată. Decizia de aplicare a unor taxe suplimentare este motivată prin aceleași fapte de fals în declarații ca și cele reținute de Ministerul Public în procedura penală din litigiul principal.

În această privință, se reține că domeniul de aplicare al Cartei, cu referire la acțiunea statelor membre, este definit la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, potrivit căruia dispozițiile cartei se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii.

Cu privire la situația de fapt, trebuie menționat că sancțiunile fiscale și urmărirea penală care lau vizat pe domnul Fransson sunt legate de neîndeplinirea obligațiilor de a furniza informații corecte în declarațiile sale fiscale, care au expus trezoreria publică unor pierderi ale încasărilor legate de perceperea impozitului pe venit și a taxei pe valoare adăugată (TVA), respectiv sumele de 35 690 SEK și, respectiv, de 35 862 SEK.

Potrivit rechizitoriului, infracțiunile au fost considerate agravate, pe de o parte, din cauza importanței sumelor în cauză și, pe de altă parte, din cauza faptului că se înscriau în cadrul unei activități infracționale sistematice de mare anvergură.

Prin decizia din 24 mai 2007, Skatteverket a aplicat domnului Åkerberg Fransson, pentru exercițiul financiar aferent anului 2004, o taxă suplimentară de 35 542 SEK (coroane sudeze) pentru veniturile din activitatea sa economică, de 4 872 SEK pentru TVA și de 7 138 SEK pentru contribuțiile angajatorului. Ea i-a aplicat de ase-

menea, prin aceeași decizie, pentru exercițiul financiar din anul 2005, o taxă suplimentară de 54 240 SEK pentru veniturile din activitatea sa economică, de 3 255 SEK pentru TVA și de 7 172 SEK pentru contribuțiile angajatorului. Aceste sancțiuni au fost însoțite de dobânzi. Împotriva sancțiunilor respective nu a fost exercitată nicio cale de atac în fața instanței administrative.

În fața instanței *a quo*, se pune problema dacă trebuie să se renunțe la învinuirea adusă domnului Åkerberg Fransson pentru motivul că, în cadrul unei alte proceduri, el a fost deja sancționat pentru aceleași fapte, ceea ce ar contraveni interdicției aplicării unei pedepse duble pentru aceeași infracțiune, prevăzută la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO și la articolul 50 din cartă.

Sancțiunile fiscale și urmărirea penală pentru fraudă fiscală precum cele care lau vizat sau îl vizează pe învinuitul din litigiul principal din cauza inexactității informațiilor furnizate în materie de TVA constituie o punere în aplicare a articolului 2, a articolului 250 alineatul (1) și a articolului 273 din Directiva 2006/112 (anterior articolele 2 și 22 din A șasea directivă) și a articolului 325 TFUE și, așadar, a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă. (par. 27)

Faptul că reglementările naționale care servesc drept temei sancțiunilor fiscale și urmăririi penale menționate anterior nu ar fi fost adoptate pentru a transpune Directiva 2006/112 nu poate fi de natură să repună în discuție această concluzie, din moment ce prin aplicarea lor se tinde la sancționarea unei încălcări a dispozițiilor directivei menționate și se urmărește, așadar, punerea în aplicare a obligației impuse de tratat statelor membre de sancționare efectivă a comportamentelor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii (par. 28).

Prin intermediul acestor întrebări nr. 2, 3 și 4, la care CJUE a apreciat că s-a impus a se da un răspuns comun, Haparanda tingsrätt (instanța *a quo*) a solicitat, în esență, Curții să stabilească dacă principiul *ne bis in idem* enunțat la articolul 50 din cartă trebuie interpretat în sensul că se opune desfășurării urmăririi penale față de un învinuit sub aspectul unor infracțiuni fiscale, din moment ce acestuia din urmă ia fost aplicată deja o sancțiune fiscală pentru aceleași fapte de fals în declarații[26].

În ceea ce privește aplicarea principiului *ne bis in idem* enunțat la articolul 50 din Cartă unei urmăriri penale pentru fraudă fiscală precum cea care face obiectul litigiului principal, ea presupune ca măsurile care au fost deja adoptate împotriva învinuitului prin intermediul unei decizii devenite definitivă să îmbrace un caracter penal.

În această privință, s-a arătat că articolul 50 din cartă nu se opune ca un stat membru să impună, pentru aceleași fapte de nerespectare a obligațiilor declarative în domeniul TVAului, o combinație de sancțiuni fiscale și penale. Astfel, pentru a garanta perceperea integralității încasărilor din TVA și, prin aceasta, protecția intereselor financiare ale Uniunii, statele membre dispun de libertatea de alegere a sancțiunilor aplicabile. Acestea pot, așadar, să îmbrace forma unor sancțiuni administrative, a unor sancțiuni penale sau o combinație a celor două. Doar atunci când sancțiunea

fiscală îmbracă un caracter penal în sensul articolului 50 din cartă și este rămasă definitivă, se opune dispoziția menționată ca pentru aceleași fapte să se desfășoare o urmărire penală împotriva aceleiași persoane.

În continuare, s-a amintit că, în vederea aprecierii naturii penale a sancțiunilor fiscale, sunt pertinente trei criterii. Primul este calificarea juridică a infracțiunii în dreptul intern, al doilea, natura însăși a infracțiunii, iar al treilea, natura și gradul de severitate ale sancțiunii pe care persoana în cauză riscă să o suporte (Cauza Bonda din 5 iunie 2012, C489/10, punctul 37).

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a subliniat că revine instanței de trimitere competența de a aprecia, în lumina acestor criterii, dacă este necesar să se procedeze la o examinare a cumulului de sancțiuni fiscale și penale prevăzut de legislația națională în raport cu standardele naționale, ceea ce ar putea să o conducă, eventual, să considere acest cumul ca fiind contrar standardelor amintite, cu condiția ca sancțiunile restante să fie efective, proporționale și disuasive[27].

Din considerentele expuse, Curtea a răspuns la a doua, la a treia și la a patra întrebare că principiul *ne bis in idem,* enunțat la articolul 50 din Cartă, nu se opune ca un stat membru să impună, pentru aceleași fapte de nerespectare a obligațiilor declarative în domeniul TVAului, în mod succesiv, o sancțiune fiscală și o sancțiune penală în măsura în care prima sancțiune nu îmbracă un caracter penal, aspect care trebuie verificat de instanța națională.

Așadar, jurisrpudența recentă a CJUE a adus un suflu nou în privința principului ne bis in idem. Astfel, Curtea arată, în Hotărârea Menci, că obiectivul de a garanta colectarea în integralitate a TVA-ului datorat pe teritoriile statelor membre este de natură să justifice un cumul de proceduri și de sancțiuni de natură penală. Așadar, a existat o schimbare a opticii jurisprrudențiale, întrucât, spre deosebire de cauza Fransson, în cauza Menci Curtea a agreat existența unui cumul de sancțiuni penale ca neîncălcând principiul *ne bis in idem*, în anumite condiții.

Deși cumulul de proceduri și de sancțiuni ar constitui o restrângere a principiului *ne bis in idem* (Menci 32, 33, 37, 39), o astfel de restrângeri necesită o justificare, aceasta fiind supusă cerințelor care rezultă din dreptul Uniunii. Cu privire la acest aspect, ea precizează că o reglementare națională care autorizează un cumul de proceduri și de sancțiuni de natură penală trebuie: să vizeze un obiectiv de interes general de natură să justifice un astfel de cumul de proceduri și de sancțiuni, aceste proceduri și sancțiuni trebuie să aibă scopuri complementare, să stabilească reguli clare și precise care să permită justițiabilului să prevadă care acte și omisiuni pot face obiectul unui astfel de cumul de proceduri și de sancțiuni, să asigure să procedurile sunt coordonate între ele pentru a limita la strictul necesar sarcina suplimentară care rezultă pentru persoanele vizate dintr-un cumul de proceduri și să asigure că severitatea ansamblului sancțiunilor este limitată la ceea ce este strict necesar în raport cu gravitatea infracțiunii vizate.

În cauza Luca Menci (cauza C-524/15), Curtea Europeană a Drepturilor Omu-

lui a statuat că un cumul de proceduri și de sancțiuni fiscale și penale prin care se pedepsește una și aceeași încălcare a legii fiscale nu încalcă principiul *ne bis in ide*m consacrat la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO în cazul în care procedurile fiscale și penale în cauză prezintă o legătură materială și temporală suficient de strânsă (Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 15 noiembrie 2016, A și B împotriva Norvegiei, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 132).

Astfel, cerințele pe care articolul 50 din cartă coroborat cu articolul 52 alineatul (1) din aceasta le stabilește pentru un eventual cumul de proceduri și de sancțiuni penale, precum și de proceduri și de sancțiuni administrative de natură penală, asigură un nivel de protecție a principiului ne bis in idem care nu îl încalcă pe cel garantat la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Având ansamblul considerațiilor care precedă, CJUE a statuat că trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 50 din cartă trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia procesul penal poate fi inițiat împotriva unei persoane pentru neplata în termenele prevăzute de lege a TVA-ului datorat, deși acestei persoane i s-a aplicat deja, pentru aceleași fapte, o sancțiune administrativă definitivă de natură penală în sensul acestui articol 50, cu condiția ca această reglementare: să vizeze un obiectiv de interes general care este de natură să justifice un astfel de cumul de proceduri și de sancțiuni, respectiv combaterea infracțiunilor în materie de TVA, aceste proceduri și aceste sancțiuni trebuind să aibă scopuri complementare; să conțină norme de asigurare a unei coordonări care să limiteze la strictul necesar sarcina suplimentară care rezultă, pentru persoanele vizate, dintr-un cumul de proceduri și să prevadă norme care permit să se asigure limitarea severității ansamblului sancțiunilor aplicate la ceea ce este strict necesar în raport cu gravitatea infracțiunii vizate, revenind instanței naționale sarcina de a se asigura, ținând seama de ansamblul împrejurărilor litigiului principal, că sarcina care rezultă concret pentru persoana vizată din aplicarea reglementării naționale în discuție în litigiul principal și din cumulul procedurilor și al sancțiunilor pe care aceasta îl autorizează nu este excesivă în raport cu gravitatea infracțiunii săvârșite.

Aplicabilitatea principiului ne bis in idem în practica judiciară română

În ceea ce privește jurisprudența din România în materie, consider relevant de precizat că o aplicare a principiului *ne bis in idem* s-a realizat prin Decizia nr. 468/RC, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție.

În decizia menționată s-a reținut că prin sentinţa penală nr. 489 din 24 septembrie 2012, Judecătoria S l-a condamnat pe inculpatul BV, la pedeapsa de 7 (şapte) luni închisoare pentru săvârşirea infracţiunii de ultraj, prev. de art. 239 alin. 2 Cod penal.

Prin decizia penală nr. 87 din 25 ianuarie 2013, pronunţată de Curtea de Apel S– Secţia penală şi pentru cauze cu minori, a fost respins, ca inadmisibil, recursul de-

clarat de Baroul B împotriva sentinţei penale nr. 489 din 24 septembrie 2012 a Judecătoriei S. Au fost admise recursurile declarate de Parchetul de pe lângă Judecătoria S şi de inculpatul BV împotriva aceleiaşi sentinţe. A fost casată în totalitate sentinţa penală sus menţionată şi a fost trimisă cauza spre rejudecare Judecătoriei S.

În al doilea ciclu procesual, prin sentinţa penală nr. 452 din 24.11.2014 pronunţată de Judecătoria S în dosarul nr. 5588/314/2013, s-au dispus următoarele: s-a respins excepţia de necompetenţă materială a Judecătoriei S ca neîntemeiată, s-au respins excepţiile de nelegalitate invocate în cauză, iar în temeiul art.386 alin.1 Noul Cod de procedură penală s-a respins cererea inculpatului BV de schimbare a încadrării juridice a faptelor pentru care a fost trimis în judecată, din infracţiunea prevăzută de art.239 alin.2 Cod penal anterior în infracţiunea prevăzută de art.180 alin.2 Cod penal anterior, ca neîntemeiată.

În temeiul art. 386 alin.1 din Codul de procedură penală român s-a respins cererea inculpatului de schimbare a încadrării juridice a faptelor pentru care a fost trimis în judecată inculpatul BV din infracţiunea de ultraj prevăzută de art. 257 alin. 1 Noul Cod penal, în infracţiunea de lovire şi alte violenţe prevăzută de art. 193 alin.2 Noul Cod penal, ca neîntemeiată. S-au respins celelalte cereri şi excepţii formulate de către inculpatul BV, ca neîntemeiate.

Inculpatul BV a fost condamnat la pedeapsa de 6 luni închisoare pentru săvârşirea infracţiunii de ultraj prevăzută şi sancţionată de art.239 alin.2 Cod penal anterior cu aplicarea art.5 din Codul penal.

I s-a aplicat inculpatului pedeapsa accesorie a interzicerii exercitării drepturilor prevăzute de art.64 lit. a teza a doua şi lit. b Cod penal anterior, pe durata şi în condiţiile prevăzute de art.71 Cod penal anterior.

În baza art.19 alin. 1, art.397 alin.1 Noul Cod de procedură penală şi art. 998 Cod civil anterior s-a admis, în parte, acţiunea civilă formulată de partea civilă, inculpatul BV fiind obligat la plata către partea civilă TA a sumei de 15.000 lei reprezentând daune morale.

Pentru a pronunţa această hotărâre, Judecătoria S a reţinut, în esenţă, că S.C. C S.R.L. îşi desfăşura activitatea, în cursul lunilor februarie - martie 2010, într-un spaţiu închiriat de la de la o societate administrată prin procură specială de inculpatul BV.

La data de 01.03.2010, persoana vătămată TA şi martorul BD Iulian, ambii având calitatea de funcţionari publici cu atribuţii de control în cadrul Poliţiei Primăriei B- Biroul Inspecţie Comercială, în jurul orei 11:30, au mers la punctul de lucru al S.C. C S.R.L. din municipiul B. pentru a verifica dacă această societate desfăşoară vreo activitate comercială, având în vedere că prin procesul-verbal de constatare şi sancţionare a contravenţiilor s-a dispus, cu ocazia unui control anterior, suspendarea activităţii comerciale până la obţinerea autorizaţiei de funcţionare.

Persoana vătămată TA şi colegul său, martorul BD Iulian, şi-au declinat identitatea faţă de cele două angajate ale S.C. C S.R.L. prezente în punctul de lucru,

respectiv martorelor GM şi BM, şi au prezentat legitimaţiile, după care le-au adus la cunoştinţa acestora motivul controlului, respectiv verificarea respectării măsurii suspendării activităţii dispuse prin procesul-verbal de constatare şi sancţionare a contravenţiilor.

În timp ce angajaţii Poliţiei Primăriei B - Biroul Inspecţie Comercială discutau cu cele două angajate ale S.C. C S.R.L., în interiorul magazinului a intrat inculpatul BV care i-a interpelat pe cei doi funcţionari publici cu privire la motivul prezenţei lor în spaţiul respectiv, adresându-le injurii.

Martorul BD Iulian i-a spus inculpatului BV motivul pentru care se află în incinta spaţiului şi i-a arătat legitimaţia de serviciu, iar inculpatul s-a enervat şi l-a dat afară pe martor din incinta magazinului.

S-a reținut de către instanța de fond că, după ce l-a îndepărtat pe martor din incinta magazinului, inculpatul BV a revenit în magazin şi a lovit persoana vătămată TA cu palma în zona umărului, după care a prins-o cu ambele mâini de umeri şi a bruscat-o, lovind-o de geamul magazinului şi de o vitrină frigorifică, în acelaşi timp adresându-i cuvinte jignitoare şi reproşându-i că nu avea dreptul de a pătrunde în magazin întrucât este pe o proprietate privată.

Martorul BD Iulian a revenit în magazin şi a intervenit pentru a o ajuta pe persoana vătămată. După ce a fost împiedicat să mai agreseze persoana vătămată, inculpatul BV a plecat din incinta magazinului, în timp ce îi înjura pe funcţionari, şi nu a mai revenit până la plecarea acestora.

În urma loviturilor primite de la inculpatul BV, persoana vătămată TA a suferit leziuni traumatice produse prin lovirea cu mijloace contondente şi proiectare pe planuri dure, care necesită 1-2 zile de îngrijiri medicale pentru vindecare, aşa cum a rezultat din certificatul medico-legal.

În ceea ce priveşte cererea inculpatului BV de încetare a procesului penal întrucât, în cauză, pe motiv că ar exista o împrejurare care împiedică exercitarea acţiunii penale, respectiv faptul că a fost sancţionat contravenţional pentru aceeaşi faptă, instanţa de fond a reţinut că această cerere nu este întemeiată, pentru considerentele de mai jos.

Principiul *ne* (sau *non*) *bis in idem* (nu de doua ori pentru aceeaşi vină) presupune că nimeni nu poate fi judecat de doua ori pentru aceeaşi faptă. Acest principiu, desemnat prin adagiul latin *non bis in idem*, presupune aplicarea unei singure sancţiuni pentru o singura fapta ilicită. Cel ce a nesocotit, prin conduita sa, ordinea de drept va răspunde o singura dată pentru fapta ilicită, căci unei încălcări a legii îi corespunde o singura sancţiune juridică.

Acest principiu exclude posibilitatea aplicării faţă de aceeaşi persoană, pentru una şi aceeaşi faptă ilicită, a doua sau mai multe sancţiuni identice ca natură: fie penale, fie civile, fie contravenţionale etc., deoarece restabilirea ordinii de drept încălcate reclamă, pentru fiecare violare a unei norme juridice încălcate, aplicarea unei singure sancţiuni, a cărei natură depinde în exclusivitate de natura normei juridice încălcate.

Mai mult, instanţa de fond a reţinut că, prin aplicarea de mai multe ori a unei sancţiuni contravenţionale de natura amenzii, sancţiunea se transformă prin cuantumul ei, într-o acuzaţie în materie penală şi, în aceste condiţii, contravenientul trebuie să se bucure de garanţiile procesuale prevăzute de Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale.

Or, potrivit art.4 pct.1 şi 2 din Protocolul nr. 7 adiţional la Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal de către jurisdicţiile aceluiaşi stat pentru săvârşirea infracţiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă conform legii şi procedurii penale ale acestui stat.

De altfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că articolul 4 al Protocolului nr. 7 are drept scop interzicerea repetării urmăririlor penale definitiv încheiate, evitând ca o persoană să fie urmărită sau pedepsită penal de două ori pentru acelaşi comportament de către instanţele aceluiaşi stat (*Gradinger contra Austriei,* hotărârea din 23 octombrie 1995, seria A nr. 328-C, pag. 65, §§ 53, 55).

Totuşi, în cauză, instanţa de fond a reţinut că inculpatul BV a fost sancţionat contravenţional prin procesul verbal de constatare şi sancţionare a contravenţiilor pentru săvârşirea contravenţiei prevăzute de art.2 pct.1 din Legea nr.61/1991, reţinându-se că, la controlul efectuat, inculpatul a lovit, adresat expresii jignitoare, ameninţări, acte de violenţă, îmbrâncind agentul constatator, rupându-i haina, aducând atingere demnităţii şi onoarei agentului constatator.

Potrivit art. 2 pct.1 din Legea nr. 61/1991 contravenţia pentru care a fost sancţionat inculpatul constă în săvârşirea, în public, de fapte, acte sau gesturi obscene, proferarea de injurii, expresii jignitoare sau vulgare, ameninţări cu acte de violenţă împotriva persoanelor sau bunurilor acestora, de natură să tulbure ordinea şi liniştea publică sau să provoace indignarea cetăţenilor ori să lezeze demnitatea şi onoarea acestora sau a instituţiilor publice.

În acea cauză, inculpatul a fost trimis în judecată reţinându-se că a săvârşit infracţiunea de ultraj prevăzută de art. 239 alin. 2 şi 5 Cod penal anterior.

Potrivit art.239 alin. 2 Cod penal anterior, constituie infracţiunea de ultraj lovirea sau orice acte de violenţă, săvârşite împotriva unui funcţionar public care îndeplineşte o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat, aflat în exerciţiul funcţiunii ori pentru fapte îndeplinite în exerciţiul funcţiunii.

Aşadar, s-a reţinut că, în cauză, inculpatul nu a fost urmărit pentru că ar fi produs scandal public, adică tocmai contravenţia reţinută în sarcina sa şi pentru care a fost sancţionat contravenţional prin procesul verbal invocat de către apărare, ci pentru că a lovit un inspector care exercita o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat.

Dacă se reţinea în sarcina inculpatului aceeaşi faptă pentru care a fost sancţionat contravenţional, Ministerul Public l-ar fi cercetat penal şi pentru săvârşirea infracţiunii prevăzute de art. 321 alin.1 din Codul penal anterior, care reglementa infracţiunea de ultraj contra bunelor moravuri, constând în fapta persoanei care, în public,

săvârşeşte acte sau gesturi, proferează cuvinte ori expresii, sau se dedă la orice alte manifestări prin care se aduce atingere bunelor moravuri sau se produce scandal public ori se tulbură, în alt mod, liniştea şi ordinea publică.

Or, în cauză, Ministerul Public, având în vedere tocmai faptul că inculpatul BV a fost deja sancţionat contravenţional pentru producerea de scandal public, nu l-a urmărit şi pentru infracţiunea prevăzută de art.321 alin.1 Cod penal anterior.

Faptele inculpatului pentru care fost sancţionat contravenţional prin procesul verbal de constatare şi sancţionare a contravenţiilor protejează relaţiile sociale referitoare la dreptul cetăţenilor de a-şi desfăşura activităţile cotidiene fără a asista la manifestări de natură să le tulbure liniştea, în timp ce, în prezenta cauză, inculpatul a fost trimis în judecată reţinându-se că a săvârşit o infracţiune contra autorităţii statului, infracţiunea prevăzută de art.239 Cod penal anterior protejând relaţiile sociale referitoare la autoritatea statului român, la respectul de care trebuie să se bucure persoanele care reprezintă autoritatea statului.

Din punctul meu de vedere, așa cum a reținut și instanța de control judiciar, la fond s-a reţinut că dreptul penal român a stabilit fără dubiu că o persoană poate săvârşi, în aceeaşi împrejurare, mai multe fapte care să fie de natură să atragă răspunderea penală. În cauză, autorităţile, având în vedere modalitatea în care s-au desfăşurat evenimentele în data de 01.03.2010, îl puteau cerceta pe inculpatul BV pentru săvârşirea a două infracţiuni, întrucât fapte sale întruneau elementele constitutive ale infracţiunilor prevăzute de art.239 alin.2 Cod penal anterior şi art.321 alin.1 Cod penal anterior dar, în condiţiile în care a fost cercetat doar pentru infracţiunea de ultraj prevăzută de art.239 alin.2 Cod penal anterior, nu au încălcat principiul de drept *ne bis in idem* şi nu există riscul ca BV să primească două sancţiuni pentru aceeaşi faptă.

Dacă s-ar accepta teza propusă de către inculpat, s-ar ajunge la situaţia în care niciodată nu s-ar putea reţine în sarcina unei persoane săvârşirea unor infracţiuni în concurs ideal prevăzut şi reglementat de art.33 lit. b Cod penal anterior, ceea ce nu poate fi admis.

Împrejurarea că agentul constatator a descris în procesul verbal tot ce s-a întâmplat la data comiterii faptei nu are semnificaţia pe care încearcă să o dea inculpatul, în condiţiile în care contravenţia pentru care s-a aplicat sancţiunea este clară şi nu lasă urme de îndoială.

Aşadar, instanţa de fond a respins cererile/excepţiile formulate de inculpat care aveau ca obiect cererea de încetare a procesului penal întrucât i s-ar opune excepţia autorităţii de lucru judecat şi principiul *ne bis in idem*.

Curtea de Apel a menținut această soluție, cu motivarea că nu se justifică solicitarea inculpatului de încetare a procesului penal pe considerentul că ar exista o cauză ce împiedică exercitarea acţiunii penale întrucât a fost sancţionat contravenţional pentru aceeaşi faptă.

Potrivit art. 2 pct.1 din Legea nr. 61/1991, contravenţia pentru care a fost sancţionat inculpatul constă în săvârşirea în public de fapte, acte sau gesturi obscene,

proferarea de injurii, expresii jignitoare sau vulgare, ameninţări cu acte de violenţă împotriva persoanelor sau bunurilor acestora, de natură să tulbure ordinea şi liniştea publică sau să provoace indignarea cetăţenilor ori să lezeze demnitatea şi onoarea acestora sau a instituţiilor publice.

Conform art. 239 alin. 2 Cod penal anterior din România, infracţiunea de ultraj constă în lovirea sau orice acte de violenţă, săvârşite împotriva unui funcţionar public care îndeplineşte o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat, aflat în exerciţiul funcţiunii ori pentru fapte îndeplinite în exerciţiul funcţiunii.

Ca atare, în mod corect instanţa de apel a reţinut că inculpatul a fost sancţionat contravenţional pentru că a produs scandal public, în schimb, în cauza penală a fost judecat pentru că a lovit un inspector care exercita o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat, astfel încât principiul „*non bis in idem*" nu este aplicabil, apelantul nefiind judecat de două ori pentru aceeaşi vină. Împrejurarea că agentul constatator a descris în procesul-verbal de contravenţie tot ceea ce s-a întâmplat, inclusiv lovirea, nu înseamnă că l-a sancţionat şi pentru această faptă, care este de natură penală.

Împotriva hotărârii instanţei de apel a declarat recurs în casaţie condamntul BV, invocând cazurile de casare prevăzute de dispoziţiile art. 438 alin.1) pct.1, 7 şi 12 Cod procedură penală.

Prin încheierea nr. 190/RC din 24 mai 2016, pronunţată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Secţia penală, în temeiul art.440 alin. 4 Cod procedură penală, a fost admisă în principiu cererea de recurs în casaţie doar cu privire la cazul prevăzut de art.438 alin.1) pct.7 Cod procedură penală şi s-a trimis cauza completului competent în vederea judecării pe fond a recursului în casaţie.

Înalta Curte a constatat că recurentul nu a contestat situaţia de fapt, ci a solicitat o verificare în drept a acesteia (respectiv incidenţa principiului *ne bis in idem*), astfel încât recursul poate fi analizat din perspectiva cazului de casare prevăzut de dispoziţiile art. 438 alin. 1 pct. 7 Cod procedură penală.

De asemenea, s-a constatat că recursul în casaţie întemeiat pe dispoziţiile art. 438 alin.1 pct.1 Cod procedură penală este inadmisibil în principiu. În acest sens, s-a reţinut, în esenţă, că potrivit prevederilor art. 438 alin.1 pct.1 Cod procedură penală, hotărârile sunt supuse casării în cazul în care, în cursul judecăţii, nu au fost respectate dispoziţiile privind competenţa după materie sau după calitatea persoanei sau atunci când judecata a fost efectuată de o instanţă inferioară celei legal competente. Or, în cauza dedusă judecăţii, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie sesizată cu soluţionarea conflictului de competenţă ivit între Judecătoria B şi Curtea de Apel B, a stabilit, prin încheierea nr. 1094 din 20.07.2011 pronunţată în dosarul nr. 3924/1/2011, că instanţa competentă material să judece fapta imputată inculpatului BV este Judecătoria B. Aşadar, repunerea succesivă în discuţie a excepţiei de necompetenţă materială a instanţei de fond tinde la contestarea soluţiei definitive anterioare, prin care s-a statuat că judecătoria este competentă să judece cauza.

Totodată, Înalta Curte a reţinut că s-a invocat şi cazul de casare prevăzut de art. 438 alin.1 pct.12 Cod procedură penală, care statuează că hotărârile definitive pot fi casate atunci când pedeapsa aplicată este în alte limite decât cele prevăzute de lege. Recurentul a susţinut, însă, în fapt, în temeiul acestui caz de casare, lipsa unui fundament legal al pedepsei în lipsa prevederii faptei în legea penală. Instanţa a constatat că dispoziţiile art. 438 alin. 1 pct. 12 Cod procedură penală sunt de strictă interpretare şi vizează doar situaţia în care pedeapsa aplicată este în alte limite decât cele prevăzute de lege. Or, criticile formulate pot fi însă cenzurate din perspectiva cazului de casare prevăzut de art. 438 alin. 1 pct. 7 Cod procedură penală, cererea de recurs fiind admisă în principiu sub acest aspect, aşa cum s-a menţionat anterior.

Examinând cauza în temeiul art. 442-444 Cod procedură penală și prin prisma criticilor invocate în susţinerea cazului de casare prevăzut de art.438 alin.1 pct.7 Cod procedură penală, Înalta Curte a apreciat că recursul în casaţie este nefondat.

Recurentul BV a arătat, în susţinerea căii de atac formulate, că a fost condamnat pentru o faptă care nu este prevăzută de legea penală. În acest sens a precizat că a fost sancţionat pentru săvârşirea contravenţiei prevăzute de art. 2 pct. 1 din Legea nr. 61/1991 cu 1.000 de lei, iar ulterior a fost condamnat pentru săvârşirea infracţiunii de ultraj împotriva aceluiaşi subiect pasiv, respectiv TA. Astfel, recurentul BV a susţinut că nu mai putea fi urmărit penal pentru aceeaşi faptă pentru care a fost sancţionat contravenţional. De asemenea, a subliniat că există identitate între descrierea faptei în procesul-verbal de contravenţie din 01.03.2010 şi descrierea faptei din plângerea aceluiaşi agent constatator, formulată în ziua imediat următoare pentru ultraj.

Teza probatorie susţinută de recurent reprezintă contrariul cazului de casare prevăzut de art. 438 alin. 1 pct. 7 Cod procedură penală. Sancţionarea de două ori a aceleiaşi fapte are ca situaţie premisă existenţa unui text de lege în care se încadrează faptele pentru care s-au pronunţat două hotărâri. Cazul de casare susţinut de inculpat are ca premisă lipsa unui text de lege în care să se încadreze faptele pentru care s-au pronunţat soluţiile care au condus la sancţionarea sa.

Admiterea în principiu a recursului în casaţie nu conduce în mod automat la desfiinţarea hotărârii recurate, ci la examinarea caracterului fondat al criticilor, în raport de temeiul de drept susţinut în cerere. Admiterea în principiu a unui recurs în casaţie, după decizia Curţii Constituţionale nr. 839/2015, nu a mai permis respingerea recursului în casaţie ca vădit nefondat şi a presupus doar verificarea corespondenţei formale între teza susţinută şi un caz de casare prevăzut de lege. De altfel, cazurile de recurs în casaţie nu permit examinarea altor motive de nelegalitate (de exemplu, dacă s-au pronunuţat două hotărâri pentru aceeaşi faptă) ce sunt reglementate în cadrul contestației în anulare conform art.426 lit.i Cod procedură penală.

Potrivit dispoziţiilor art.433 Cod procedură penală, scopul recursului în casaţie este judecarea, în condiţiile legii, a conformităţii hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile, iar conform art.447 din acelaşi cod, prin intermediul acestei căi extraordinare de atac instanţa verifică exclusiv legalitatea hotărârii atacate, prin raportare la

cazurile de casare expres şi limitativ prevăzute de dispoziţiile art. 438 Cod procedură penală.

Înalta Curte a reţinut că recursul în casaţie vizează numai legalitatea anumitor hotărâri definitive, indicate de lege, şi numai anumite motive expres şi limitativ prevăzute, fără ca pe această cale să se poată invoca şi, corespunzător, să se poată analiza, orice nelegalitate a hotărârilor.

Cu atât mai mult, recursul în casaţie nu are în vedere elementele de fapt ce au fost stabilite cu autoritate de lucru judecat, care pot fi examinate însă în alte căi extraordinare de atac, de exemplu în revizuire, conform art. 453 alin. (1) lit. a) - d) Cod Procedură Penală. Înalta Curte, în calea de atac a recusului în casaţie, nu poate să reevalueze materialul probator şi să stabilească o situaţie de fapt diferită de cea menționată în decizia atacată.

Examinarea cauzei în recurs în casaţie are astfel o triplă limitare: pe de o parte, dispoziţiile ce reglementează soluţionarea pe fond a acestei căi extraordinare de atac, pe de altă parte, limitele admiterii în principiu şi, în al treilea rând, situaţia de fapt reţinută de instanţa de apel.

În speţă, aşa cum s-a arătat, cererea de recurs în casaţie a fost admisă în principiu doar cu privire la cazul de casare prevăzut de art.438 pct.7 Cod procedură penală, aşa încât la soluţionarea pe fond a acestei căi extraordinare de atac au fost avute în vedere criticile invocate de inculpat în susţinerea cazului anterior menţionat.

Înalta Curte a reținut, astfel cum s-a precizat anterior, că dispoziţiile art. 438 pct. 7 din Codul procedură penală din România, conform cărora hotărârile sunt supuse casării „*dacă inculpatul a fost condamnat pentru o faptă care nu este prevăzută de legea penală*", vizează acele situaţii în care nu se realizează o corespondenţă deplină între fapta săvârşită şi configurarea legală a tipului respectiv de infracţiune, fie pentru că fapta pentru care s-a dispus condamnarea definitivă a inculpatului nu întruneşte elementele de tipicitate prevăzute de norma de incriminare, fie datorită dezincriminării faptei (indiferent dacă vizează reglementarea în ansamblul său, sau modificarea unor elemente ale conţinutului constitutiv). În speţă, cazul de recurs în casaţie nu permite şi examinarea acelei situaţii în care fapta este încadrată în texte de lege diferite şi autorităţi distincte stabilesc, prin acte proprii, în baza unei competenţe materiale distincte, sancţiuni diferite pentru aceeaşi faptă.

În continuare, Înalta Curte a analizat diferenţele dintre *ne bis in idem* şi cazul de recurs în casaţie prevăzut de art. 438 pct. 7 Cod procedură penală (fapta nu este prevăzută de legea penală).

Potrivit art.396 alin.5 rap. la art.16 alin.1 lit.b teza I din Codul de procedură penală, sintagma "fapta nu este prevăzută de legea penală" vizează atât lipsa incriminării (lipsa prevederii faptei ca infracțiune sau lipsa de tipicitate a faptei în sensul că nu corespunde modelului abstract de incriminare, fiind incident alt tip de răspundere, după caz, civilă, contravențională, materială sau disciplinară), cât și situația în care lipsesc elementele constitutive ale infracţiunii.

Prevederile art.438 pct.7 Cod procedură penală corespund dispoziţiilor art.16 alin.1 lit.b teza I Cod procedură penală şi conferă instanţei de recurs în casaţie posibilitatea de a examina, în cadrul cazului de casare mai sus menţionat, criticile prin care se invocă împrejurarea că fapta nu este prevăzută de legea penală şi cele referitoare la lipsa elementelor constitutive ale infracţiunii.

Principiul *ne bis in idem*, a cărui încălcare o invocă recurentul, este prevăzut de dispoziţiile art. 6 din Codul de procedură penală conform cărora „*nicio persoană nu poate fi urmărită sau judecată pentru săvârşirea unei infracţiuni atunci când faţă de acea persoană s-a pronunţat anterior o hotărâre penală definitivă cu privire la aceeaşi faptă, chiar şi sub altă încadrare juridică*".

De asemenea, articolul 4 din Protocolul 7 al Convenţiei pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale consacră „dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori" (*ne bis in idem*) statuând că „*nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal de către jurisdicţiile aceluiaşi stat pentru săvârşirea infracţiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă conform legii şi procedurii penale ale acestui stat*. (…)"

Acest principiu este prevăzut şi de art. 54 din Convenţia de Aplicare a Acordului Schengen (aplicabil în România potrivit Protocolului 19 privind aquis-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene), precum şi de art. 50 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

De pildă, pentru a-şi găsi aplicarea principiul *ne bis in idem*, trebuie să existe o primă procedură penală care s-a finalizat printr-o hotărâre de condamnare sau de achitare definitivă a unei persoane împotriva căreia s-a formulat o acuzaţie în materie penală, iar autorităţile să demareze o a doua procedură penală (elementul *bis)*, pentru aceeaşi faptă (elementul *idem*), cu privire la aceeaşi persoană.

Într-o altă ipoteză, principiul este incident în sensul că, referitor la aceeaşi faptă, autorităţile pot aplica o singură dată o sancţiune cu caractere penal în sensul Convenţiei, indiferent dacă aceasta este calificată în dreptul intern ca fiind contravenţională sau penală şi indiferent dacă această sancţiune este aplicată de o autoritate judiciară sau administrativă. Această din urmă ipoteză este invocată în speţă.

Faţă de cele ce preced şi analizând dispoziţiile art. 6 Cod procedură penală şi art. 4 din Protocolul 7 al Convenţiei pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, pe de-o parte, şi prevederile art. 438 alin.1 pct.7 Cod procedură penală, pe de altă parte, Înalta Curte a constatat că *ne bis in idem*, astfel cum a fost invocat de către recurent, nu exclude ilicitul penal ci, dimpotrivă, presupune că fapta are un temei legal în baza căruia a fost dispusă o sancţiune şi în altă formă de ilicit (fiind incidentă răspunderea civilă, contravenţională, administrativă, fiscală etc.), care împiedică exercitarea acţiunii penale.

Aşadar, Înalta Curte a constatat că susţinerile recurentului privind existenţa procesului-verbal de contravenţie în baza căruia i s-a aplicat o sancţiune de 1000 lei, nu se încadrează în cazul de casare prevăzut de dispoziţiile art. 438 alin.1

pct.7 Cod procedură penală (fapta nu este prevăzută de legea penală). Recurentul a invocat existenţa unei soluţii prealabile de sancţionare, emisă de o altă autoritate, respectiv procesul-verbal de constatare a contravenţiei, care ar fi trebuit să constituie un impediment pentru desfăşurarea urmăririi penale sau a judecăţii în prezenta cauză.

Criticile recurentului nu au vizat condamnarea pentru o faptă care nu este prevăzută de legea penală, fiind invocată încălcarea principiului *ne bis in idem*, respectiv sancţionarea de două ori pentru aceeaşi faptă, critică ce nu poate fi examinată în recurs în casaţie.

Cu privire la existenţa unei fapte prevăzute de legea penală, instanţa de recurs a avut în vedere că, în cauza dedusă judecăţii, atât instanţa de fond, cât şi cea de apel au reţinut că fapta inculpatului BV care, în data de 01.03.2010, a agresat-o fizic pe persoana vătămată TA, funcţionar public cu atribuţii de control din cadrul Poliţiei Primăriei Municipiului B - Biroul Inspecţie Comercială, în timp ce aceasta se afla în exercitarea atribuţiilor de serviciu, cauzându-i leziuni care au necesitat pentru vindecare un număr de 1-2 zile de îngrijiri medicale, întruneşte elementele constitutive ale infracţiunii de ultraj, în formă agravată, prevăzută de 239 alin.2 Cod penal anterior cu aplicarea art.5 Noul Cod penal.

Or, Înalta Curte a constatat că fapta, astfel cum a fost reţinută de instanţele inferioare, este prevăzută de legea penală, fiind îndeplinite elementele constitutive ale infracţiunii de ultraj prevăzută de dispoziţiile art. 239 alin. 2 Cod penal anterior, care statuează că lovirea sau orice acte de violenţă, săvârşite împotriva unui funcţionar public care îndeplineşte o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat, aflat în exerciţiul funcţiunii ori pentru fapte îndeplinite în exerciţiul funcţiunii se pedepseşte cu închisoare de la 6 luni la 3 ani. Totodată, s-a observat că infracţiunea de ultraj nu a fost dezincriminată prin intrarea în vigoare a Noului Cod penal, aceasta fiind reglementată de dispoziţiile art. 257 din acest act normativ.

Apărările recurentului în sensul că nu a cunoscut calitatea de funcţionar public a numitei TA nu au putut face obiectul analizei instanţei de recurs în casaţie, având în vedere limitarea acestei căi extraordinare de atac doar la chestiuni de legalitate expres prevăzute de lege, cu excluderea chestiunilor care ţin de aprecierea declaraţiilor martorilor cu privire la eroarea asupra calităţii de funcţionar public a părţii vătămate (aspecte deja examinate de instanţa de apel în cadrul situaţiei de fapt reţinute în considerentele deciziei recurate).

Pentru motivele expuse pe larg, Înalta Curte, în temeiul art. 448 alin. 1 pct. 1 C.proc.pen., a respins ca nefondat recursul în casaţie formulat de inculpatul BV împotriva deciziei penale nr. 219 din 02 martie 2016 a Curţii de Apel S. – Secţia Penală şi pentru Cauze cu Minori.

Această decizie, împreună cu sentința instanței de fond, reflectă faptul că nu orice sancționare, în contextul existenței unui răspuns mai rapid din partea legii contravenționale, face să fie încălcat principiul *ne bis in idem*, dacă această ele-

mentele constitutive ale faptei prevăzute de legea penală sunt distincte de cele ale faptei care a atras răspunderea contravențională, chiar dacă ambele fapte au fost comise în același context. Acest lucru este cu atât mai evident cu cât tendința în materia jusprudenței CJUE este de a se constata neîncălcarea principiului *ne bis in idem* inclusiv în cazul în care un text de lege admite existența unui cumul de sancțiuni de natură penală, dacă este ocrotit un interes general, dacă legea era accesibilă și previzibilă, dacă sancțiunile au scopuri diferite și dacă ansamblul sancțiunilor se limitează la ceea ce este strict necesar în raport cu gravitatea infracțiunii săvârșite.

Dacă în speța analizată faptele în discuție erau diferite, neexistând, astfel cum s-a argumentat, o înfrângere a principiului, o problemă reală sub aspectul încălcării principiului *ne bis in idem* se pune în cazul infracțiunilor de obicei, respectiv dacă o persoană este sancționată anterior contravențional pentru acte materiale care intră în componența infracțiunii de obicei.

Conform art. 6 alin. 11 din Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 326 din 5 iunie 2013, cu modificările și completările ulterioare, „este interzis orice comportament de hărțuire, hărțuire sexuală sau hărțuire psihologică definite conform prezentei legi, atât în public, cât și în privat.” .

Infracțiunea de hărțuire este prevăzută de art. 208 C.pen., ca fapta celui care, în mod repetat, urmărește, fără drept sau fără un interes legitim, o persoană ori îi supraveghează locuința și locul de muncă sau alte locuri frecventate de către aceasta, cauzându-i astfel o stare de temere.

Ipoteza de verificat este dacă, anterior constatării incidenței unei infracțiuni de hărțuire, subiectul activ este sancționat contravențional cu amendă pentru actele materiale care intră în structura infracțiunii de obicei, știut fiind faptul că, pentru existența infracțiunii de obicei fiecare act material de executare, privit *ut singuli*, nu prezintă relevanță infrațională[28], ci din ansamblul faptic trebuie să reiasă obișnuința, este sau nu încălcat principiul *ne bis in idem*.

Întrucît este vorba despre acte materiale care intră în structura aceleiași infracțiuni, principiul *ne bis in idem* nu ar fi încălcat dacă pentru aceste acte materiale nu s-ar întocmi procese verbale de sancționare cu amenda, ci de constatare, care să constituie probe cu privire la infracțiunea de obicei.

Concluzie privind justificarea importanței principiului *ne bis in idem*

Importanţa deosebită a lui ne bis in idem, ce a justificat consacrarea sa la rang de principiu al procesului penal, rezultă şi din opinia Avocatului General Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer exprimată în cauzele reunite Gözütok şi Brügge, potrivit căreia „*ne bis in idem* nu este o simplă regulă procedurală, ci un drept fundamental al cetăţenilor” (CJUE, Gözütok şi Brügge, cauzele reunite C-187/01 şi C- 385/01, hotărârea din 11 februarie 2003, parag. 25-48), congurent cu dreptul statului de a sancționa conduitele contrare normelor de drept[29].

Fiind într-o permanentă căutare a echilibrului între cele două drepturi[30], aplicând principiul ne bis in idem instanțele judecătorești tind spre restabilirea suprapunerii dintre realitatea faptică și realitatea juridică, sacrificând totodată dreptul inculpatului, ca persoană acuzată, de a se bucura de certitudinea procedurii penale finalizate. Alteori dimpotrivă, este sacrificat dreptul societății de a obține condamnarea, păstrându-l pe acuzat la adăpostul procesului penal finalizat. Menținerea acestui echilibru precum și incidența dreptului european și convențional generează dificultăți în aplicarea principiului *ne bis in idem*, apărute mai ales în epoca post-Lisabona.

Pe de o parte, există o interpretare diferențiată în materie de concurență și de drept penal, criticată de avocatul Kokott în cazul Toshiba, iar pe de altă parte se solicită o "*interpretare parțial autonomă*" a articolului 50 din Carta drepturilor fundamentale, dar și în jurisprudența CEDO, având în vedere faptul că Protocolul nr. 7 al CEDO nu este un acord internațional prin care toate statele membre sunt obligate.

Orientările mai clare privind conținutul *ne bis in idem* ca principiu fundamental al dreptului UE, precum și situațiile în care trebuie să fie examinată exercitarea autorității publice în lumina acestui conținut rămân o provocare pe care, atât CJUE, cât și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, trebuie să o soluționeze încă [31].

Referințe bibliografice:

1. Bas van Bockel , „*The ne bis in idem principle in the European Union legal order: between scope and substance",* ,publicat la data de 08 August 2012 în Springer Journals, van Bockel, B. ERA Forum (2012) 13: 325. doi:10.1007/s12027-012-0267-7, http://link.springer.com.am.e-nformation.ro/article/10.1007/s12027-012-0267-7, accesat la data de 15 februarie 2017.
2. Protocolul adițional nr. 7 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, adoptat la Strasbourg, 22 noiembrie 1984, ratificat prin Legea nr. 30/1994 (M.Of. nr. 135 din 31 mai 1994).
3. Sau „*non bis is idem*", ca fiind denumirea principiului utilizată în sistemele de drept continental. Totuși, redactorii Noului Cod de Procedură Penală român (C.proc.pen.) au preferat sintagma originară din *Corpus Iuris*, codificarea Împăratului Iustinian, care face referire la „ne bis in idem", titlul articolului fiind chiar această formulare din limba latină, spre deosebire de art. 4 alin. 2 din Protocolul nr. 7 sau de art. 50 din Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, care au ca titlu „dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori pentru aceeași infracțiune."
4. Traian Pop, „*Drept Procesual Penal. Partea specială*.", vol. IV, Tipografia Națională, Cluj, 1948, pag. 555.
5. Sergey Zolotukhin c. Federației Ruse, CEDO, cererea nr. 14939/03.
6. Franz Fischer, CEDO, paragraful nr. 22 și Cauza Gradinger, CEDO, paragraful nr. 53

7. Digestele Împăratului Iustinian I reprezintă o colecţie de scrieri juridice, publicată în anul 533 î.Hr.
8. Ulpian, De officio proconsulis, 7.
9. Demostenes, *Speech against the Law of Leptines,* Demostenes John Edwin Sandys, 1999, p. 27.
10. Principiile au fost dezvoltate în Cauza Engel și alții împotriva Olandei, cererile nr. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, din 8 iunie 1976.
11. Sergey Zolotukhin c. Federației Ruse, CEDO, cererea nr. 14939/03.
12. Maaouia c. Franței, CEDO, cererea nr. 39552/98 paragraful nr. 39.
13. Corneliu Bîrsan, „Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu pe articole.", ediția a II – a, Editura CH BECK, , București, 2010, pag. 1859.
14. Fisher c. Austriei, CEDO, cererea nr. 16922/90.
15. W. Devroe (Profesor, K.U.Leuven și Maastricht University), *Limits of differentiation in European Economic Law: ne bis in idem and minimum versus maximum harmonisation*, Sage Journals, http://journals.sagepub.com.am.e-nformation.ro/doi/pdf/10.1177/1023263X0901600201, consultat la data de 18.09.2024.
16. Înalta Curte de Casație și Justiție din România a hotărât că în situaţia în care s-a dispus clasarea de către procuror, dar procurorul ierarhic superior a infirmat ordonanţa de clasare şi a dispus redeschiderea urmăririi penale, iar judecătorul de cameră preliminară a constatat nelegalitatea ordonanţei de redeschidere a urmăririi penale şi a infirmat redeschiderea urmăririi penale, cu motivarea că inculpatul a fost trimis în judecată prin rechizitoriu pentru aceeaşi faptă, instanţa de apel nu poate dispune încetarea procesului penal în care s-a emis rechizitoriul, în temeiul art. 16 alin. 1 lit. i C. proc. pen., pe baza principiului *ne bis in idem*, întrucât ordonanţa de clasare nu are autoritate de lucru judecat, iar judecătorul de cameră preliminară nu s-a pronunţat cu privire la chestiuni de fond, ci cu privire la chestiuni de procedură. (Decizia nr. 147/RC din data de 3 aprilie 2017 pronunţată de Secţia penală a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie având ca obiect exercitare fără drept a unei profesii). A se vedea https://www.juridice.ro/555971/iccj-principiul-ne-bis-in-idem.html, consulat la data de 18 iulie 2018. Așadar, pentru a antrena aplicabilitatea principiului *ne bis in idem* este necesară o soluție pe fond. În analiza aceluiași principiu, Curtea Europeană de Justiție a statuat, în jurisprudența sa, că principiul „*ne bis in idem*" nu este aplicabil atunci când s-a pronunțat o decizie prin care autoritățile judiciare au dispus clasarea cauzei, în absența oricărei aprecieri pe fond (Hotărârea Miraglia, C-469/03, 2005).
17. Gradinger c. Austriei, CEDO, cererea nr. 15963/90, 23 octombrie 1995, paragraful nr. 55.
18. Cauza Oliveira c. Elveției, 30 iulie 1998, cererea nr. 25711/94, paragrafele 25-29.
19. Marco Ventoruzzo, „*When Market Abuse Rules Violate Human Rights: Grande Stevens v. Italy and the Different Approaches to Double Jeopardy in Europe and*

the US", Springer, 18 martie 2015, de http://link.springer.com.am.e-nformation.ro/article/10.1007/s40804-015-0002-2, Ventoruzzo, M. Eur Bus Org Law Rev (2015) 16: 145. doi:10.1007/s40804-015-0002-2.

20. Regulamentul (UE) nr. 596/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 privind abuzul de piață (regulamentul privind abuzul de piață) și de abrogare a Directivei 2003/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivelor 2003/124/CE, 2003/125/CE și 2004/72/CE ale Comisiei, respectiv la pct. nr. 7, prevede că abuzul de piață este un concept care cuprinde comportamentul ilegal pe pieţele financiare și, în sensul prezentului regulament, ar trebui înțeles ca fiind compus din utilizarea abuzivă, divulgarea neautorizată a informațiilor privilegiate și manipularea pieței. Un astfel de comportament dăunează transparenței integrale și corespunzătoare a pieței, care este o condiție prealabilă pentru tranzacționare pentru toți actorii economici de pe pieţele financiare integrate.
21. A.și B. c. Norvegiei, CEDO, cererile nr. 24130/11 29758/11, Marea Cameră, 15 noiembrie 2016.
22. Jussila împotriva Finlandei (MC), CEDO, cererea nr. 73053/01.
23. România la CEDO: cauza pendinte Pfenning Distribuție SRL. Amendă administrativă în sens național, legea penală mai favorabilă și ne bis in idem. Disponibil: https://www.juridice.ro/572839/romania-la-cedo-cauza-pendinte-pfenning-distributie-srl-amenda-administrativa-in-sens-national-legea-penala-mai-favorabila-si-ne-bis-in-idem-printre-altele.html, consultat la data de 12.09.2018.
24. *Ibidem.*
25. *Åklagaren împotriva Hans Åkerberg Fransson,* C-617/10 EU:C:2013:280 din 26 februarie 2013, http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=RO&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=134202&occ=first&dir=&cid=171147, consultat la data de 19 februarie 2017.
26. În concluziile în cauza C-617/10, EU:C:2012:340, Avocatul General a precizat că impunerea de sancțiuni pe baza atât a dreptului administrativ, cât și a dreptului penal pentru aceeași infracțiune este o practică foarte răspândită în statele membre ale Uniunii Europene, în special în domenii precum fiscalitatea, politici de mediu sau siguranță publică. Avocatul general a adăugat că modul în care este realizat cumulul de sancțiuni a variat considerabil în funcție de sistemele juridice și are caracteristici specifice fiecărui stat membru și că, în cele mai multe cazuri, aceste caracteristici au fost concepute pentru a atenua efectele unei duble reacții punitive din partea autorităților publice. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CC0617:RO:HTML, site consultat la data de 18.01.2017.
27. A se vedea în acest sens printre altele Hotărârea Comisia/Grecia, punctul 24, Hotărârea din 10 iulie 1990, Hansen, C326/88, Rec., p. I2911, punctul 17, Hotărârea din 30 septembrie 2003, Inspire Art, C167/01, Rec., p. I10155, punctul

62, Hotărârea din 15 ianuarie 2004, Penycoed, C230/01, Rec., p. I937, punctul 36, precum și Hotărârea din 3 mai 2005, Berlusconi și alții, C387/02, C391/02 și C403/02, Rec., p. I3565 punctul 65.
28. M. Udroiu, *Drept penal. Partea Generală*, Ediția 4, Editura CH Beck, București, 2017.
29. M. Udroiu, *Ne bis in idem și dreptul la apărare în Noul Cod de Procedura Penala,* https://www.legalis.ro/2015/06/18/ne-bis-in-idem-si-dreptul-la-aparare-in-noul-cod-de-procedura-penala/, consultat la data de 28.08.2018.
30. V. Constantinescu, *Aplicarea principiului non bis in idem in jurisprudenta europeană si națională*, Curierul Judiciar nr. 10/2012, https://www.victorc.org/2012/12/, link consultat la 17 noiembrie 2024.
31. C. Badea, *Shaping fundamental principles of EU law in the area of freedom, security and justice- the ne bis in idem challenge for the CJEU*, 25 August 2012, Badea, C. ERA Forum (2012) 13: 307. doi:10.1007/s12027-012-0271-y, publicat în Springer Journals, https://link-springer-com.am.e-nformation.ro/article/10.1007/s12027-012-0271-y, consulat la data de 27 iunie 2018.

CZU: 341.678:343.344:327.57 **DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.14**

DEFINIREA ȘI ISTORIOGRAFIA TRAFICULUI DE ARME ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL

DEFINING AND HISTORICAL OVERVIEW OF ARMS TRAFFICKING IN INTERNATIONAL LAW

CIOLAC Dmitrii
Doctorand, șef al Secției dezvoltare profesională a personalului Direcției management resurse umane, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a MAI
ORCID: 0009-0009-4802-7580

***Rezumat**. Articolul de față își propune să exploreze procesul complex de definire juridică a traficului de arme și evoluția istoriografică a acestui fenomen în cadrul dreptului internațional. Dificultatea de a stabili o definiție universal acceptată a traficului de arme reprezintă o provocare semnificativă pentru comunitatea internațională, având în vedere impactul destabilizator al acestui fenomen asupra securității globale. În ciuda eforturilor continue de reglementare, absența unei terminologii unitare persistă, generând ambiguități interpretative și dificultăți în aplicarea coerentă a măsurilor de combatere.*

Prin analiza comparativă a surselor lexicografice, tratatelor internaționale și literaturii de specialitate, sunt evidențiate nu doar diferențele conceptuale, ci și convergențele semnificative care au început să contureze o abordare mai uniformă în practica internațională privind combaterea comerțului ilicit cu armament. Acest studiu utilizează o abordare metodologică riguroasă, combinând analiza documentară cu metoda comparativă și cea istoriografică pentru a oferi o perspectivă cuprinzătoare asupra subiectului.

Un aspect central al acestei cercetări este examinarea modului în care diverse instrumente juridice internaționale, precum Protocolul ONU privind fabricarea și traficul ilicit de arme de foc, părți și componente ale acestora și munițiile acestora (Protocolul privind armele de foc), suplimentar la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate, și Tratatul privind Comerțul cu Arme (ATT), au încercat să standardizeze definițiile și să stabilească cadre juridice pentru controlul comerțului cu arme. Se analizează, de asemenea, contribuțiile organizațiilor regionale și internaționale relevante în eforturile de a armoniza legislațiile naționale și de a consolida cooperarea transfrontalieră.

Studiul contribuie la delimitarea unui cadru teoretic clar și fundamentat, util pentru cercetarea aprofundată a fenomenului traficului de arme și pentru formularea unor politici publice mai eficiente. Este esențială înțelegerea nuanțată a dinamicii definitorii a traficului de arme pentru a dezvolta strategii comprehensive care să adreseze atât cauzele profunde, cât și manifestările sale concrete. Prin identificarea lacunelor conceptuale și a punctelor de convergență în cadrul normativ internațional, lucrarea oferă o bază solidă pentru viitoarele inițiative legislative și diplomatice. Abordarea pluridisciplinară, care integrează perspective juridice, istorice și de securitate, permite o înțelegere holistică a problematicii și a complexității sale.

Scopul final al acestui rezumat și, implicit, al articolului, este de a sublinia necesitatea unei definiții juridice clare și universal acceptate a traficului de arme, care să faciliteze o mai bună

aplicare a legii la nivel național și internațional, precum și o cooperare judiciară transfrontalieră eficientă. Acest demers este crucial pentru a asigura că eforturile de combatere a traficului ilicit de arme sunt coerente, coordonate și adaptate la provocările în continuă evoluție ale securității internaționale. În contextul actual, marcat de proliferarea conflictelor asimetrice și de extinderea rețelelor de crimă organizată transnațională, o definire riguroasă a traficului de arme devine nu doar o chestiune de rigoare academică, ci o necesitate pragmatică pentru menținerea păcii și securității internaționale.

***Cuvinte-cheie**: trafic de arme, definiție juridică, drept internațional, tratate ONU, evoluție conceptuală*

***Abstract**. This scientific article explores the legal definitions and historical evolution of arms trafficking within the framework of international law. The difficulty in establishing a universally accepted definition of arms trafficking represents a significant challenge for the international community, given the destabilizing impact of this phenomenon on global security. Despite continuous regulatory efforts, the absence of unitary terminology persists, generating interpretive ambiguities and difficulties in the coherent application of countermeasures.*

Through a comparative analysis of lexicographic sources, international treaties, and academic literature, the study highlights not only conceptual differences but also significant convergences that have begun to shape a more uniform approach in international practice regarding the fight against illicit arms trade. This study employs a rigorous methodological approach, combining documentary analysis with comparative and historiographical methods to provide a comprehensive perspective on the subject.

A central aspect of this research is the examination of how various international legal instruments, such as the UN Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition (Firearms Protocol), supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, and the Arms Trade Treaty (ATT), have attempted to standardize definitions and establish legal frameworks for controlling the arms trade. It also analyzes the contributions of relevant regional and international organizations in efforts to harmonize national legislation and strengthen cross-border cooperation.

The study contributes to the delineation of a clear and well-founded theoretical framework, useful for in-depth research into the phenomenon of arms trafficking and for the formulation of more effective public policies. A nuanced understanding of the defining dynamics of arms trafficking is essential for developing comprehensive strategies that address both its root causes and its concrete manifestations. By identifying conceptual gaps and points of convergence within the international normative framework, the paper provides a solid basis for future legislative and diplomatic initiatives. The interdisciplinary approach, integrating legal, historical, and security perspectives, allows for a holistic understanding of the issue and its complexity.

The ultimate goal of this abstract, and implicitly of the article, is to emphasize the necessity of a clear and universally accepted legal definition of arms trafficking, which would facilitate better law enforcement at national and international levels, as well as efficient cross-border judicial cooperation. This endeavor is crucial to ensure that efforts to combat illicit arms trafficking are coherent, coordinated, and adapted to the evolving challenges of international security. In the current context, marked by the proliferation of asymmetric conflicts and the expansion of transnational organized crime networks, a rigorous definition of arms trafficking becomes not only a matter of academic rigor but a pragmatic necessity for maintaining international peace and security.

***Keywords**: arms trafficking, legal definition, international law, UN treaties, conceptual evolution.*

Introducere

Traficul ilicit de arme a devenit, fără îndoială, una dintre cele mai grave amenințări transnaționale la adresa păcii și securității globale în secolul XXI. Acest fenomen complex și multidimensional alimentează conflicte armate, inclusiv războaie civile și conflicte interstatale, susține rețelele de crimă organizată transnațională și contribuie la proliferarea activităților teroriste în diverse regiuni ale lumii. Impactul său devastator se resimte la nivel umanitar, economic și social, destabilizând statele, erodând statul de drept și subminând eforturile de dezvoltare durabilă. În ciuda conștientizării tot mai acute a gravității sale la nivel internațional, definirea unitară a traficului de arme rămâne o provocare majoră în dreptul internațional, o dificultate ce decurge, în mare parte, din fragmentarea normativă și din abordările juridice adesea divergente adoptate de statele suverane.

Absența unei terminologii universale acceptate cu privire la ceea ce constituie exact „trafic de arme" îngreunează în mod semnificativ aplicarea coerentă și eficientă a măsurilor de combatere. Această lipsă de claritate terminologică facilitează ambiguități interpretative care pot fi exploatate de actorii implicați în comerțul ilicit, generând totodată dificultăți substanțiale în cooperarea judiciară internațională. De exemplu, ceea ce poate fi considerat trafic ilicit într-o jurisdicție, poate fi tratat diferit, sau chiar nu incriminat, într-o alta, complicând extrădările, asistența juridică reciprocă și recuperarea activelor. Prin urmare, o înțelegere aprofundată și nuanțată a noțiunii de trafic de arme impune, așadar, o cercetare exhaustivă care să coreleze definițiile existente în dreptul pozitiv internațional cu perspectivele doctrinare dezvoltate în literatura de specialitate și cu sensurile atribuite de sursele lexicografice. O astfel de abordare multidisciplinară este esențială pentru a construi un cadru conceptual robust și coerent.

Obiectivul principal al acestui articol constă în analizarea conceptului de trafic de arme dintr-o perspectivă juridico-istorică. Aceasta implică o investigație aprofundată a modului în care această noțiune a fost definită și redefinită de-a lungul timpului în diverse instrumente juridice internaționale, subliniind evoluția și standardizarea graduală a acesteia în practica internațională. Se urmărește identificarea momentelor cheie și a instrumentelor care au contribuit la cristalizarea unei înțelegeri comune, sau cel puțin a unor puncte de convergență, în cadrul dreptului internațional. În mod particular, sunt discutate documente fundamentale care au marcat etape importante în reglementarea internațională a comerțului cu arme și a traficului ilicit, precum Protocolul ONU privind fabricarea și traficul ilicit de arme de foc, părți și componente ale acestora și munițiile acestora (Protocolul privind armele de foc), suplimentar la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate (Palermo, 2001), precum și Tratatul privind Comerțul cu Arme (ATT, 2013). De asemenea, vor fi analizate contribuțiile semnificative ale organizațiilor regionale și internaționale relevante, cum ar fi Uniunea Europeană, Organizația Statelor Americane (OAS) și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), care

au dezvoltat propriile cadre normative și inițiative pentru a combate traficul ilicit de arme în regiunile lor de competență. Aceste eforturi regionale, deși variate în abordare, contribuie la complexitatea, dar și la bogăția, peisajului juridic internațional.

În plus, o atenție deosebită va fi acordată rolului dreptului penal internațional și al mecanismelor de cooperare judiciară transfrontalieră în combaterea acestui flagel. Se va examina modul în care infracțiunile legate de traficul de arme sunt definite în legislațiile naționale și cum aceste definiții se aliniază sau diferă de standardele internaționale. Analiza va include și provocările practice întâmpinate în investigarea și urmărirea penală a cazurilor de trafic de arme, inclusiv dificultățile legate de colectarea probelor, extrădare și confiscarea veniturilor ilicite. O astfel de analiză este crucială pentru a identifica cele mai bune practici și pentru a propune soluții viabile în vederea consolidării răspunsului juridic internațional.

De asemenea, se va explora și dimensiunea politică și socio-economică a traficului de arme, recunoscând că problema nu este pur juridică, ci profund înrădăcinată în dinamica conflictelor, a sărăciei și a guvernanței slabe. Proliferarea armelor de calibru mic și a armamentului ușor, facilitată de traficul ilicit, contribuie la o instabilitate cronică, împiedicând dezvoltarea și exacerbând crizele umanitare. În acest context, definirea juridică nu este doar o formalitate, ci un instrument esențial pentru a permite statelor și organizațiilor internaționale să acționeze decisiv. Un cadru juridic clar și comprehensiv este vital pentru a formula strategii de prevenire, pentru a întări controalele la frontieră, pentru a reglementa lanțurile de aprovizionare cu arme și pentru a demonta rețelele de trafic ilicit. În cele din urmă, acest articol își propune să contribuie la o mai bună înțelegere a fundamentelor juridice ale combaterii traficului de arme, oferind o bază solidă pentru viitoarele cercetări și pentru elaborarea de politici publice eficiente.

Metode și materiale aplicate

Cercetarea se bazează pe o metodologie calitativă, utilizând ca instrument principal analiza documentară. Aceasta a implicat o examinare sistematică și critică a unui corpus vast de texte, inclusiv normative internaționale, tratate multilaterale și bilaterale relevante pentru controlul armelor și combaterea traficului ilicit, rapoarte ale organizațiilor internaționale (precum ONU, INTERPOL, UNODC, UE), surse lexicografice relevante (dicționare de prestigiu în limbile română, franceză și engleză pentru a sesiza nuanțele terminologice și evoluția semantică a conceptului), precum și lucrări științifice de specialitate, monografii, articole din reviste academice recenzate din domeniul dreptului internațional public, dreptului penal internațional și al studiilor de securitate. Această abordare exhaustivă a fost aleasă pentru a asigura o înțelegere profundă și nuanțată a subiectului.

Metoda comparativă a fost utilizată pe scară largă pentru a evidenția diferențele și similaritățile între definițiile oferite de diverse cadre juridice și instituții. Prin compararea definițiilor și reglementărilor din Protocolul ONU privind armele de foc cu

cele din Tratatul privind Comerțul cu Arme, sau cu legislația Uniunii Europene, se pot identifica punctele de convergență care ar putea servi drept bază pentru o armonizare viitoare, precum și divergențele care reprezintă obstacole în calea unei abordări globale coerente. Această metodă a permis, de asemenea, analiza modului în care diferite state interpretează și aplică aceste instrumente, evidențiind cele mai bune practici și provocările persistente.

Analiza istoriografică a fost aplicată pentru a urmări evoluția terminologică și conceptuală a noțiunii de trafic de arme, de la primele reglementări internaționale, adesea fragmentate și limitate în aplicare, până la standardele actuale, care reflectă o conștientizare crescută a dimensiunii transnaționale a fenomenului. Aceasta a inclus studierea evoluției legislative și doctrinare, identificarea momentelor de cotitură în dezvoltarea dreptului internațional în acest domeniu, și analiza influenței evenimentelor istorice și a contextului geopolitic asupra modului în care traficul de arme a fost perceput și reglementat. De exemplu, au fost examinate documente istorice și decizii judiciare care au contribuit la formarea conceptului.

Prin combinarea acestor metode, cercetarea își propune să ofere o bază științifică solidă pentru dezvoltarea ulterioară a dezbaterii academice și pentru formularea unor recomandări normative practice. Acestea ar putea include propuneri pentru armonizarea definițiilor, consolidarea cooperării juridice internaționale și dezvoltarea unor instrumente juridice mai robuste pentru a combate traficul ilicit de arme la nivel global. Se asigură astfel o înțelegere comprehensivă a provocărilor juridice și politice legate de definirea și combaterea traficului de arme, contribuind la elaborarea unor soluții sustenabile.

Definirea juridică și conceptuală a traficului de arme

Conceptul de „trafic de arme" este frecvent utilizat în documente juridice internaționale, analize de securitate și discursuri politice. Importanța sa strategică este incontestabilă, având în vedere impactul profund asupra stabilității regionale și globale. Cu toate acestea, lipsa unei definiții universal recunoscute generează dificultăți semnificative în aplicarea uniformă a normelor internaționale și în identificarea standardelor omogene de prevenire și sancționare a acestui fenomen complex. Această ambiguitate terminologică poate îngreuna eforturile de cooperare transfrontalieră, de urmărire penală și de implementare a măsurilor de control. În majoritatea cazurilor, termenul desemnează comerțul ilegal sau neautorizat cu arme, muniții și echipamente conexe.

În dreptul internațional, una dintre cele mai precise și operaționale definiții este oferită de Protocolul împotriva fabricării și traficului ilicit de arme de foc, părți și componente ale acestora și munițiile acestora (Protocolul privind armele de foc), suplimentar la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate, adoptat de Adunarea Generală a ONU în 2001. Acest instrument definește traficul ilicit drept „importul, exportul, achiziționarea, vânzarea, livrarea, deplasarea

sau transferul de arme de foc, piese, componente sau muniții, atunci când aceste activități nu sunt autorizate de statele părți" [5]. Această definiție este crucială deoarece stabilește un cadru juridic clar pentru cooperarea internațională, impunând statelor obligații specifice privind marcarea armelor, păstrarea registrelor de evidență și partajarea informațiilor relevante între statele membre.

În mod complementar, Tratatul privind comerțul cu arme (ATT), adoptat în 2013, deși nu oferă o definiție explicită a traficului, joacă un rol fundamental în reglementarea transferurilor internaționale de arme convenționale și în prevenirea deturnării acestora către piețe ilicite. ATT impune statelor părți obligații clare și extinse în ceea ce privește evaluarea riscurilor asociate cu folosirea armelor exportate în încălcarea drepturilor omului, crime de război, acte de terorism sau de către actori non-statali [6]. Articolul 6 din ATT interzice transferurile de arme convenționale dacă statul exportator are cunoștință că armele ar fi folosite pentru a comite genocid, crime împotriva umanității, încălcări grave ale Convențiilor de la Geneva din 1949, atacuri extinse sau sistematice împotriva populației civile sau crime de război.

Sursele regionale întăresc acest cadru normativ internațional, adaptând principiile generale la specificul contextelor geografice și politice. De exemplu, Documentul OSCE privind armele de calibru mic și armamentul ușor din anul 2000 subliniază importanța prevenirii transferurilor neautorizate și oferă orientări detaliate cu privire la trasabilitate, distrugerea armelor surplus și gestionarea stocurilor [7]. În spațiul european, Poziția Comună a Consiliului Uniunii Europene nr. 2008/944/PESC definește regulile comune care guvernează controlul exporturilor de tehnologie și echipamente militare, impunând un regim strict de control al exporturilor și licențiere [8].

Din punct de vedere doctrinar, literatura de specialitate distinge în mod clar între comerțul legal cu arme și traficul de arme, caracterizat prin lipsa totală de reglementare, clandestinitate și implicarea rețelelor criminale organizate sau a actorilor non-statali. Astfel, Berman (2007) definește traficul de arme ca fiind „circulația ilegală, netransparentă și neautorizată de arme, muniții și tehnologii aferente, cu scopul de a eluda reglementările internaționale" [14]. Similar, Karp (2009) argumentează că „dimensiunea ilicită a traficului este dată nu doar de lipsa autorizației, ci și de intenția de a influența echilibrele de putere într-un mod nedocumentat" [13].

Din perspectivă lingvistică și lexicografică, sensul ilicit și clandestin al termenului „trafic" este confirmat în mod consistent în diverse limbi. Dicționarul explicativ al limbii române definește „traficul" drept „comerț clandestin sau ilicit" [1]. Dicționarele franceze Le Petit Robert [2] și Larousse [3] oferă definiții similare, asociind traficul cu acțiuni imorale sau interzise. Encyclopaedia Britannica menționează: „traficul de arme se referă la comerțul ilegal și mișcarea armelor de foc și muniției, implicând de obicei crima organizată sau zonele de conflict." [4].

Mai recent, organizația Small Arms Survey evidențiază că traficul de arme nu se limitează la transportul fizic, ci include și transferurile prin interpuși, rutele mari-

time sau mecanismele financiare frauduloase care facilitează livrarea de armament către destinatari neautorizați [9]. Potrivit acestora, „nu doar lipsa licenței califică o tranzacție ca ilicită, ci și scopul final al armelor și modul în care acestea ajung să fie utilizate în conflicte sau de către grupuri criminale” [10].

Este important de subliniat că termenul „trafic de arme” a evoluat și sub influența standardelor ONU de după anul 2000, în special odată cu extinderea preocupărilor privind armele de calibru mic și armamentul ușor (SALW), considerate cele mai răspândite și accesibile forme de armament implicate în conflicte armate, revolte și acte de terorism [24].

În concluzie, definiția traficului de arme implică un cumul de caracteristici: lipsa unei autorizații legale sau eludarea regimului de control; caracterul transnațional al acțiunii; scopul de a distribui armament în afara cadrului reglementat; și lipsa trasabilității și imposibilitatea de a controla utilizarea finală a armelor. Prin urmare, pentru a înțelege în mod adecvat acest fenomen, este esențială analiza nu doar a definițiilor juridice, ci și a contextului istoric și politic în care acestea au fost elaborate – aspecte ce vor fi tratate în continuare.

Evoluția conceptului de trafic de arme

Conceptul de trafic de arme nu este o construcție recentă, ci rezultatul unor evoluții istorice, economice și politice care datează din perioada modernă timpurie. Primele forme de transfer ilicit de armament pot fi identificate încă din secolele XVII–XVIII, în contexte în care marile puteri coloniale furnizau arme triburilor locale sau facțiunilor aflate în conflict, cu scopul de a destabiliza regiunile și de a-și asigura influența.

În secolul al XIX-lea, odată cu expansiunea comerțului maritim și a interdependențelor economice globale, a crescut semnificativ și volumul circulației armelor. Dezvoltarea tehnologică a dus la apariția producției industriale de armament, facilitând comercializarea acestuia pe scară largă. Istoricul Brian DeLay evidențiază, în acest sens, că „traficul de arme a fost utilizat de puterile dominante ca un instrument strategic de influență, mascând interese economice și geopolitice sub forma ajutoarelor militare” [11].

În prima jumătate a secolului XX, cele două războaie mondiale au demonstrat necesitatea unui control riguros al comerțului cu arme. Deși în timpul conflictelor controlul armelor era subordonat imperativelor militare, perioada interbelică și postbelică a evidențiat riscurile proliferării necontrolate. Societatea Națiunilor a încercat adoptarea unor convenții privind comerțul cu armament, dar fără succes concret, din cauza lipsei unui mecanism coercitiv.

După 1945, Războiul Rece a introdus o nouă dimensiune în analiza traficului de arme: dimensiunea ideologică. Furnizarea de armament către state aliate ideologic sau către mișcări insurgente a devenit o practică obișnuită. Studiile efectuate de UNIDIR arată că „în perioada 1950–1989, majoritatea conflictelor regionale au

fost alimentate prin rute ilicite de armament, cu sprijin direct sau indirect al marilor puteri" [14].

Odată cu încheierea Războiului Rece, comunitatea internațională a început să conștientizeze gravitatea traficului de arme, în special în forma sa contemporană – cea a proliferării necontrolate a armelor de calibru mic (SALW). Începând cu anii 1990, apar multiple rapoarte și inițiative internaționale. Potrivit Small Arms Survey, „armele ușoare sunt responsabile de peste 90% dintre victimele conflictelor armate moderne, iar traseele de furnizare sunt aproape imposibil de monitorizat fără cooperare internațională" [9].

În anul 2001, ONU adoptă Protocolul împotriva traficului ilicit de arme de foc, iar în 2013 este adoptat Tratatul privind comerțul cu arme, marcând o etapă istorică în reglementarea traficului internațional. Istoricii și experții în securitate consideră aceste documente drept puncte de cotitură în efortul global de a defini și controla comerțul neautorizat cu armament.

În literatura contemporană, accentul s-a mutat de la analiza clasică a traficului în termeni militari, către dimensiuni noi: conexiunea cu terorismul, influența asupra migrației forțate, efectele asupra dezvoltării durabile și legătura cu criminalitatea organizată. Astfel, Vines (2005) subliniază că „regiunile afectate de conflicte sunt într-o relație de interdependență cu rețelele de trafic de arme, care le alimentează instabilitatea și împiedică reconstrucția post-conflict" [15].

În concluzie, istoria traficului de arme este inseparabil legată de evoluțiile politice și de conflict ale secolelor XIX–XXI. Traficul de arme a evoluat dintr-un fenomen tolerat spre o amenințare recunoscută formal și combătută internațional. Evoluția istoriografică demonstrează că definirea acestui concept a fost modelată de transformările globale ale securității.

Cadrul comparativ al reglementărilor internaționale

Reglementarea traficului de arme la nivel internațional este marcată de o diversitate remarcabilă de abordări, care reflectă, pe de o parte, interesele geopolitice adesea divergente ale statelor și, pe de altă parte, nivelurile diferite de capacitate legislativă și instituțională de la o țară la alta. Această complexitate normativă face ca peisajul juridic internațional să fie fragmentat, dar totuși unificat de obiective comune privind securitatea și stabilitatea. Principalele instrumente juridice de referință care încearcă să gestioneze și să combată traficul ilicit de arme includ Tratatul privind Comerțul cu Arme (ATT), Protocolul ONU împotriva fabricării și traficului ilicit de arme de foc, părți și componente ale acestora și munițiile acestora (Protocolul privind armele de foc), precum și documentele specifice adoptate de Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) și de Uniunea Europeană privind armele de calibru mic și controlul exporturilor. Fiecare dintre aceste instrumente aduce o contribuție distinctă, dar interconectată, la edificarea unui cadru global de reglementare.

Tratatul privind Comerțul cu Arme (ATT, 2013) reprezintă un pas revoluționar în dreptul internațional, fiind primul instrument juridic internațional cu caracter obligatoriu care stabilește standarde comune pentru transferurile internaționale de arme convenționale. Obiectivul său principal este de a contribui la pacea și securitatea internațională și regională, de a reduce suferința umană și de a promova cooperarea, transparența și acțiunea responsabilă a statelor în comerțul cu arme convenționale. Tratatul stabilește obligații pentru statele părți în ceea ce privește controlul exporturilor, importurilor, tranzitului, transbordării și intermedierii de arme convenționale. Un element central al ATT este cerința ca statele exportatoare să efectueze o evaluare obiectivă și non-discriminatorie a riscurilor înainte de a autoriza un transfer de arme. Această evaluare trebuie să ia în considerare dacă armele ar putea fi folosite pentru a comite sau facilita încălcări grave ale dreptului internațional umanitar, ale dreptului internațional al drepturilor omului, acte de terorism sau de către actori non-statali implicați în activități criminale. Deși ATT nu oferă o definiție expresă a traficului ilicit, prin impunerea acestor controale stricte asupra transferurilor legale, tratatul contribuie indirect, dar semnificativ, la standardizarea internațională a practicilor de control și la prevenirea deturnării sau utilizării abuzive a armelor care ar putea ajunge pe piața neagră. El acționează ca un scut preventiv, reducând disponibilitatea armelor pentru traficul ilicit, prin responsabilizarea statelor exportatoare. Statele părți la ATT sunt, de asemenea, încurajate să își dezvolte sisteme naționale de control, să coopereze în schimbul de informații și să raporteze anual cu privire la importurile și exporturile lor de arme. Această transparență este esențială pentru a reduce spațiul de operare al traficanților.

Protocolul ONU împotriva fabricării și traficului ilicit de arme de foc, părți și componente ale acestora și munițiilor acestora (2001) aduce o completare esențială cadrului juridic internațional, fiind, așa cum am menționat anterior, primul instrument global cu caracter obligatoriu care definește explicit traficul ilicit. Această definiție clară a permis statelor să își adapteze legislațiile interne și să incrimineze activitățile ilicite legate de arme de foc. Protocolul impune măsuri cruciale de trasabilitate, cum ar fi marcarea armelor de foc la momentul fabricării și importului, pentru a facilita identificarea și urmărirea acestora. De asemenea, obligă statele să mențină registre precise pentru a asigura trasabilitatea armelor de foc și să coopereze în schimbul de informații pentru a combate rețelele de trafic. O altă componentă vitală este cooperarea juridică internațională, care include extrădarea infractorilor, asistența juridică reciprocă și investigațiile comune. Protocolul recunoaște că traficul de arme de foc este adesea legat de crima organizată transnațională și, prin urmare, solicită statelor să adopte măsuri legislative pentru a incrimina activitățile conexe. Spre deosebire de ATT, care se concentrează pe controlul transferurilor legale, Protocolul ONU se axează direct pe combaterea aspectelor ilicite ale comerțului cu arme de foc, oferind un cadru solid pentru aplicarea legii.

Uniunea Europeană a dezvoltat un regim propriu, strict și comprehensiv, de control al exporturilor de armament prin Poziția Comună 2008/944/PESC a Con-

siliului din 8 decembrie 2008. Acest document stabilește opt criterii obligatorii pe care statele membre UE trebuie să le aplice în luarea deciziilor privind autorizațiile de export de echipamente militare. Aceste criterii includ respectarea angajamentelor internaționale ale statului exportator, situația drepturilor omului în țara de destinație finală, riscurile de instabilitate regională, prevenirea reexportului ilegal sau a deturnării armelor, precum și respectarea dreptului internațional umanitar. Poziția Comună urmărește să asigure o convergență a politicilor de export ale statelor membre, reducând riscul ca armament vândut legal de un stat membru să fie ulterior deturnat sau să ajungă în mâinile unor actori nedoriți, alimentând astfel traficul ilicit. De asemenea, UE a implementat o serie de reglementări suplimentare și inițiative de cooperare în spațiul Schengen și în regiunile învecinate pentru a combate traficul ilicit de arme de foc, inclusiv prin consolidarea capacităților autorităților de aplicare a legii și prin schimbul de bune practici. Legislația UE în materie de arme de foc (cum ar fi Directiva 91/477/CEE, modificată) are scopul de a preveni deturnarea armelor legale către piața neagră prin reglementarea riguroasă a achiziției și deținerii de arme de foc civile, contribuind la reducerea surselor pentru traficul ilicit.

Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), prin Documentul privind armele de calibru mic și armamentul ușor din 2000, precum și prin alte decizii ulterioare, a promovat un set de angajamente voluntare pentru statele participante în vederea reducerii amenințării reprezentate de SALW. OSCE a recunoscut că traficul ilicit de SALW reprezintă o sursă majoră de instabilitate și violență în spațiul său de acțiune. Documentul subliniază importanța transparenței în transferurile de arme, colectarea și distrugerea stocurilor excedentare, precum și îmbunătățirea securității depozitelor de armament pentru a preveni furturile. De asemenea, încurajează cooperarea regională intensificată, schimbul de informații, asistența tehnică și consolidarea capacităților statelor participante în combaterea traficului. Aceste inițiative ale OSCE, deși nu sunt instrumente juridice obligatorii în sensul unui tratat, au o greutate politică considerabilă și au stimulat adoptarea unor măsuri concrete la nivel național și regional, contribuind la o mai bună gestionare a stocurilor și la reducerea fluxurilor ilicite.

Analiza comparativă a acestor instrumente arată că, deși multe dintre ele împărtășesc obiective comune – precum reducerea violenței armate, prevenirea proliferării necontrolate și întărirea securității – gradul de aplicabilitate și eficiență variază considerabil între state. Această variabilitate se datorează mai multor factori. În timp ce unele țări, în special cele cu economii dezvoltate și sisteme juridice robuste, dispun de mecanisme avansate de control al exporturilor, baze de date integrate, forțe de aplicare a legii bine echipate și expertiză tehnică, altele se confruntă cu provocări serioase în ceea ce privește capacitatea instituțională. Aceste provocări includ lipsa resurselor financiare și umane, corupția, legislația învechită sau incompletă, și deficiențe în gestionarea frontierelor. Mai mult, voința politică de a implementa pe deplin aceste reglementări poate fi diferită de la un stat la altul, mai ales atunci când

interesele economice sau geopolitice pe termen scurt par să contrazică angajamentele pe termen lung de control al armelor.

Un alt factor major care influențează eficiența este existența unor zone de conflict intern sau regional, unde controlul guvernamental este slab sau inexistent. În aceste regiuni, traficul de arme prosperă, alimentând violența și instabilitatea și subminând eforturile de pace și reconstrucție. De exemplu, în statele afectate de conflicte civile prelungite sau în statele fragile, controlul asupra stocurilor de armament este adesea precar, iar armele pot fi ușor deturnate către piața neagră. În plus, rutele de trafic se adaptează constant la eforturile de aplicare a legii, exploatând lacunele din legislație sau din cooperarea transfrontalieră. Această dinamică subliniază că armonizarea reglementărilor și întărirea cooperării internaționale rămân condiții esențiale și continue pentru reducerea semnificativă a traficului de arme la nivel global. Aceasta implică nu doar adoptarea de noi instrumente juridice, ci și consolidarea capacităților statelor de a le implementa, schimbul de informații și bune practici, precum și o abordare integrată care să includă aspecte de dezvoltare, guvernanță și securitate.

Rolul societății civile și al organizațiilor non-guvernamentale (ONG-uri) este, de asemenea, crucial în acest cadru comparativ. Organizații precum Amnesty International, Oxfam sau IANSA (International Action Network on Small Arms) au jucat un rol esențial în creșterea gradului de conștientizare publică, în monitorizarea implementării tratatelor și în pledarea pentru o reglementare mai strictă a comerțului cu arme. Ele oferă date valoroase, efectuează cercetări independente și exercită presiune asupra guvernelor pentru a respecta angajamentele internaționale.

Provocările viitoare includ adaptarea la noile tehnologii (cum ar fi printarea 3D a armelor sau utilizarea criptomonedelor pentru finanțarea traficului), combaterea traficului online și a utilizării dark web-ului, precum și gestionarea surplusurilor de armament rămase din conflictele vechi. Necesitatea unui răspuns multidimensional care să combine instrumente juridice, măsuri de aplicare a legii, inițiative de dezvoltare și educație este mai stringentă ca niciodată.

În concluzie menționaăm că, traficul de arme reprezintă o problemă juridică, politică și de securitate deosebit de complexă, cu ramificații globale și regionale care afectează profund stabilitatea statelor și bunăstarea umană. Definirea sa corectă și standardizată este indispensabilă pentru elaborarea unor răspunsuri eficiente și coerente, atât în plan național, cât și internațional. Fără o înțelegere comună a ceea ce constituie „trafic ilicit", eforturile de combatere rămân fragmentate și ineficiente.

Analiza realizată pe parcursul acestui articol relevă faptul că, deși nu există o definiție unică și universal valabilă care să fie acceptată de absolut toate statele și în toate contextele, există convergențe importante și o tendință clară de standardizare între principalele cadre normative internaționale. Protocolul ONU împotriva traficului ilicit de arme de foc, prin definirea sa explicită, Tratatul privind Comerțul cu Arme, prin reglementarea transferurilor legale și prevenirea deturnării, și reglementările regionale, cum ar fi Poziția Comună a UE sau Documentul OSCE privind

SALW, toate contribuie la conturarea unei înțelegeri comune a caracterului ilicit al acestui comerț. Aceste instrumente, deși cu sfere de aplicare și forță juridică diferite, converg spre un consens privind necesitatea controlului, trasabilității și cooperării pentru a combate comerțul neautorizat cu armament.

Evoluția istorică a conceptului de trafic de arme reflectă dinamica complexă a conflictelor internaționale și o preocupare crescândă, dar lentă, a comunității globale pentru combaterea criminalității transnaționale. De la un instrument strategic tolerat în era colonială și a Războiului Rece, traficul de arme a devenit o amenințare recunoscută formal, cu consecințe devastatoare asupra păcii, securității și dezvoltării. Conștientizarea rolului armelor de calibru mic și al armamentului ușor în conflictele moderne a adus un nou impuls eforturilor de reglementare, subliniind urgența unei acțiuni coordonate.

Documentele fundamentale precum Protocolul ONU, Tratatul privind Comerțul cu Arme sau reglementările OSCE și ale Uniunii Europene oferă o bază solidă pentru înțelegerea și gestionarea acestui fenomen. Ele au creat un cadru normativ care permite statelor să își adapteze legislațiile, să-și îmbunătățească controalele la frontieră și să coopereze în investigarea și urmărirea penală a rețelelor de traficanți. Cu toate acestea, succesul deplin în combaterea traficului de arme depinde nu doar de existența acestor instrumente juridice, ci și de o serie de factori critici: voința politică fermă a statelor de a implementa integral angajamentele asumate, consolidarea continuă a cooperării internaționale prin schimb de informații și asistență juridică reciprocă, și întărirea capacităților instituționale ale statelor, în special ale celor aflate în regiuni vulnerabile sau post-conflict.

În contextul actual, traficul de arme reprezintă o problemă juridică, politică și de securitate deosebit de complexă, cu ramificații globale și regionale care afectează profund stabilitatea statelor și bunăstarea umană. Definirea sa corectă și standardizată este indispensabilă pentru elaborarea unor răspunsuri eficiente și coerente, atât în plan național, cât și internațional. Fără o înțelegere comună a ceea ce constituie „trafic ilicit", eforturile de combatere rămân fragmentate și ineficiente.

Analiza realizată pe parcursul acestui articol relevă faptul că, deși nu există o definiție unică și universal valabilă care să fie acceptată de absolut toate statele și în toate contextele, există convergențe importante și o tendență clară de standardizare între principalele cadre normative internaționale. Protocolul ONU împotriva traficului ilicit de arme de foc [5], prin definirea sa explicită, Tratatul privind Comerțul cu Arme [6], prin reglementarea transferurilor legale și prevenirea deturnării, și reglementările regionale, cum ar fi Poziția Comună a UE [8] sau Documentul OSCE privind SALW [7], toate contribuie la conturarea unei înțelegeri comune a caracterului ilicit al acestui comerț. Aceste instrumente, deși cu sfere de aplicare și forță juridică diferite, converg spre un consens privind necesitatea controlului, trasabilității și cooperării pentru a combate comerțul neautorizat cu armament.

Evoluția istorică a conceptului de trafic de arme reflectă dinamica complexă a conflictelor internaționale și o preocupare crescândă, dar lentă, a comunității globale

pentru combaterea criminalității transnaționale. De la un instrument strategic tolerat în era colonială și a Războiului Rece, traficul de arme a devenit o amenințare recunoscută formal, cu consecințe devastatoare asupra păcii, securității și dezvoltării. Conștientizarea rolului armelor de calibru mic și al armamentului ușor în conflictele moderne a adus un nou impuls eforturilor de reglementare, subliniind urgența unei acțiuni coordonate.

Documentele fundamentale precum Protocolul ONU [5], Tratatul privind Comerțul cu Arme [6] sau reglementările OSCE [7] și ale Uniunii Europene [8] oferă o bază solidă pentru înțelegerea și gestionarea acestui fenomen. Ele au creat un cadru normativ care permite statelor să își adapteze legislațiile, să-și îmbunătățească controalele la frontieră și să coopereze în investigarea și urmărirea penală a rețelelor de traficanți. Cu toate acestea, succesul deplin în combaterea traficului de arme depinde nu doar de existența acestor instrumente juridice, ci și de o serie de factori critici: voința politică fermă a statelor de a implementa integral angajamentele asumate, consolidarea continuă a cooperării internaționale prin schimb de informații și asistență juridică reciprocă, și întărirea capacităților instituționale ale statelor, în special ale celor aflate în regiuni vulnerabile sau post-conflict.

În contextul actual, marcat de proliferarea conflictelor asimetrice, de ascensiunea actorilor non-statali și de inovațiile tehnologice care pot facilita traficul, este imperativ ca eforturile de armonizare a reglementărilor să continue. Acestea trebuie să fie însoțite de investiții în consolidarea capacităților naționale de aplicare a legii, de combaterea corupției și de promovarea transparenței în comerțul cu arme. Doar o abordare cuprinzătoare, care să integreze dimensiunile juridice, politice, de securitate și socio-economice, poate reduce semnificativ impactul devastator al traficului de arme la nivel global și poate contribui la edificarea unei securități internaționale mai robuste și durabile. Combaterea acestui flagel nu este doar o chestiune de aplicare a legii, ci o componentă esențială a eforturilor globale de menținere a păcii și de promovare a dezvoltării.

Bibliografie:

1. Academia Română. Dicționarul explicativ al limbii române. București: Univers Enciclopedic, 2009, p. 1087.
2. Dictionnaire Larousse. Paris: Larousse, 2021, p. 1456.
3. Le Petit Robert. Dictionnaire de la langue française. Paris: Le Robert, 2020, p. 2598.
4. Encyclopaedia Britannica. Arms Trafficking. [Accesat: 09.03.2025]. Disponibil: https://www.britannica.com/topic/smuggling
5. ONU. Protocol împotriva fabricării și traficului ilicit de arme de foc, părți și componente ale acestora și munițiile acestora. New York: ONU, 2001. Disponibil: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf

6. ONU. Tratatul privind comerțul cu arme. Geneva: Națiunile Unite, 2013. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/157193
7. OSCE. Document privind armele de calibru mic și armamentul ușor. Viena: OSCE, 2011. Disponibil: www.osce.org/files/f/documents/a/4/86597.pdf
8. Council of the European Union. Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment. Brussels, 2008. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008E0944
9. Small Arms Survey. Illicit Arms Flows: Global and Regional Trends. Geneva: Graduate Institute, 2020, p. 45-67.
10. Griffiths, H. Illicit Arms Flows to Conflict Zones. Geneva: Small Arms Survey, 2020, p. 23-89.
11. DeLay, B. Shooting the Frontier: Arms Trafficking and Power in 19th Century Americas. Yale University Press, 2022, p. 134-156.
12. United Nations Office on Drugs and Crime. Study on Firearms. Vienna: UNODC, 2015, p. 78-102. Disponibil: https://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/UNODC_Study_on_Firearms_WEB.pdf
13. Karp, A. The Politics of Destroying Surplus Small Arms. În: Contemporary Security Policy, Vol. 30, No. 1, 2009, p. 89-108.
14. Berman, E. Managing Small Arms in Peace Processes. Geneva: UNIDIR, 2007, p. 45-78.
15. Vines, A. Combating Light Weapons Proliferation in West Africa. În: International Affairs, Vol. 81, No. 2, 2005, p. 341-360.
16. SEESAC. Regional Approach to SALW Control in South East Europe. Belgrade: SEESAC, 2018, p. 12-34.
17. INTERPOL. Illicit Arms Trafficking Report. Lyon: INTERPOL, 2021, p. 56-89.
18. Europol. Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021. The Hague: Europol, 2021, p. 145-167.
19. Frontex. Annual Risk Analysis Report. Warsaw: Frontex, 2023, p. 78-95. Disponibil: https://frontex.europa.eu/publications/
20. Cîrlig, C.-C. EU Export Control Regime of Dual-Use Goods. Brussels: European Parliamentary Research Service, 2021, p. 23-45. Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689357/EPRS_BRI(2021)689357_EN.pdf
21. Wood, B. Export Controls and Human Security. SIPRI Policy Paper, 2005, p. 12-28.
22. OSCE. Handbook of Best Practices on SALW. Vienna: OSCE, 2003, p. 67-89.
23. Geneva Declaration. Global Burden of Armed Violence. Geneva: GD Secretariat, 2015, p. 134-156. Disponibil:www.smallarmssurvey.org//sites/default/files/resources/GBAV2015-Full-Publication-ENG.pdf
24. Florquin, N.; Holtom, P. Arms Flows to Conflict Zones. În: Small Arms Survey Yearbook 2016. Geneva: Small Arms Survey, 2016, p. 201-234.

CZU: 341.222:327.57:351.86 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.15

SECURITATE ȘI PROTECȚIE LA FRONTIERE

BORDER SECURITY AND PROTECTION

ȚÎRLEA Mariana Rodica
Conferențiar universitar, doctor,
Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir”, Bucureşti, România
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0665-5839
E-mail: rodicatirlea10@yahoo.ro

Abstract*. Security, stability, and border protection require partnerships and collaboration. The relationship between the European Union and the United Nations is a partnership created and developed on common values and principles, characterized by issues of common interest, discipline, organization, and concrete rules. NATO's fundamental objective is to provide security and permanent, immediate and active defense of its members. Issues of a common nature concern security, stability, the fight against terrorism, planning of civil emergency issues, crisis management, the direction of other new cooperations and collaborations with more or less close external states, including the acceding states, for ensuring and maintaining peace, order and peace in the world in democratic conditions.*

Keywords: *Threats, borders, border security, stability, protection, crisis management, security, collective security, stability, risk.*

Jel code: K30, K33.

Abstract. *Securitatea, stabilitatea, şi protecția la frontiere, presupun parteneriate şi colaborare. Uniunea Europeană este un organism de securitate internațional. Relaționarea Uniunii Europene cu Organizația Naţiunilor Unite reprezintă un parteneriat creat şi dezvoltat pe valori şi principii comune, caracterizat prin probleme de interes comun, disciplină, organizare, şi reguli concrete. Obiectivul fundamental al NATO, îl constituie oferirea securității şi apărarea permanentă, imediată şi activă a membrilor săi. Problemele de natură comună vizează securitatea, stabilitatea, lupta împotriva terorismului, planificarea aspectelor de urgență civilă, managementul crizelor, deschiderea către alte noi cooperări şi colaborări cu state din exterior mai mult sau mai puțin apropiate, inclusiv cu statele în curs de aderare, pentru asigurarea şi menținerea în condiții de democrație a liniştii, ordinii şi a păcii în lume.*

Cuvinte cheie: *Amenințări, frontiere, securitatea frontierelor, stabilitate, protecție, managementul crizelor, securitate, securitate colectivă, stabilitate, risc.*

Cod Jel: K30, K33.

Introducere

Tabloul mozaical al amenințărilor la securitate cât şi al posibilelor stări de criză este foarte variat. Contemporaneitatea se confruntă cu multiple riscuri care afectează securitatea atât la nivel statal cât şi la nivel global.

Înmulțirea noilor riscuri și amenințări intensifică aspectele de in certitudine și insecuritate ale mediului global, astfel că, în viziunea următorilor 10-15 ani, ordi-

nea mondială va arăta diferit, ținând cont de faptul că noua dinamică a relațiilor internaționale avantajează încercările comunității euroatlanti ce care țintește construcția unui nou echilibru internațional, capabilă să asigure extinderea și consolidarea libertății și democrației [1].

Tabelul 1. Definiții ale conceptelor

Nr. crt.	Conceptul	Definiția
1.	Amenințări [2]	Acțiunea de a amenința și rezultatul ei. • **1.1.** Manifestare, prin vorbe, gesturi etc. a intenției de a pricinui (cuiva) o neplăcere, un rău. • **1.2.** Pericol, primejdie.
2.	Consiliu de Securitate [3]	Principalul organ permanent al O.N.U., care are ca sarcină fundamentală menținerea păcii și securității international.
3.	Durabilitate [4]	Calitatea a ceea ce este durabil; trăinicie.
4.	Frontiere [5]	Linie naturală sau convențională care desparte teritoriul unui stat de teritoriul altor state sau de întinderi de apă care nu fac parte din teritoriul său
5.	Managementul crizelor [6]	Procesul de pregătire, răspuns și recuperare în fața evenimentelor neprevăzute care pot pune în pericol siguranța publică, stabilitatea economică sau funcționarea instituțiilor.
6.	Organizația pentru securitate și cooperare în Europa (O.S.C.E.) [7]	Numele actual a fost adoptat la 5 dec. 1994 la Conferința la nivel înalt, pentru a sublinia caracterul permanent al organismului. La 1 aug. 1975 a fost semnat Actul Final de la Helsinki, care stabilește principiile de securitate în Europa.
7.	Primejdie[7]	Împrejurare, situație care amenință liniștea, securitatea sau existența cuiva sau a ceva
8.	Protecţie[7]	Faptul de a proteja, de a ocroti, de a apăra; ansamblu de măsuri care protejează; persoană, instituție etc. care protejează; dispozitiv, sistem tehnic etc. care servește la protejare.
9.	PESCO[8]	PESCO - Cooperarea structurată permanent - a fost constituit oficial în 2017 prin Decizia (PESC) 2017/2315 a Consiliului. Este un cadru și un proces pentru consolidarea cooperării în domeniul apărării între acele state membre ale UE care sunt capabile și dornice să facă acest lucru.
10.	Securitate [9]	Faptul de a fi la adăpost de orice pericol; sentiment de încredere și de liniște pe care îl dă cuiva absența oricărui pericol. Protecție, apărare.

Nr. crt.	Conceptul	Definiția
11.	Securitate [10]	Stare de siguranță, de lipsă de primejdie
12.	Securitate [11]	Cardinalul și Generalisimo al Franței Richelieu Securitatea este o categorie nemăsurat mai înaltă de cât măreția.
13.	Securitate colectivă [12]	Stare a relațiilor dintre state, creată prin luarea pe cale de tratat a unor măsuri de apărare comună împotriva unei agresiuni
14.	Stabilitate [13]	Însuşirea de a fi stabil, solid, trainic; soliditate, statornicie; fermitate. Durabilitate, trăinicie. Faptul de a-și păstra locul, de a nu fi mișcat din loc; fixitate. ♦ Situație sigură, fermă. – Din fr. Stabilité.
15.	Trăinicie [14]	Însușirea de a fi trainic, de a dura.

Surse: Autor, Preluate conform trimiterilor bibliografice pentru fiecare concept

Cu privire la conceptul de „securitatea frontierei", în literatura de specialitate s-au conturat câteva opinii, pe care le prezentăm în Tabelul 2.

Tabelul 2. Considerații și definiții ale conceptului de „Securitatea frontierei"

Nr. crt.	Autori	Considerații Definiții
1.	G. Willis, H.	Securitatea frontierei în opinia autorului, este apreciată ca fiind: – fundament pentru măsurarea livrării de securitate; – un efort de control; – scopul căruia este cel de a reduce ilegalitatea fluxurilor ilegale şi nu limitarea (în mod nejustificat) a fluxurilor legale.
2.	R. Hokovsky	Autorul, apreciază că securitatea frontierei poate fi analizată prin prisma a două sensuri distincte: 1. prima semnificație se referă la un domeniu de politică – un domeniu al cadrului politicii publice şi a activităților, inclusive a controalelor la frontier, verificările şi supravegherea frontierei; 2. al doilea sens se referă la un obiectiv de politică care urmăreşte să atingă un anumit nivel de securitate prin activităţi de frontieră: să elimine amenințările la adresa securității care ar putea apărea din cauza lipsei sau deficiențelor în sistemul a frontiereide securitate.
3.	Brawn	Securitatea frontierei este menită să reglementeze migrația, să îmbunătățească eficiența gestionării traficului transfrontalier să asigure respectarea acordurilor comerciale şi a reglementărilor aferente, precum şi combaterea activităților criminale.

Nr. crt.	Autori	Considerații Definiții
4.	Hale G. & Marcotte, C	Securitatea frontierei este menită să reglementeze migrația, să îmbunătățească eficiența gestionării traficului transfrontalier să asigure respectarea acordurilor comerciale şi a reglementărilor aferente, precum şi combaterea activităților criminale.
5.	Côtê–Boucher	Securitatea frontierei este înțeleasă în prezent ca procesul prin care separarea dintre statele-națiune este protejat împotriva amenințărilor externe.
6.	Cebotari Svetlana&Lungu Valeriu	Securitatea frontierei poate fi înțeleasă ca procesul de identificare a amenințărilor şi de preluare a măsurilor de protecție împotriva acestora. Securitatea frontierei poate fi considerat controlul granițelor teritoriale. Asigurarea securității şi a controlului frontierei este funcția esențială a fiecărui stat.

Sursa: Autor, Prelucrat [15]

Ideea de „securitatea frontierei" în opinia autorilor Cebotari S. & Lungu V., este o noțiune care continuă să fie un subiect de interes pentru mulți cercetători. În opinia lor, „Securitatea frontierei" este un concept care este în curs de definitivare.

„La baza constituirii Comunităților şi mai târziu a Uniunii Europene a stat încă de la momentul zero al procesului de integrare europeană, pe lângă alte considerente cunoscute şi nevoia de securitate a statelor fondatoare." [16]

„Integrarea de noi membrii şi angrenarea într-o formă lărgită de cooperare a statelor care nu erau pregătite pentru integrare a constituit mijloace de propagare a securității şi stabilității pe continent. [17, p.13]

„Dimensiunea de securitate şi apărare a UE a luat naştere formal relativ recent la Consiliul de la Cologne din 1998. Principalul instrument al Uniunii de a asigura pace ape continental European a fost integrarea economică, constituirea unui cadru de dialog în care statele membre puteau coopera în domeniul producției de cărbune, şi oțel şi mai apoi şi în alte ramuri ale economiei. Cooperarea statelor membre de atunci în acest areal nu aveau drept țel doar integrarea exclusivă în această sferă, ci comporta şi implicații şi în alte domenii. [17, p.9]

Stabilitatea pe continentul European are la bază 2 axe principale:

1. Extinderea;
2. Parteneriatul.

Extinderea reprezintă un instrument eficient pentru edificarea solidarității într statele membre şi pentru eliminarea posibilitătii de recurgere la conflict armat pentru rezolvarea eventualelor conflicre apărute între acestea. [17, p.13]

„Mediul international de securitate este marcat, în secolul XXI, de fenomenul globalizării. Generată de dezvoltarea fără precedent a tehnologiilor, în special, în

domeniul transporturilor şi comunicațiilor, globalizarea a condus la apariția unor procese de contracție a timpului şi a spațiului, de estompare a relevanței granițelor naționale, ceea ce influenţează considerabil evoluția mediului de securitate international. Deşi statele rămân principalii actori ai sistemului international, alături de acestea acționează o serie de actori non-sociali, care au ajuns să constituie, pe arena internaţională, voci cel puțin la fel de sonore cu cele ale actorilor statali." [17, p.9]

„UE și Organizația Națiunilor Unite sunt parteneri naturali în efortul de a construi o lume mai sigură și mai bună pentru toți." [18]

UE sprijină rolul principal al NATO de menținere a păcii şi securității international având în vedere că prevenirea conflictelor, managementul crizelor şi restabilirea păcii reprezintă însăşi esența UE, care este un exemplu referitor la modul în care stabilitatea şi prosperitatea pot promova reconcilierea şi înțelegerea. Integrarea europeană a dovedit că poate fi un model pentru cooperare regional şi pentru prevenirea conflictelor.

În acest sens „Dezvoltarea Politicii Europene de Securitate şi Apărare (PESA), va permite UE să răspundă într-un mod mai eficient la cerințele NATO pentru asistenţă şi managementul crizelor. [22]

„Un set de valori comune împărtăşite de toți membrii celor două organizații, faptul că majoritatea statelor membre NATO sunt astăzi şi membre ale UE implicarea activă NATO în garantarea securității europene, susținerea pe care UE a primit-o din partea NATO în ce priveşte dezvoltarea mecanismelor şi a capabilităților necesare gestionării aspectelor de securitate şi apărare duc la formarea unor viziuni de securitate similare la nivelul celor două instituții inter-guvernamentale." [17, p.11]

La acestea se adaugă:

– Cooperarea;
– Consultarea la nivel politic;
– Efortul constante de a evita suprapunerea funcțiilor.

Acestea fac ca modul de raportare la securitate să fie similar.

Evolutiv, despre viziunile strategice de securitate ale celor două organizații fac vorbire:

Tabelul 3. Aspecte comune ale UE şi NATO (revizuite) privitoare la securitate

Nr. crt.	Documente privind viziunile strategice de securitate ale UE şi NATO
1.	Tratatul de la Washington din 4 aprilie 1949
2.	Conceptul strategic al Alianței 24.04.1999
3.	Declarațiile de la Summit-urile organizate la nivel NATO
4.	Strategia Europeană de Securitate pentru UE 12.12.2003
5.	„O Europă sigură într-o lume mai bună"
6.	Etc.

Sursa: Autor

Documente revizuite ca urmare a mutațiilor mediului internațional;

Valori și interese comune;

Au asigurat stabilitatea şi securitatea prin politici de extindere- care este o chestiune vizibila la statele care azi le sunt membre cât şi a statelor în discuție cu care au încheiat parteneriat.

Problemele de natură comună vizează securitatea, stabilitatea, lupta împotriva terorismului, planificarea aspectelor de urgență civilă, managementul crizelor, deschiderea către alte noi cooperări şi colaborări cu state din exterior mai mult sau mai puțin apropiate inclusive cu statele în curs de aderare.

„Eforturile Moldovei de a adera la Uniunea Europeană sunt cruciale pentru a aduce stabilitate, prosperitate și legalitate în țară. Această călătorie nu se referă doar la politică și economie, ci și la schimbarea societății în ansamblu” [19], a declarat Jānis Mažeiks, ambasadorul UE în Republica Moldova.

Raportul Parlamentului la 28 februarie 2024 se axează pe consolidarea sprijinului UE pentru Ucraina; consolidarea parteneriatului cu parteneri și aliați care împărtășesc aceeași viziune pentru a asigura punerea în aplicare cu succes a PSAC; consolidarea capabilităților de securitate și apărare ale UE, în special prin intermediul IEP; importanța completării politicii de securitate și apărare a UE cu alte instrumente civile; consolidarea complementarității cu NATO, asigurând în același timp autonomia strategică europeană; și stabilește ambiția de a transforma UE într-un furnizor internațional strategic de securitate prin stimularea integrării UE în domeniul apărării.” [20]

Statutul de stat membru UE şi NATO a ajuns să reprezinte o garanție pentru stabilitatea, dezvoltarea economică şi politică a statelor.

Pentru posibile amenințări ale situațiilor de criză propunem 11 Etape graduale de lucru.

Tabelul 4. Etape graduale pentru posibile ameminţări alr situaţiilor de criză

Nr. crt.	Etape	Lucrări de efectuat la nivel de etapă
1.	Identificarea posibilelor ameminţări ale situaţiilor de criză	– Studii de identificare a ariei posibilelor ameninţări de situaţii de criză; – Selectarea posibilelor de situaţii de criză; – Analize pe situaţii de criză selectate; – Obţinerea rezultatelor; – Verificarea rezultatelor obţinute în vederea construirii unei Liste cu posibile situaţii de criză.
2.	Obţinerea Listei cu posibile situaţii de criză	– Pe baza rezultatelor din Etapa I, se va întocmi o Listă cu posibile situaţii de criză.
3.	Aplicarea Analizei de risc pentru posibile situaţii de criză selectate	– Identificarea ameninţărilor; – Estimări de riscuri; – Evaluări de riscuri; – Estimarea posibilelor efecte; – Soluţii de răspuns la ameninţările pentru posibile situaţii de criză selectate;

Nr. crt.	Etape	Lucrări de efectuat la nivel de etapă
4.	Obținerea unui Program de Criză	– Elaborarea unui Program de Criză, pliat pe Listei obținută cu posibile situații de criză
5.	Managerierea riscurilor la nivel de amenințări	– Desemnarea unei echipe cu sarcini de răspundere precise
6.	Identificarea din timp a situațiilor de criză	– Acțiuni bazate şi pe inteligența artificială
7.	Simulări pentru acțiuni anticipate de răspuns la situațiile de criză	– Acțiuni bazate şi pe inteligența artificială
8.	Acțiuni anticipate de răspuns la situațiile de criză	- Acțiuni bazate şi pe inteligența artificială
9.	Evaluarea consecințelor situației posibile de criză apărute	– Evaluarea pagubelor de orice natură
10.	Restabilirea stării inițiale	– Atingerea stării de dinaintea crizei
11.	Analiza crizei apărure	– Efectuarea de analize post-criză

Sursa: Autor

Concluzii:

Relativ la conceptele de „securitatea frontierei” şi „securitatea frontierelor”, apreciem următoarele:

– cele două concepte nu se suprapun ca sferă de cuprindere;
– conceptul de „securitatea frontierelor”, ca sferă de cuprindere este mai larg şi include şi conceptul de „securitatea frontierei”;

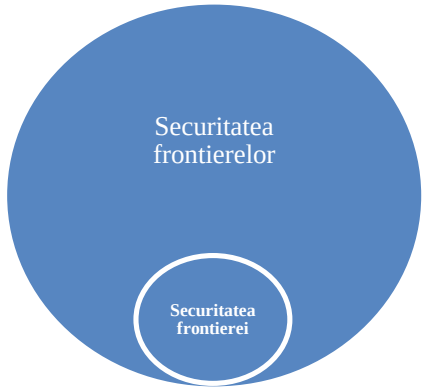

Figura 1. Sfera securității frontierelor

Sursa: Autor

– conceptul de „Securitatea frontierei” vizează securitatea frontierei naționale ale unui stat;

– conceptul de „Securitatea frontierelor” vizează securitatea frontierelor multinaționale ale unor state;

Ca şi argumente, facem trimitere la următoarele aspecte:

1. Existența Comunității euroatlantice;
2. Obiectivul PESCO, introdus de articolele 42 alineatul (6) și 46 ale Tratatului privind Uniunea Europeană și Protocolul 10, vizează misiuni și operațiuni naționale și multinaționale (UE, NATO, Organizația Națiunilor Unite etc.). PESCO a fost constituit oficial în 2017 prin Decizia (PESC) 2017/2315 a Consiliului;
3. Unul din scopurile pentru care a fost conceput PESCO este acela de a îmbunătăți capacitățile UE în domeniul securității internaţionale [9];

Observăm deschiderea Uniunii Europene:

– cu statele în curs de aderare – inclusive Republica Moldova;
– către alte noi cooperări cu state din exterior mai mult apropiate;
– către noi colaborări cu state din exterior mai puțin apropiate;

Literatura de specialitate menționează faptul că, Politica Uniunii Europene de Vecinătate cu Republica Moldova, „este principalul instrument al statelor din Europa folosit în relațiile cu Uniunea Europeană, de aceea trebuie subliniate elementele caracteristice Dimensiunii Estice, aceasta fiind diferită de dimensiunea Sudică, prin faptul că țările din această regiune nu se află pe continentul European şi nu sunt vecini direcți ai Uniunii.” [21, p.488,489]

Acordul de Politică Externă şi de Securitate Comună;

Politici Europene de Securitate şi de Apărare;

Parteneriatul Estic pentru perspectiva integrării;

4. Acorduri de asociere;
5. Tratate.

În opinia noastră conceptul de „Securitatea frontierelor” implică participarea mai multor state privitor la luarea de măsuri colective comune reale de cooperare, colaborare, prevenire şi de control la frontiere privitor la persoane, bunuri, mărfuri, operațiuni multinaționale de prevenire şi de securizare a amenințărilor, de apărare, politice şi mediu, în scopul asigurării stabilității, a liniştii şi a păcii statelor implicare, inclusiv prin utilizarea inteligenței artificiale.

În opinia noastră conceptul de „Securitatea frontierei” presupune măsuri interne naționale specifice ale fiecărui stat de identificare, prevenire şi control la frontiere privitor la persoane, bunuri, mărfuri, operațiuni de prevenire şi securizare a amenințărilor, de apărare, şi de mediu în scopul asigurării stabilității, a liniştii şi a păcii, inclusiv prin utilizarea inteligenței artificiale.

Referințe bibliografice:

1. Revencu Alexandru Securitatea persoanei în actuala ordine mondială. Repozitoriul Institutului de Administrație Publică, În: Revista Economie Socială , 2022, nr. 5(5), pag. 96-105. ISSN 2587-4179

2. [accesat: 04.04.2024]. Disponibil: https://dexonline.ro/definitie/amenin%C8%9Bare
3. Dicționar de neologisme
4. [accesat: 04.04.2024]. Disponibil: https://dexonline.net/definitie-durabilitate
5. Dicționar de sinonime
6. Sanda Sandu, Proiectul: „Campania de informare privind obiectivele politicilor de securitate în Republica Moldova". [Accesat: 04.04.2024]. Disponibil: https://pisa.md/wp-content/uploads/2024/09/MANAGEMENTUL-CRIZELOR.-GESTIONAREA-EFICIENTA-A-CRIZELOR-1-1.pdf
7. Dexonline, [accesat: 04.04.2024].
8. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/glossary/pesco-permanent-structured-cooperation.html
9. Dicționarul explicativ al limbii române, ediția a II-a
10. Dicționar de neologisme
11. Revencu Alexandru Securitatea persoanei în actuala ordine mondială. Repozitoriul Institutului de Administrație Publică, În: Revista Economie Socială , 2022, nr. 5(5), pag. 96-105. ISSN 2587-4179
12. Dicționarul explicativ al limbii române, ediția a II-a, [accesat: 04.04.2024]. Disponibil: https://dexonline.net/definitie-stabilitate
14. Dicționarul DEX explicativ al limbii române, ediția a II-a
15. Cebotari Svetlana&Lungu Valeriu, „Securitatea frontierei de stat a Republicii Moldova în contextual Agresiunii militare a Federației Ruse asupra Ucrainei", Revista Moldoscopie, 2024, pag.36-37, 43.
16. Țuțu Pişleag&Cătălin Andruş, „Considerații privind mecanismul de securitate European", Revista studii politice, relatii internationale şi studii de securitate, Vol. II, ED. Universității „Lucian Blaga" Sibiu, pag, 220
17. Teodor Frunzeti, (2010), „Complementaritatea viziunilor de securitate ale NATO şi UE", Revista studii politice, relații internaționale şi studii de securitate, Vol. I, ED. Universității „Lucian Blaga" Sibiu, pag, 13
18. [accesat: 04.04.2024]. Disponibil: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable -development-goals/eu-and-united-nations-common-goals-sustainable-future_ro
19. [accesat: 04.04.2024]. Disponibil: https://euneighbourseast.eu/ro/news/latest-news/raport-agendele-onu-si-ue-interconectate-intru-sustinerea-viitorului-european-al-republicii-moldova/
20. [accesat: 04.04.2024]. Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/159/politica-de-securitate-si-aparare-comuna
21. Zamfir Mădălina, „Republica Moldova în cadrul politicii europene de vecinătate", Revista Revista studii politice, relații internaționale şi studii de securitate, pag. 488-489

Secțiunea: DREPTURILE OMULUI ȘI PROTECȚIA INTERNAȚIONALĂ

CZU: 347.262:351.712.5 **DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.16**

EXPROPRIEREA ÎN INTERES PUBLIC ÎNTRE ECHITATEA DESPĂGUBIRII ȘI EFICIENȚA ADMINISTRATIVĂ: PROPUNERI DE REGLEMENTARE

EXPROPRIATION IN THE PUBLIC INTEREST BETWEEN FAIR COMPENSATION AND ADMINISTRATIVE EFFICIENCY: REGULATORY PROPOSALS

CHIPER Natalia
Doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: 0009-0002-0188-3637
E-mail: natalychiper@gmail.com

ȘARGAROVSCHI Tatiana
masterand,
Universitatea de Stat din Moldova

Summary. *Expropriation for reasons of public utility represents one of the most significant ways in which the state intervenes in the sphere of private property rights, serving as a direct expression of the relationship between the public interest and the fundamental rights of citizens. In the Republic of Moldova, this institution is regulated by Law no. 488/1999, which sets out the general framework for expropriation. However, the lack of a detailed implementing regulation has generated considerable difficulties in the effective application of procedures, leading to divergent interpretations, prolonged litigation, and legal uncertainty.*

The aim of this article is to examine the delicate balance between the principle of fair compensation and the imperative of administrative efficiency in the matter of expropriation. On the one hand, fair compensation requires compliance with the constitutional right to a just and prior indemnity, which reflects the real value of the expropriated property and fully covers the damages suffered. On the other hand, administrative efficiency entails the ability of public authorities to carry out public utility works in an operational and transparent manner, without delays and unnecessary blockages.

The analysis will start from the current legislative framework and highlight its shortcomings and ambiguities, with reference to concrete examples from national practice, such as energy and road infrastructure projects (the 400 kV Vulcănești–Chișinău power line, the Iași–Chișinău gas

pipeline, the Zăgărancea bridge, etc.). In addition, best practices from comparative law will be discussed, with a focus on Romania's experience, where detailed methodological rules have ensured the uniform and coherent application of the expropriation law.

Finally, the article proposes a set of solutions and recommendations for the elaboration of a General Regulation on the mode of expropriation, aimed at strengthening the protection of private property rights, clarifying the responsibilities of authorities, and ensuring a real balance between the public interest and the patrimonial rights of the affected persons. In this respect, the research is based on methods of legal, comparative, logical, and doctrinal analysis, integrating practical and theoretical perspectives relevant for a modern and efficient regulatory framework..

Keywords:*.expropriation, public utility, fair compensation, evaluation and compensation.*

Introducere

Constituția Republicii Moldova, în art. 9 prevede unul din principiile fundamentale privind proprietatea, unde expres prevede că proprietatea este publică şi privată și ea se constituie din bunuri materiale şi intelectuale, în cele din urmă condiționează că proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților şi demnității omului [1, art. 9]. Iar articolul 46 din același cadru legislativ stipulează că cetățenii sunt egali în fața legii și autorităților publice fără privilegii și fără nici un fel de discriminări, iar dreptul la proprietate privată precum și creanțele asupra statului sunt garantate [1, art. 46]. Cu alte cuvinte, statul Republica Moldova are obligația de ocrotire a proprietății, indiferent de proprietarul ei, întrucât ocrotirea proprietății este una din valorile fundamentale ale statului de drept. Consacrarea dreptului la proprietate și modalitățile de garantare constituie încă un indiciu că Republica Moldova s-a conformat standardelor internaționale prin care o societate se definește ca fiind democrată [2, pag. 135].

Dreptul de *proprietate privată* este un drept ce conferă titularului posibilitatea de a poseda, a folosi și a dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege. Articolul 500 din Codul Civil nr. 1107 din 06.06.2002 [3, art. 500] a stabilit conținutul dreptului de proprietate privată, prin evidențierea atributelor ce le conferă titularului, și anume posesiunea, folosința și dispoziția. Aceste atribute îi permite titularului dreptul de a stăpâni efectiv bunul în materialitatea sa, într-un mod direct, prin putere proprie și în interes propriu, dreptul de al exploata după bunul său plac, îi oferă posibilitatea de a consuma bunul sau chiar distruge, cu respectarea reglementărilor în vigoare. Dispoziția juridică îi oferă posibilitatea titularului de a înstrăina însuși dreptul de proprietate privată. Bunurile care aparțin proprietății private sunt alienabile, prescriptibile și sesizabile.

Într-o societate democratică, bazată pe drept, limitarea drepturilor persoanei trebuie să reprezinte restrângeri normale, impuse doar de interesele generale ale societății. Alin. (2) art. 46 din Constituție[2] dispune că nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire. Prevederile constituționale sunt implementate prin Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică, nr. 488 din 08.07.1999, care definește

exproprierea în art. 1 "...prin expropriere se înţelege transferul de bunuri şi de drepturi patrimoniale din proprietate privată în proprietate publică, transferul către stat de bunuri proprietate publică ce aparţin unei unităţi administrativ-teritoriale sau, după caz, cedarea către stat sau către o unitate administrativ-teritorială a drepturilor patrimoniale în scopul efectuării de lucrări pentru cauză de utilitate publică de interes naţional sau de interes local, în condiţiile prevăzute de lege, după o dreaptă şi prealabilă despăgubire".[4]

În viziunea unor autori exproprierea constituie o excepție de la caracterul inviolabil al dreptului de proprietate și de la caracterul absolut al acestuia, fiind cea mai severă restricție adusă dreptului de proprietate și se prezintă ca un veritabil mod de încetare a acestui drept. [5]

Proprietatea publică, în sens obiectiv, este o instituţie juridică, iar în sens subiectiv, un drept real, cu toate caracterele specifice acestei categorii de drepturi. Unele surse definesc proprietatea publică ca fiind un drept real care aparţine statului şi unităţilor administrativ-teritoriale care exercită posesia, folosinţa şi dispoziţia, în regim de drept public, prin putere proprie şi în interes public, în limitele prevăzute de lege [6]. Potrivit articolului 5 din Legea privind delimitarea proprietăţii publice nr. 29 din 05.04.2018 [7] dreptului de proprietate publică îi sunt specifice următoarele caractere juridice: inalienabilitatea, imprescriptibilitatea și insesizabilitatea. Aceasta înseamnă că bunurile din domeniul public nu pot fi înstrăinate, sub sancțiunea nulității absolute a unui eventual act de înstrăinare. Dreptul de proprietate publică este imprescriptibil, ceea ce înseamnă că dreptul nu se stinge prin neuz, iar potrivit caracterului insesizabil, bunul din domeniul public nu poate fi urmărit pe cale silită de către creditori.

Metode

Pornind de la premisele teoretice și practice ce justifică actualitatea și relevanța temei, în cadrul prezentei lucrări sunt utilizate mai multe metode de cercetare științifică, cu scopul de a analiza în profunzime cadrul normativ aplicabil în materia exproprierii și de a contura impactul acesteia asupra securității patrimoniale.

Metodele utilizate sunt următoarele:

1. *Metoda analizei juridice* – a fost aplicată pentru examinarea detaliată a mai multor acte normative relevante în materie, în vederea identificării lacunelor legislative, a contradicțiilor și a necesității de intervenție normativă.
2. *Metoda comparativă* – a fost aplicată în vederea confruntării cadrului normativ și practicii administrative din Republica Moldova cu cele din alte sisteme de drept, în special cu legislația și jurisprudența din România, stat cu un sistem de reglementare consolidat în materia exproprierii.
3. *Metoda logică (inductivă și deductivă)* – utilizată pentru formularea concluziilor teoretice pornind de la analiza normelor juridice concrete (inducție) și pentru deducerea implicațiilor asupra politicilor publice în domeniul exproprierii (deducție).

4. *Analiza doctrinară* – a fost utilizată pentru examinarea literaturii juridice relevante din domeniul dreptului administrativ, dreptului constituțional și dreptului proprietății publice, în scopul identificării fundamentelor teoretice ale instituției exproprierii și al corelării acestora cu realitățile și nevoile practice din Republica Moldova.

Prin utilizarea acestor metode, urmărim nu doar identificarea și descrierea unor probleme existente în sistemul actual de reglementare, ci și formularea de propuneri concrete de optimizare normativă, inclusiv elaborarea unui proiect de Regulament privind modul de expropriere pentru cauză de utilitate publică.

Rezultate și discuții

Pentru apărarea dreptului de proprietate privată, asigurarea cadrului general adecvat procedurii de expropriere cât și excluderea abuzului de transfer al proprietății private în proprietatea publică, de domeniul public, a fost adoptată Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488 din 08.07.1999 [4]. Cu toate că legea reglementează aspectele generale privind modalitatea exproprierii, ținând cont de faptul că norma conține reglementări generale și nu definește toate aspectele tehnice, în anumite situații specifice, se parcurge la mecanismul adoptării legilor speciale care stabilesc proceduri derogatorii de la regimul general al exproprierii, proceduri speciale de expropriere aplicabile pentru anumite tipuri de lucrări de utilitate publică. Un exemplu notabil este Legea privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de construcție a apeductului magistral Chișinău–Strășeni–Călărași nr. 296 din 27.0.2022 [8], Legea privind declararea utilității publice pentru lucrările de interes național de construcție a conductei de transport gaze naturale pe direcția Ungheni – Chișinău nr. 105 din 09.06.2017 [9], Legea nr. 120 din 12 mai 2022 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de construcție a liniei electrice aeriene 400 kV Vulcănești–Chișinău și a stației Back-to-Back Vulcănești [10] și altele.

Toate aceste exemple practice, de la adoptarea unor legi speciale pentru construcția liniei electrice de înaltă tensiune LEA Vulcănești–Chișinău, la gazoductul Iași–Chișinău sau alte proiecte de infrastructură energetică sau rutieră, evidențiază nevoia stringentă a unui cadru legal general, coerent și unitar. Astfel de legi speciale, cu caracter derogatoriu, deși necesare pentru implementarea rapidă a proiectelor strategice, creează un precedent periculos: aplicarea neuniformă a exproprierii și lipsa unui mecanism standardizat aplicabil tuturor proiectelor de interes public. Absența unui Regulament clar și cuprinzător a condus la fragmentarea procedurilor, la blocaje instituționale și la o incertitudine juridică semnificativă pentru cetățeni și autorități. În consecință, elaborarea și aprobarea unui Regulament privind modul de expropriere pentru cauză de utilitate publică devin esențiale, pentru a asigura respectarea dreptului de proprietate, transparența administrativă și eficiența implementării proiectelor de interes public național sau local.

Drept urmare, considerăm materializarea în mantia juridică sub formă de Hotărâre de Guvern cu privire la modul de expropriere pentru cauză de utilitate publică.

Urmează a se remarca faptul că, în contextul analizei efectuate pe marginea problematicii legate de expropriere și a potențialelor soluții care ar putea să redreseze situația în domeniu, s-a realizat și o consultare a cadrului normativ relevant existent în alte state, optându-se în particular pentru preluarea mai multor reglementări relevante existente în cadrul legislativ din România (este vorba despre Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică [11] și Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local [12]).

Proiectul de Regulament cu privire la modul de expropriere pentru cauză de utilitate publică este structurat în 14 capitole, acoperind în mod cuprinzător toate fazele și aspectele procedurii de expropriere. Conținutul său reflectă efortul de a detalia fiecare etapă și de a asigura coerența și aplicabilitatea practică a Legii nr. 488/1999. Structura este următoarea:

Capitolul I – *Dispoziții generale*: definește obiectul, scopul și domeniul de aplicare al regulamentului, precum și conceptul de zonă afectată de expropriere.

Capitolul II – *Etapele procedurii exproprierii*. Condiția constituțională în scopul protecției dreptului de proprietate publică sau privată împotriva exproprierii abuzive ține de existența unei cauze de utilitate publică, stabilită prin lege. Potrivit art. 6 din Legea 488/1999, utilitatea publică se declară pentru lucrările de interes național de către Parlament, pentru lucrările de interes local al unității administrativ-teritoriale de către consiliul ei, pentru lucrările de interes comun al mai multor raioane şi/sau municipii - de către consiliile lor, iar în caz de divergenţe - de către Guvern, iar pentru lucrările de interes comun al mai multor oraşe şi/sau sate din teritoriul unui raion - de către consiliile acestor oraşe şi/sau sate, iar în caz de divergenţe - de către consiliul raional. Lucrările de utilitate publică sunt de interes național dacă răspund obiectivelor și intereselor întregii societăți sau ale majorității ei, iar de interes local care răspund obiectivelor și interesului unei/unor unități administrativ-teritoriale.

Declararea de utilitate publică este condiționată de cercetarea prealabilă, care are rolul de a determina necesitatea exproprierii și impactul acesteia. Cercetarea prealabilă pentru lucrările de interes național se realizează de către comisii formate de Guvern, iar pentru lucrările de interes local al unei sau mai multor unități administrativ-teritoriale se execută de către comisii numite de consiliile unităţilor administrativ -teritoriale respective. Actul de declarare a utilității publice de interes național sau local, care este un act administrativ, este supus publicității prin afișare la sediul consiliului local în a cărei rază este situat obiectul exproprierii şi prin publicare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Nu se dau publicităţii actele prin care se declară utilitatea publică pentru lucrări privind apărarea ţării şi securitatea naţională în cazul în care ele prezintă secret de stat.

Capitolul III – *Aplicarea interdicțiilor*: Expropriatorul, pe baza studiului de fezabilitate sau a documentației de proiect, identifică lista bunurilor imobile și a titularilor de drepturi afectate de lucrările de utilitate publică și o transmite către IP Cadastrul Bunurilor Imobile și autoritățile publice locale, pentru aplicarea interdicțiilor. Scopul acestor interdicții este de a preveni abaterile legale, de a proteja drepturile proprietarilor și de a împiedica manipularea valorii bunurilor. Se instituie astfel interdicții temporare de înstrăinare, de utilizare și de inițiere a lucrărilor de construcție, notate în registrul bunurilor imobile sau în sistemele administrative specializate. Interdicțiile se aplică pe o perioadă determinată, până la emiterea deciziei de expropriere, încetarea procedurii sau expirarea termenului administrativ. Expropriatorul are obligația să notifice încetarea interdicțiilor, iar autoritățile publice implicate trebuie să asigure transparența și informarea publicului prin afișare la sediile proprii și publicare pe paginile web oficiale.

Capitolul IV – *Executarea lucrărilor cadastrale*: După declararea utilității publice, expropriatorul, care, pentru lucrările de interes național este statul, prin intermediul organelor abilitate, iar pentru lucrările de interes local este unitatea administrativ-teritorială, prin consiliul local, asigură efectuarea complexului de lucrări cadastrale, evaluarea despagubirilor și întocmirea informațiilor sistematizate privind transmiterea în proprietatea/folosința statului/unității administrativ-teritoriale a bunurilor imobile ce constituie obiecte ale exproprierii.

Realizarea complexului de lucrări cadastrale în scopul exproprierii reprezintă un aspect fundamental în realizarea obiectivului de utilitate publică. Precizia și calitatea acestor lucrări sunt esențiale pentru determinarea corectă a parametrilor tehnici ai bunului imobil afectat de coridorul exproprierii, având un rol esențial în stabilirea cuantumului despăgubirilor. Pentru asigurarea unei executări conforme a lucrărilor cadastrale, este imperativă existența unor condiții primare bine definite, printre care se numără un cadru normativ clar și adaptat specificului exproprierii, precum și o bază de date cadastrală actualizată.

Astfel, pentru asigurarea conformității normative, proiectul Regulamentului vine cu soluții privind modul de executare specifică a bunurilor imobile afectate de coridorul exproprierii. În cazul lucrărilor de formare a bunurilor imobile necesare exproprierii, cererea standard este înlocuită cu actul administrativ de declarare a utilității publice (lege, decizie a consiliului local sau Hotărâre de Guvern). Lucrările cadastrale de formare a bunurilor imobile (separare a porțiunii afectate de lucrările de utilitate publică) pentru bunurile afectate de coridorul de expropriere se realizează prin contrapunerea documentației de proiect cu datele din banca centrală de date a cadastrului. Pentru terenurile agricole nesistematizate sau pentru bunurile imobile neînregistrate, se aplică procedurile legale de corectare a erorilor, delimitare a proprietății publice sau de înregistrare primară a bunurilor imobile proprietate privată. Se păstrează numărul cadastral inițial pentru bunurile existente și se atribuie număr nou pentru cele formate prin expropriere. Proiectul de formare

se întocmește fără transpunere în teren și cu respectarea modelelor prevăzute de legislația tehnică.

Capitolul V – *Evaluarea bunurilor imobile*: Evaluarea bunurilor imobile supuse exproprierii are ca scop stabilirea valorii juste de piață, pentru asigurarea unei despăgubiri echitabile. Aceasta este realizată de evaluatori licențiați, în baza legislației privind activitatea de evaluare și a standardelor internaționale. Expropriatorul furnizează documentația necesară, iar evaluatorul trebuie să respecte principiile de imparțialitate, confidențialitate și exactitate, întocmind un raport de evaluare bine argumentat și obiectiv. Raportul de evaluare include valori detaliate (valoarea bunului integral, a porțiunii expropriate și a unităților de suprafață), fiind transmis expropriatorului pentru a fi anexat la propunerea de expropriere și la decizia finală.

Capitolul VI – *Înaintarea propunerii de expropriere*: Așa cum este stabilit prin Constituția Republicii Moldova, despăgubirea trebuie să prealabilă. Astfel, proprietarul sau titularul dreptului real asupra bunului imobil este informat în scris despre propunerea de expropriere de către autoritatea competentă, iar notificarea cuprinde detalii despre cuantumul despăgubirii, raportul de evaluare și datele de contact. Aceasta se transmite prin poștă sau notificare directă și, dacă adresa nu este cunoscută, se afișează la sediul autorității locale și online. Propunerea include identificarea bunului, oferta de despăgubire, locul și termenul de prezentare a proprietarului și eventual posibilitatea unui schimb de bunuri. Proprietarul are 45 de zile pentru a prezenta actele justificative și, dacă acceptă oferta, consimțământul trebuie exprimat în scris și autentificat notarial. Bunurile proprietate publică nu beneficiază de despăgubire, iar drepturile asupra acestora sunt transferate conform legii.

Capitolul VII – *Înaintarea întâmpinării împotriva propunerii de expropriere*: instituie procedura de contestare a propunerii. Proprietarul sau titularul altui drept real asupra bunului imobil supus exproprierii, care nu acceptă propunerea de despăgubire a expropriatorului, poate depune o întâmpinare scrisă în termen de 45 de zile de la primirea notificării. Întâmpinarea, depusă la sediul expropriatorului, trebuie să conțină datele de identificare ale persoanei, descrierea bunului, motivele opoziției (inclusiv contestarea dreptului de proprietate, a cuantumului despăgubirii sau a legalității exproprierii), actele justificative și semnătura. Se poate menționa și intenția de renegociere a despăgubirii sau de schimb echitabil.

Expropriatorul înregistrează întâmpinarea și, în termen de 5 zile lucrătoare, transmite dosarul comisiei de soluționare a întâmpinărilor, asigurând lipsa conflictelor de interese. Comisia examinează întâmpinarea într-un termen de 60 de zile, prelungibil o singură dată cu 30 de zile în cazuri motivate. La final, expropriatorul poate decide acceptarea (parțială sau totală) a solicitării, respingerea acesteia, suspendarea procedurii pentru clarificări sau transmiterea cauzei în instanță. Rezultatul se consemnează într-un proces-verbal semnat de membrii comisiei și, dacă e cazul, de părțile implicate.

Capitolul VIII – *Funcționarea comisiei de soluționare a întâmpinărilor*: detaliază componența și atribuțiile comisiei specializate. Comisia de soluționare a întâmpinărilor este un organ colegial temporar care analizează și soluționează obiecțiile împotriva propunerii de expropriere. Constituită de Guvern (pentru lucrările de interes național) sau de autoritățile locale (pentru interes local/comun), comisia include specialiști relevanți, membri ai consiliului local și, la nevoie, reprezentanți ai instituțiilor de mediu, sănătate publică sau cadastru. Persoanele cu interese patrimoniale directe sau legături apropiate cu părțile implicate sunt *excluse pentru a asigura imparțialitatea*.

Comisia se reunește în ședințe convocate cu 5 zile lucrătoare înainte și poate delibera doar cu prezența a cel puțin trei membri, incluzând un jurist și un reprezentant al autorității locale. Secretariatul comisiei este asigurat de expropriator sau autoritatea publică locală.

Activitatea comisiei presupune analiza întâmpinărilor și a documentelor anexate, audierea părților, solicitarea de informații suplimentare și formularea de propuneri. Deciziile sunt adoptate prin vot secret, cu majoritate simplă, și consemnate într-un proces-verbal care cuprinde pozițiile părților, propunerea de acceptare/modificare/respingere și eventualele recomandări pentru expropriator. Decizia comisiei este comunicată părților în termen de 15 zile și servește drept temei pentru stabilirea cuantumului final al despăgubirii, care nu poate fi mai mic decât cel propus inițial

Capitolul IX – *Emiterea actului de stabilire a cuantumului despăgubirii*: reglementează conținutul, procedura și efectele actului. Persoanele interesate pot conveni asupra modalității de transfer al dreptului de proprietate și asupra cuantumului și formei despăgubirii, cu respectarea legislației privind forma, fondul și publicitatea. În baza consimțământului exprimat în scris și autentificat notarial sau a deciziei comisiei de soluționare a întâmpinărilor, expropriatorul emite actul care stabilește cuantumul despăgubirii și, după caz, cotele din despăgubire ale co-titularilor. Actul este emis chiar și în absența prezentării documentelor de către proprietari, a identificării acestora sau a succesorilor, ori dacă nu se ajunge la o înțelegere privind despăgubirea.

Valoarea despăgubirii este stabilită conform rapoartelor de evaluare elaborate, anexate în format fizic și electronic, cu semnătura electronică avansată a evaluatorului. Actul conține datele expropriatorului și ale autorității emitente, identificarea bunului (adresă, număr cadastral, suprafață, destinație), cuantumul despăgubirii, datele persoanei îndreptățite și informații privind raportul de evaluare și modalitatea de plată sau consemnare.

Actul se comunică persoanei interesate prin poștă sau notificare directă cu semnătură, ori, dacă adresa este necunoscută, se afișează la sediul autorității publice locale. Un exemplar se transmite băncii desemnate pentru contul de consemnare și copia se atașează la dosarul de expropriere

Capitolul X – *Decizia de expropriere*. Decizia de expropriere reprezintă actul administrativ final prin care bunul imobil trece din proprietatea privată în proprieta-

tea publică a statului sau a unității administrativ-teritoriale, pentru realizarea lucrării de utilitate publică. Ea se emite după încheierea procedurilor administrative (notificare, evaluare, soluționarea întâmpinărilor) și include: descrierea obiectivului, datele bunului (adresă, număr cadastral, suprafață, folosință), datele proprietarului, valoarea despăgubirii și contul bancar, termenul de predare. Decizia are efect de transfer al dreptului de proprietate, constituie titlu executoriu pentru predare și evacuare și permite înscrierea dreptului de proprietate publică în registrul bunurilor imobile. Se comunică expropriatului, autorităților implicate și se face publică (afișare la sediu, publicare pe site, iar la nivel național și în Monitorul Oficial). În termen de 15 zile, expropriatorul trebuie să solicite înregistrarea dreptului în registrul bunurilor imobile și să notifice autoritățile pentru demararea lucrărilor.

Potrivit unor autori [13, pag. 20], legislația din România stabilește că bunurile care pot face obiectul exproprierii pot fi imobile proprietatea persoanelor fizice și juridice, precum imobile aflate în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale, iar bunurile ce se află în domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale și nici imobile aflate în domeniul privat al statului nu pot fi expropriate. Per a contrario, legislația Republicii Moldova (Legea privind administrarea şi deetatizarea proprietăţii publice nr. 121 din 04.05.2007 [14, art. 14 alin. (2) și alin. (7)]) exclude ca obiect al exproprierii și bunurile imobile proprietate publică, domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale. Astfel, pentru cauză de utilitate publică, bunurile proprietate publică dintr-un domeniu al proprietăţii publice în altul sau din proprietatea statului în proprietatea unităţii administrativ-teritoriale şi invers se transmit cu titlu gratuit, prin procedura stabilită de guvern.

Capitolul XI – *Consemnarea și plata despăgubirilor*: Plata despăgubirilor pentru bunurile expropriate se face la cererea scrisă a proprietarului sau a titularului de alte drepturi reale, în termen de 15 zile de la recepționarea documentelor justificative. Dacă cererea nu este depusă, expropriatorul notifică cuantumul despăgubirii și consemnează suma în contul trezorerial pe numele persoanei îndreptățite.

În cazul revendicării aceleași despăgubiri de mai multe persoane, plata se face numai pe baza actelor autentice, hotărârilor judecătorești sau certificatelor de moștenitor. Pentru proprietarii decedați, suma se consemnează pe seama defunctului și se eliberează moștenitorilor dovediți. În cazul succesiunilor nedeschise, despăgubirea se consemnează pe seama succesiunii și se eliberează ulterior.

Persoanele care nu acceptă cuantumul despăgubirii pot primi suma oferită, urmând ca diferența stabilită de instanță să fie plătită ulterior. Dacă despăgubirea consemnată nu este ridicată timp de 5 ani, aceasta trece la bugetul de stat sau local. Refuzul ridicării despăgubirii se face în scris, autentificat notarial, și are același efect. Expropriatul care solicită plata despăgubirii după expirarea termenului poate fi repus în termen conform Codului administrativ.

Capitolul XI – *Faza judiciară în procedura de expropriere*: reglementează contestarea despăgubirii în instanță, inclusiv rolul comisiei de experți. Proprietarii sau

titularii altor drepturi reale asupra bunurilor expropriate, care nu acceptă cuantumul despăgubirii stabilit prin decizia de expropriere sau contestă exproprierea parțială (adică se solicită exproprierea bunului imobil în totalitate, din motivul imposibilității utilizării bunului imobil afectat de expropriere), pot ataca decizia direct în instanță, fără procedură prealabilă, conform Codului administrativ. Acțiunea se depune în termenul general de prescripție, de la data comunicării actului, și are ca obiect exclusiv stabilirea cuantumului despăgubirii, fără a afecta transferul dreptului de proprietate.

În litigiu, instanța instituie o comisie de experți (unul desemnat de instanță, unul de expropriator și unul de expropriat), care evaluează despăgubirea ținând cont de valoarea reală a bunului, prejudiciile directe și indirecte, prețurile de vânzare a imobilelor similare și dovezile de prejudicii. În caz de expropriere parțială, se poate propune reducerea daunelor indirecte dacă partea rămasă dobândește spor de valoare. Despăgubirea stabilită de instanță nu poate fi mai mică decât cea propusă de expropriator și nici mai mare decât cea solicitată de expropriat.

Dacă instanța stabilește un cuantum superior, expropriatorul achită diferența în termen de 30 zile. Expropriatorul nu poate solicita restituirea bunului expropriat, iar exproprierea rămâne irevocabilă. În cazul litigiilor de proprietate între mai multe persoane, instanța suspendă plata despăgubirii până la clarificarea dreptului de proprietate, fără a opri implementarea proiectului. Procedura judiciară este prioritară, cu termene scurte, iar exercitarea căilor de atac nu suspendă lucrările de utilitate publică. Toate cheltuielile de judecată sunt suportate de expropriator

Capitolul XII – *Înregistrarea bunurilor imobile expropriate*: stabilește pașii pentru înscrierea în registrul bunurilor imobile. După emiterea deciziei de expropriere și consemnarea despăgubirii, expropriatorul trebuie să inițieze înregistrarea dreptului de proprietate publică asupra bunului expropriat în registrul bunurilor imobile, prin IP Cadastrul Bunurilor Imobile, conform legii. Cererea de înregistrare este însoțită de: decizia de expropriere, dovada consemnării despăgubirii, documentația cadastrală actualizată și planul geometric. Dacă se expropriază doar o porțiune, se înscrie dreptul doar pentru acea parte și se actualizează datele pentru restul bunului. Dacă bunul nu era înscris anterior, se face înregistrarea primară conform Legii cadastrului.

Înregistrarea dreptului public se face din oficiu, fără consimțământul fostului proprietar, pe baza deciziei de expropriere. Eventualele interdicții anterioare se radiază automat, cu excepția cazurilor prevăzute altfel de lege. După înregistrare, expropriatorul poate utiliza bunul doar în scopul realizării obiectivului de utilitate publică. Cheltuielile de înregistrare sunt suportate de expropriator, iar instituțiile competente sunt scutite de taxe și tarife pentru lucrările de interes public.

Concluzii

Lucrarea de față își propune, așadar, nu doar să contribuie la dezvoltarea doctrinei juridice în domeniul exproprierii, ci în special pune accent pe faptul de a sprijini îmbunătățirea cadrului normativ.

Lipsa unui cadru normativ secundar coerent a condus la aplicarea neuniformă a exproprierii, la tergiversarea implementării proiectelor de interes național și local și la vulnerabilizarea expropriaților. Studiul comparativ cu reglementările din România a evidențiat că existența unor norme metodologice clare, aprobate prin acte administrative cu caracter executoriu, contribuie esențial la echilibrarea interesului public cu drepturile individuale și la asigurarea previzibilității și transparenței procedurale.

Propunerile formulate în lucrare vizează clarificarea etapelor administrative ale exproprierii, reglementarea explicită a procedurilor de notificare, evaluare, emitere a actului de expropriere și plată a despăgubirii, precum și consolidarea garanțiilor materiale ale expropriaților. Adoptarea unui astfel de Regulament va asigura, pe de o parte, o aplicare uniformă și eficientă a Legii nr. 488/1999, iar pe de altă parte, va garanta respectarea principiului constituțional al despăgubirii drepte și prealabile. În plus, instituirea unor termene clare și a unor obligații explicite pentru autorități va contribui la evitarea blocajelor, permițând derularea în timp util a lucrărilor de utilitate publică.

Prin urmare, concluzia generală a lucrării este că elaborarea și adoptarea unui Regulament privind modul de expropriere pentru cauză de utilitate publică reprezintă nu doar o necesitate juridică, ci și o garanție a bunei guvernări și a respectării drepturilor fundamentale ale persoanelor afectate. Această reglementare ar constitui un fundament solid pentru armonizarea intereselor publice cu principiile statului de drept și cu standardele internaționale în materie de expropriere.

Referințe bibliografice

1. Constituția Republicii Moldova din 19.07.1994 (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 78, art. 140), cu modificările ulterioare.
2. Guceac I. Tratat elementar de drept constituțional. Volumul II. Chișinău 2022
3. Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. Publicat : 01-03-2019 în Monitorul Oficial Nr. 66-75 art. 132.
4. Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488 din 08.07.1999. Publicat : 20-04-2000 în Monitorul Oficial Nr. 42-44 art. 311.
5. Adam I., Hamangiu C., Rosetti-Bălănescu I., Băicoianu Al., Tratat de drept civil român, Ed. All Beck, Colecția Restitutio, pag. 60.
6. Paladi, I. Proprietatea publică ca instrument indispensabil al autonomiei locale. În: Analele ASEM, ediția a VIII-a, pp. 168-173. [Accesat la 23.05.2025]. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/27.Proprietatea%20publica%20ca%20instrument%20indispensabil%20al%20autonomiei%20locale.pdf
7. Legea privind delimitarea proprietăţii publice nr. 29 din 05.04.2018. Publicat : 04-05-2018 în Monitorul Oficial Nr. 142-148 art. 279.
8. Legea privind declararea utilității publice de interes național pentru lucrările de construcție a apeductului magistral Chișinău–Strășeni–Călărași nr. 296 din 27.10.2022. Publicat : 15-11-2022 în Monitorul Oficial Nr. 362 art. 681.

9. Legea privind declararea utilității publice pentru lucrările de interes național de construcție a conductei de transport gaze naturale pe direcția Ungheni – Chișinău nr. 105 din 09.06.2017. Publicat : 30-06-2017 în Monitorul Oficial Nr. 216-228 art. 351
10. Legea privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de construcție a liniei electrice aeriene (LEA) 400 kV de transport al energiei electrice Vulcănești–Chișinău și a stației Back-to-Back Vulcănești nr. 120 din 12.05.2022. Publicat : 24-05-2022 în Monitorul Oficial Nr. 158 art. 278.
11. Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică [Accesat la 23.05.2025]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/4066
12. Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local. [Accesat la 23.05.2025]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/124540.
13. Burlacu S.C. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică. Editura Letras, 2020, pag. 20.
14. Legea privind administrarea şi deetatizarea proprietăţii publice nr. 121 din 04.05.2007. Publicat : 29-06-2007 în Monitorul Oficial Nr. 90-93 art. 401

CZU: 342.924:347.99 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.17

ASPECTE JURISPRUDENȚIALE PRIVIND CAZUL BINE JUSTIFICAT CONDIȚIE A SUSPENDĂRII ACTULUI ADMINISTRATIV

CASE-LAW REGARDING THE WELL-JUSTIFIED CASE CONDITION OF THE SUSPENSION OF THE EXECUTION OF THE ADMINISTRATIVE ACT

DRAGOMIR GALAN Cristina Ioana
Doctorand USM RM
Judecător Curtea de Apel Ploiești România
ORCID iD: 0009-0008-9436-3991
E-mail: gateau1986@yahoo.com

Summary. *In the request to suspend the execution of the administrative act, the condition of the well-justified case can only be retained in the hypothesis in which, upon a summary analysis of the administrative act, it appears to be affected by illegality.*

Keywords: *suspension of the execution of the administrative act, well-justified case, serious doubt regarding the legality of an administrative act.*

Introducere

Legea nr. 554 din 2 decembrie 2004 contenciosului administrativ, publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004, în continuare Legea [1] reglementează astfel cum se arată la art. 2 alin. 1 lit. e) activitatea de soluţionare, de către instanţele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puţin una dintre părţi este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluţionarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim. La articolele 14 și 15 din Lege este reglementată procedura suspendării executării actului administrativ. De menționat este faptul că, actul administrativ se bucură de prezumţiile de legalitate şi veridicitate, prezumându-se deci că acesta este legal şi temeinic emis până la proba contrară, probă ce cade în sarcina celui care invocă nelegalitatea ori netemeinicia actului administrativ.

Potrivit doctrinei unanime în materie, suspendarea reprezintă operaţiunea de întrerupere temporară a efectelor juridice, ceea ce este valabil şi pentru actele administrative [2, p. 94].

De asemenea, potrivit prof. Oliviu Puie, suspendarea executării actului administrativ este un mijloc pentru asigurarea respectării principiului legalităţii care guver-

nează întreaga activitate a administraţiei publice [3, p. 226]. Acelaşi autor arată că, deşi unul dintre principiile dreptului administrativ este acela al executării din oficiu a actelor administrative, dar, devreme ce instanţa de judecată, urmare a contestării actului administrativ, este în curs de verificare a legalităţii acestuia, este echitabil ca actul administrativ să nu îşi producă efectele [3, p. 226].

Condițiile cumulative de îndeplinit pentru ca instanța de contencios administrativ să dispună suspendarea executării actului administrative sunt: cazul bine justificat și prevenirea unei pagube iminente.

În acest sens, doctrina arată că, pentru a se dispune suspendarea actului administrativ, pe lângă îndeplinirea condiţiei de procedură a introducerii plângerii prealabile, există ”o dublă condiţie de fond în dreptul românesc: să existe un caz bine justificat (existenţa unei îndoieli serioase asupra legalităţii actului atacat-aparenţa de ilegalitate), respectiv să existe o pagubă iminentă” [4, p. 340].

Definiţia cazului bine justificat este dată de dispoziţiile art.2 al 1 lit.t din Lege, ca fiind acele „împrejurările legate de starea de fapt şi de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului administrativ„, în cele ce urmează fiind prezentate considerații jurisprudențiale cu privire la cazul bine justificat. Este unanim admis în practica judiciară faptul că instanţa de contencios administrativ poate dispune suspendarea executării actului administrativ contestat, în măsura în care din împrejurările relevate în cauză ar rezulta dubii evidente asupra prezumţiei de legalitate de care se bucură actul administrativ.

În acest sens, doamna profesor Verginia Vedinaş arată că „suspendarea intervine atunci când există îndoieli (dubii) cu privire la legalitatea unui act administrativ”. Se subliniază judicios faptul că „suspendarea ne apare ca o garanţie a asigurării legalităţii actului administrativ, în emiterea lui, dar şi în executarea lui, care intervine doar în situaţii de excepţie” [5, p. 387].

Trebuie avută în vedere și Recomandarea nr. R/89/8 a Consiliului de Miniştri al C.E. către statele membre privind protecţia judiciară provizorie în materie de contencios administrativ [6] potrivit căreia atunci când o instanţă este sesizată cu o contestatie referitoare la un act administrativ, iar instanţa nu a pronunţat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleiaşi instanţe sau unei alte instanţe competente să ia măsuri de protecţie provizorie împotriva actului administrativ. Se mai recomandă ca instanţa să aibă în vedere toţi factorii relevanţi şi interesele. Cazul bine justificat este prezentat în Recomandarea nr. R/89/8 drept cazul prima-facie împotriva valabilităţii actului.

Metode de cercetare

În vederea realizării obiectivelor de cercetare s-a procedat la un spectru divers de metode de cercetare științifică. A fost utilizată metoda logică, prin procedeele sale, analiza și sinteza în scopul cercetării esenței instituției suspendării executării actului administrativ prin componenta sa, cazul bine justificat. S-a recurs în continuare la metoda sistemică pentru studierea actelor normative și interpretarea sistemică

a dispozițiilor acestora. Metoda juridică a fost orientată spre analiza jurisprudenței relevante în vederea realizării unei abordări multilaterale a temei cercetate.

Aspecte jurisprudențiale

Noutatea ştiinţifică a studiului realizat constă în faptul că se propune o viziune recentă a jurisprudenţei cu privire la condiţia de fond a suspendării executării actului administrativ, respectiv cazul bine justificat.

Înalta Curte de Casație și de Justiție apreciază că, existenţa cazului "bine justificat" presupune ca asupra legalităţii actului administrativ să planeze o puternică îndoială, iar aceasta să fie evidentă fără a se intra în cercetarea pe fond a dispoziţiilor actului administrativ.

În ceea ce privește probatoriul, instanța supremă, Secția de Contencios Administrativ şi Fiscal, a arătat în Decizia nr. 2324/19.04.2024 [7] că, probele administrate în cauză trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumţiei de legalitate, fără a analiza, pe fond conţinutul actului administrativ. Astfel, indiciile de nelegalitate trebuie să fie evidente, reclamantul să ofere elemente probatorii care, la o cercetare sumară, să permită formarea unui dubiu serios asupra legalităţii actului.

Deoarece astfel cum am arătat actul administrativ se bucură de prezumțiile de legalitate și de veridicitate, pentru a ne afla în prezența cazului bine justificat trebuie identificate indicii de răsturnare a prezumţiei de legalitate. Într-o cerere de suspendare act administrativ, probatoriul nu poate avea amploarea şi consistenţa dovezilor ce urmează a fi administrate în cadrul acţiunii în anularea actului, pentru că, în cadrul procedurii sumare a suspendării de executare nu poate fi prejudecat fondul litigiului [8].

În practica instanței supreme au fost reținute împrejurări vădite de fapt şi/sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumţiei de legalitate de care se bucură un act administrativ, cu titlu exemplificativ, fără însă a fi limitative: emiterea unui act administrativ de către un organ necompetent sau cu depăşirea competenţei, actul administrativ emis în temeiul unor dispoziţii legale declarate neconstituţionale, lipsa motivării actului administrativ ori modificarea importantă a acestuia în calea recursului administrativ[9].

Indiciile de nelegalitate pot viza atât încălcări ale normelor de drept procedural cât şi ale normelor de drept material. Împrejurările de fapt pot constitui indicii de nelegalitate întrucât legea, atunci când vorbeşte de împrejurări legate de starea de fapt sau de drept nu distinge pe de o parte, între aspecte de drept sau de fapt, iar de pe de altă parte, între normele de procedură administrativă cărora le este supus actul, şi normele de drept material administrativ în aplicarea cărora a fost emis, pe de altă parte. Împrejurările de fapt sau de drept care ar putea să răstoarne prezumția de legalitate a actului administrativ nu se limitează exclusiv la dimensiunea formală a acestuia. [10]

Astfel de indicii de nelegalitate au fost reținute cu ocazia admiterii cererii de suspendare a executării unei hotărâri a Consiliului Local prin care se aprobase reor-

ganizarea aparatului de specialitate al primarului comunei, în sensul reducerii cu 10% a numărului maxim de posturi stabilit potrivit art. III alin.8 din OUG nr. 63/2010, cu modificările şi completările ulterioare, şi pct. 1 din anexa la respectiva ordonanţă de urgenţă, în concret a postului de consilier achiziţii publice - funcţie publică din cadrul aparatului de specialitate al primarului comunei. Instanța de contencios administrativ a reținut că aparența de nelegalitate rezultă din faptul că hotărârea nu a fost contrasemnată, pentru legalitate, de către secretarul comunei, conform prevederilor art. 140 alin. 1 din Codul administrativ. Îndoiala serioasă asupra legalității actului a fost reținută și din împrejurarea că în hotărârea contestată nu se indica numărul maxim de posturi prevăzut pentru UAT conform art. III alin. (8^1) din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 63/2010 şi pct. 1 din anexa la respectiva ordonanţa de urgenţă, deci dintr-o lipsă a motivării incidenței prevederilor art. XVII alin. 8 din Legea nr. 293/2023, referitoare la reducerea numărului maxim de posturi, iar nu a celor prevăzute în organigramă, şi coroborată cu nemotivarea soluţiei de reducere a postului de consilier achiziţii publice despre care reclamanta susţine că este post unic, iar nu a celuilalt post de consilier, vacant la momentul reorganizării. [11]

Într-un dosar privind suspendarea unei Dispoziții de demolare, în susținerea cazului bine justificat, reclamanta a invocat faptul că prin lucrările de demolare a platformei betonate și a construcției de lemn aflate lângă clădirea C23, proprietatea sa, intabulată în CF, există posibilitatea afectării structurii clădirii C23. În acest sens a susținut că, în lipsa unor detalii tehnice și a unor limite stabilite în mod neechivoc între cele două construcții, exista pericolul ca măsura desființării să afecteze și construcția C23, proprietatea sa. În acest caz, cazul bine justificat a fost apreciat prin raportare la împrejurările de fapt referitoare la lipsa unor detalii tehnice și a unor limite neechivoce între cele două construcții. Instanța de contencios administrativ a constatat că, în considerentele unei sentințe civile depuse la dosarul instanței de fond, s-a reținut că platforma betonată este situată la limita corpului E magazie de lemn C23, or, raportat la susținerile reclamantei în sensul că, în lipsa unor detalii tehnice și a unor limite stabilite în mod neechivoc între cele două construcții, există pericolul ca măsura desființării să afecteze și structura clădirii C23, proprietatea sa. Curtea de Apel Timișoara a apreciat prin Decizia nr. 1249/2024 din 10.12.2024 [12] că este mai prudentă soluţia de suspendare a actului administrativ contestat până la pronunţarea hotărârii asupra fondului, o atare soluţie provizorie neaducând atingere dreptului pârâtului de a obţine executarea actului în măsura în care instanţa de fond va statua în sensul legalităţii acestuia.

În analiza cererii de suspendare a executării actelor administrative reprezentate de deciziile de impunere, Curtea de Apel Constanța, Secția de contencios administrativ, a considerat prin Decizia nr. 788/2024 din 17.10.2024 la o analiză sumară a cauzei, că indiciile de nelegalitate ce se constituie în cazul bine justificat pot fi deduse din maniera de redactare a deciziilor de impunere, respectiv în lipsa indicării modalităţii concrete de calcul, nemenţionării temeiului juridic prin care taxa în dis-

cuţie a fost reglementată, în lipsa indicării hotărârii de consiliu local şi a cuantumului propriu-zis al taxei la care s-a făcut raportarea pentru fiecare imobil, respectiv fiecare an. Aparența de nelegalitate transpare astfel în contextul emiterii în aceeaşi zi pe numele reclamantului a 9 decizii de impunere care vizează ani şi imobile diferite şi al succesiunii mai multor hotărâri de consiliu local în perioada vizată de aceste titluri de creanţă. Fără a face o analiză pe fondul conţinutului acestor decizii, instanța de contencios administrativ a avut în vedere necesitatea stabilirii clare și neechivoce de către autoritatea fiscală a modalităţii de plată a sumelor pentru fiecare perioadă şi imobil, astfel încât contribuabilul să poată urmări şi înţelege sarcina fiscală care îi revine. [13]

Îndoiala serioasă asupra legalităţii actului a fost reținută de Curtea de Apel Oradea, Secția de Contencios Administrativ prin Decizia nr. 624/2024 din 02.12.2024 [14] ca urmare a aparentei nemotivări a Deciziei de impunere nr. 218624/22.07.2024, în condiţiile în care nici în cuprinsul deciziei şi nici în raportul de inspecţie fiscală nu se menţionează temeiul de drept în baza căruia s-a aplicat o cotă de impozitare de 2% în cazul stabilirii impozitului pe clădire. S-a reținut că raportul de inspecție fiscală precizează hotărârile de consiliu local care ar fi stat la baza stabilirii bazei de impunere, fără a se preciza temeiurile de drept ce au stat la baza stabilirii situației fiscale. Indiciile de nelegalitate au rezultat din aparenta nemotivare a deciziei de impunere şi în ceea ce priveşte stabilirea impozitului pe teren, deoarece nici în decizie şi nici în raportul de inspecție fiscală nu s-au indicat temeiurile legale din hotărârile de consiliu local concludente. De asemenea, motivarea în fapt a fost considerată lacunară, nereieșind clar raţionamentul organului fiscal şi modul în care au fost stabilite sumele reprezentând impozit pe teren. Curtea de Apel Oradea a considerat că există o aparenţă de nemotivare şi în ceea ce priveşte stabilirea impozitului pe mijloacele de transport, având în vedere că nu au fost prezentate temeiurile de drept şi raţionamentul pe care l-a avut în vedere organul fiscal când a stabilit impozitul. Instanța de contencios administrativ a reținut astfel că, aparenta nemotivare a actului creează o îndoială serioasă asupra legalităţii acestuia, fiind îndeplinită condiţia cazului bine justificat, conform art. 2 alin. 1 lit. t) din Legea nr. 554/2004.

Într-o altă decizie de speță, instanța de contencios administrativ a apreciat că apărările de care se prevalează societatea sunt de natură a justifica reținerea aparenței de nelegalitate a actelor fiscale a căror suspendare se solicită. În acest sens, s-a avut în vedere că obligațiile fiscale puse în sarcina societății au fost stabilite de autoritățile fiscale ca urmare a exercitării dreptului de apreciere, respectiv a interpretării și reîncadrării unor operațiuni/acte juridice ale societății. Cu toate acestea, examinând sumar actele administrative, instanța de contencios administrativ a constatat că în cuprinsul raportului de inspecție fiscală și a deciziei de impunere nu au fost expuse într-o formă clară, de natură să susțină aparența de legalitate, împrejurările concrete de fapt și de drept care au determinat stabilirea unei alte stări de fapt fiscale decât cea evidențiată în actele societății. Înregistrările în contabilitatea societății reclamante

au avut la bază acte justificative, respectiv contracte și acte adiționale la acestea, reîncadrarea fiind justificată de organul fiscal din perspectiva considerării faptului că nefacturarea nu a avut motive fundamentate, fără ca aprecierea să se raporteze la o situație faptică diferită de cea susținută de societate. Astfel, instanța de contencios administrativ a constatat că verificarea sumară a actelor fiscale, permisă în cadrul prezentei proceduri, nu oferă suficiente garanții de natură a proteja prezumția de legalitate de care se bucură actul administrativ fiscal [15].

În cazul cererii de suspendare a executării Deciziei privind încetarea numirii prin concurs a contractului de management educaţional din funcţia de director al unei școli gimnaziale, instanța de contencios administrativ a reținut că, într-o analiză a aparenței, rezultă că nu s-a respectat procedura prevăzută în niciuna din ipotezele prevăzute la art. 198 alin. 4 lit. lit. a)-c) din Legea nr. 198/2023. În acest caz, aparența de nelegalitate a rezultat din aparenta încălcare a normelor de procedură administrativă referitoare la propunerea motivată a directorului general al DJIP/DMBIP, avizul consiliului de administraţie al DJIP/DMBIP, propunerea motivată a 2/3 dintre membrii consiliului de administraţie al unităţii de învăţământ sau, după caz, propunerea consiliului profesoral, cumulativ cu votul secret a 2/3 dintre membri. Astfel, s-a reținut că prezumţia de legalitate a actului administrativ a fost înlăturată ca urmare a lipsei unui temei juridic valid şi a unei proceduri conforme prevederilor legale pentru a dispune eliberarea din funcţie a reclamantei [16].

Într-o cerere de suspendare a executării actului administrativ reprezentat de dispoziţia de delegare a atribuțiilor, Curtea de Apel București a analizat limitele analizării actelor administrative din perspectiva condiției cazului bine justificat. Instanța de control judiciar a constatat că prima instanță în mod greșit a apreciat că actul ar fi motivat prin actele preparatorii invocate în preambul și că nu poate verifica dacă funcția publică este vacantă, sau dacă există perspectiva vacantării acesteia, când și dacă a fost realizată informarea funcționarului public, în condițiile în care: -reclamanta nu a solicitat să se verifice o stare de fapt, ci doar nemotivarea actului din perspectiva relatării unei stări de fapt care ar trebui să preexiste; - instanța de fond nu a verificat dacă actele preparatorii conțin o motivare suficientă din perspectiva art. 438 din Codul administrativ, invocat de reclamantă, cu referire la delegarea de atribuții specifice funcției publice vacante de secretar general al unității administrativ-teritoriale. Instanța de recurs a constatat că actul administrativ nu este motivat din perspectiva condițiilor impuse de art. 438 din Codul administrativ pentru delegarea în totalitate a atribuțiilor funcției publice de secretar general al unităţii administrativ-teritoriale către un alt funcționar public decât conducătorul compartimentului juridic. Aparența de nelegalitate rezultă și din faptul că referatele care au stat la baza adoptării actului nu precizează data de la care se vacantează funcția de secretar al unităţii administrativ-teritoriale. A mai reținut instanța de recurs faptul că în actele preparatorii nu există nicio mențiune cu privire la faptul că postul conducătorului compartimentului juridic ar fi vacant sau temporar vacant pentru a putea da eficiență

normei subsidiare prevăzute de art. 438 alin. 6 din Codul administrativ referitoare la delegarea în totalitate a atribuţiilor funcţiei publice de secretar general al unităţii administrativ-teritoriale. Instanța de control judiciar a concluzionat că lipsa motivării actului administrativ din perspectiva art. 438 din Codul administrativ întrunește condițiile cazului bine justificat, fiind vorba de o împrejurare legată de starea de fapt și de drept, de natură să creeze o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului administrativ[17] .

Curtea de Apel Alba Iulia prin Decizia nr. 49/2020 din 23.01.2020 [18] a arătat că suspendarea executării constituie o situație de excepție, aceasta putând fi dispusă numai în cazurile şi în condițiile expres prevăzute de lege, însă, în situația concretă a circumstanțelor de fapt și de drept ale cauzei, în mod argumentat instanța de fond a admis cererea de suspendare a executării actului administrativ apreciind că susținerile reclamantului sunt în măsură să ofere indicii suficiente de răsturnare a prezumției de legalitate și să facă verosimilă iminența producerii unei pagube în cazul particular supus evaluării. Astfel, prin raportare la situația de fapt a reclamantului si la conținutul concret al actului administrativ, după evaluarea sumară a aparenței dreptului, instanța de fond a apreciat că prezumția de legalitate a acestuia este înlăturată în condițiile în care din actele analizate rezulta că nu s-a justificat în mod concret calificativul acordat reclamantului și că în fișele de evaluare există neconcordanțe evidente între notele acordate de către cei 3 evaluatori, concluzionând că se impune suspendarea actului administrativ. În mod judicios, instanța s-a limitat la verificarea doar a acelor împrejurări vădite de fapt şi/sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate de care se bucura un act administrativ.

În acord cu jurispridența instanțelor românești, jurisprudența europeană în materie, respectiv cauza T-184/01 R, IMS Health Inc. și Commission of the European Communities [19], a reținut că cerința cazului bine justificat este îndeplinită atunci când se relevă existența „cel puțin a unei dispute serioase cu privire la corectitudinea fundamentului legal al deciziei atacate”.

Concluzii

Legiuitorul român a reglementat procedura suspendării executării actului administrativ ca măsura de protecție a persoanelor fizice şi juridice în raport cu autorităţile publice, ale căror acte sunt executorii de drept cu scopul de a evita exercitarea de către autorităţile publice a prerogativelor pe care le au în mod discreţionar. În cadrul cererii de suspendare, instanţa de contencios administrativ nu poate cerceta îndeplinirea condiţiilor de legalitate şi oportunitate ale actului administrativ, această competență aparținând instanţei de fond ce soluţionează acţiunea în anulare. Condiţia cazului bine justificat poate fi reţinută doar în ipoteza în care, la o analiză sumară a actului administrativ, la o analiză preliminară a probelor, acesta apare ca fiind afectat de vicii evidente de nelegalitate. Instanța de judecată constată existența acestei

condiții în cazul în care din împrejurările relevate în cauză ar rezulta dubii evidente asupra prezumţiei de legalitate de care se bucură actul administrativ.

În analiza cazului bine justificat, argumentele legate de starea de fapt şi de drept care sunt în măsură să producă instanţei o îndoială serioasă în privinţa legalităţii actului administrativ nu trebuie confundate cu motivele de nelegalitate ale actului administrativ care vor fi analizate pe fondul cererii de anulare a actului. Deşi fundamentele cazului bine justificat sunt referitoare la situaţia de fapt sau de drept existentă în cauză, totuşi cu ocazia soluţionării cererii de suspendare a executării actului administrativ, instanţa de judecată nu examinează propriu-zis legalitatea şi temenicia lor, întrucât aceasta ar presupune implicit o anticipare a soluţionării fondului litigiului dintre părţi.

Referinţe bibliografice:

1. Legea nr. 554 din 2 decembrie 2004 contenciosului administrativ, publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004. [Accesat: 05.01.2025] Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/57426 t
2. Iorgovan A., *Drept administrativ*. Bucureşti Editura All Beck, 2005. p. 94 ISBN 973-655-790-1
3. Puie O., *Recursul administrativ şi jurisdicţional în contenciosul administrativ după modificarea Legii nr. 554/2004*. Bucureşti Editura Universul juridic, 2007 p. 226 ISBN 978-973-8929-90-6
4. Podaru O., *Drept administrativ Vol. I Actul administrativ (I) Repere pentru o teorie altfel* Bucureşti Editura Hamangiu, 2010. p. 340 ISBN 978-606-522-275-5
5. Vedinaş V., *Drept administrativ* Bucureşti Editura Universul juridic, 2022 p. 387 ISBN 978-606-39-0919-1
6. Recomandarea nr. R/89/8 a Consiliului de Miniştri al C.E. către statele membre privind protecţia judiciară provizorie în materie de contencios administrativ [Accesat: 05.01.2025] Disponibil: https://rm.coe.int/16804f288f
7. Înalta Curte de Casație și de Justiție, Decizia Înaltei Curți de Casație și de Justiție nr. 2324/19.04.2024 Secția de Contencios Administrativ şi Fiscal [Accesat: 08.01.2025] Disponibil: https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=218565#highlight=##%20cazul%20bine%20justificat
8. Curtea de Apel Cluj, Hotarâre nr. 1141/2024 din 11.12.2024 pronunțată de Curtea de Apel Cluj, cod RJ 86e5gd463 [Accesat: 30.01.2025]. (Disponibil: https://www.rejust.ro/juris/86e5gd463)
9. Înalta Curte de Casație și de Justiție, Decizia Înaltei Curți de Casație și de Justiție nr. 1048/22 februarie 2024 Secția de Contencios Administrativ şi Fiscal [Accesat: 12.12.2024]. Disponibil: https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=220009#highlight=##%20cazul%20bine%20justificat

10. Curtea de Apel Suceava, Hotarâre nr. 16/2025 din 13.01.2025 pronunțată de Curtea de Apel Suceava, cod RJ 39394245d [Accesat: 30.01.2025]. (Disponibil: https://www.rejust.ro/juris/39394245d
11. Curtea de Apel Timișoara, Hotarâre nr. 1270/2024 din 16.12.2024 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, cod RJ g84943938 [Accesat: 30.01.2025]. (https://www.rejust.ro/juris/g84943938
12. Curtea de Apel Timișoara, Hotarâre nr. 1249/2024 din 10.12.2024 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, cod RJ 59d245695 [Accesat: 30.01.2025] (Disponibil: https://www.rejust.ro/juris/59d245695)
13. Curtea de Apel Constanța, Hotarâre nr. 788/2024 din 17.10.2024 pronunțată de Curtea de Apel Constanța, cod RJ 3926846dd [Accesat: 20.01.2025]. (Disponibil: https://www.rejust.ro/juris/3926846dd)
14. Curtea de Apel Oradea, Hotarâre nr. 624/2024 din 02.12.2024 pronunțată de Curtea de Apel Oradea, cod RJ 2395g4d66 [Accesat: 20.01.2025]. (Disponibil: https://www.rejust.ro/juris/2395g4d66)
15. Curtea de Apel Oradea, Hotarâre nr. 520/2024 din 23.10.2024 pronunțată de Curtea de Apel Oradea, cod RJ 62872d5e7 [Accesat: 10.01.2025]. (Disponibil: https://www.rejust.ro/juris/62872d5e7).
16. Curtea de Apel Cluj, Hotarâre nr. 953/2024 din 23.10.2024 pronunțată de Curtea de Apel Cluj, cod RJ 98g5gg62g [Accesat: 10.01.2025]. (Disponibil: https://www.rejust.ro/juris/98g5gg62g).
17. Curtea de Apel București, Hotarâre nr. 180/2024 din 07.02.2024 pronunțată de Curtea de Apel București, cod RJ724g779g8 [Accesat: 10.01.2025]. (Disponibil: https://www.rejust.ro/juris/724g779g8)
18. Curtea de Apel Alba Iulia, Hotarâre nr. 49/2020 din 23.01.2020 pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia, cod RJ 5528e222 [Accesat: 10.01.2025]. (Disponibil: https://www.rejust.ro/juris/5528e222)
19. Case T-184/01 R IMS Health Inc. v Commission of the European Communities [Accesat: 10.01.2025].(Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001TO0184(01)_SUM&from=DA)

CZU: 341.231.14:314.745.22(478) DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.18

PROTECȚIA REFUGIAȚILOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA: REGLEMENTARE, INSTITUȚII NAȚIONALE ȘI ORGANIZAȚII LOCALE[1]

REFUGEE PROTECTION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: REGULATIONS, NATIONAL INSTITUTIONS AND LOCAL ORGANIZATIONS

SPRINCEAN Serghei
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al USM
doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar
ORCID: 0000-0002-7411-9958
E-mail: sprinceans@yahoo.com

GRIGORIU Inga
Școala doctorală Științe Sociale, USM, doctorandă
ORCID: 0009-0006-7289-8624
E-mail: inga.grigoriu@da.md

GUIGOV Alexandru
Consilier juridic, Centrul de Drept al Avocaților (CDA)
ORCID: 0009-0001-6632-8864
E-mail: alexguigov@gmail.com

Abstract. *The national regulatory framework as well the national institutions dealing with management of the refugee phenomenon in the Republic of Moldova are analyzed in the article, assessing their compatibility with international and European standards. The research explores opportunities for strengthening and harmonizing national legislation, emphasizing Moldova's alignment with the European asylum system to enhance refugee protection conditions. The investigation is conducted within the framework of the project "Camps and Camp-Like Settings in Urban Environments: Bridging Humanitarian and Development Activities", supported by the Swiss Network for International Studies (SNIS).*

Keywords: *migration, refugees, asylum, legal protection, human rights, safety, security, integration*

---

[1] Articolul este elaborat în cadrul subprogramului de cercetare: 01.05.01 *„Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice"* și în cadrul proiectului *„Camps and Camp-Like Settings in Urban Environments: Bridging Humanitarian and Development Activities",* finanțat de SNIS.

Introducere

Republica Moldova este situată la granița Uniunii Europene pe de o parte și la hotar cu o agresiune militară a Federației Ruse în Ucraina, pe de altă parte [1, p. 44; 2, p. 107]. Prin urmare, ne confruntăm cu provocări specifice privind gestionarea fluxului de refugiați, cât și alinierea la standardele internaționale în același timp, în conformitate cu Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților din 28 iulie 1951 și Protocolul adițional din 1967 încheiat la New York, pe care statul nostru le-a ratificat în anul 2001. Astfel, Republica Moldova s-a angajat să ofere protecție celor care fug de persecuție, iar legislația națională reflectă aceste angajamente, fiind influențată pe parcurs de procesul de integrare europeană [3; 4, p. 8].

În Republica Moldova, de asemenea, fiecare instituție în mod individual sau colectiv, contribuie la elaborarea și aplicarea unor soluții durabile pentru integrarea refugiaților [5], prin asigurarea accesului acestora la educație, locuri de muncă, servicii medicale și locuințe. În acest context, colaborarea dintre guvern, organismele internaționale, ONG-uri și autoritățile locale este esențială pentru crearea unui sistem de protecție eficient și sustenabil, capabil să răspundă atât provocărilor imediate, cât și celor pe termen lung [6, p. 8; 7, p. 189].

Metodologia aplicată

În cercetare se utilizează metoda analitică pentru examinarea legislației naționale a Republcii Moldova, pentru a se identifica principalele norme naționale care pot fi aplicabile în domeniul protecției refugiaților [8, p. 32; 9, p. 257]. Articolul analizează principalele instituții și mecanisme din Republica Moldova, structura acestora și atribuțiile autorităților implicate în protecția refugiaților [10, p. 39; 11, p. 9]. Metoda documentară este utilizată pentru colectarea și interpretarea actelor normative, hotărârilor de guvern și altor documente juridice relevante [12, p. 33; 13, p. 54]. Metoda prospectivă examinează mecanismele de sprijin ale refugiaților existente în Republica Moldova, inclusiv parteneriatele create dintre instituțiile societății civile și cele ale autorităților aparținând puterii locale și centrale cu diverse organizații internaționale și ONG-uri internaționale specializate în domeniul sprijinirii migranților și refugiaților [14, p. 354; 15, p. 511]. De asemenea, a fost utilizată metoda analizei comparative care permite evaluarea gradului de compativilizare, prin prisma diferențelor și asemănărilor dintre cadrul legislativ al Republicii Moldova și cel al Uniunii Europene, pentru o mai clară concepere a perspectivelor de apropiere a Republcii Moldova de UE și integrare europeană armonioasă a Republicii Moldova, atât instituțională, cât și funcțională [16, p. 30; 17, p. 72].

Rezultatele investigației

Cadrul normativ al Republicii Moldova este aliniat, în mare parte, la standardele internaționale și europene. Ratificarea principalelor convenții ONU și transpunerea directivelor UE au permis dezvoltarea unui sistem de protecție coerent. Conform

studiului ”Capacitatea sistemului național de azil în Republica Moldova” [4, p. 8], realizat în cadrul proiectului Consiliului Europei, în comparație cu legislația altor state post-sovietice, cadrul normativ național în domeniu este unul dintre cele mai avansate [4, p. 9].

Viziunea Republicii Moldova privind integrarea sa în spațiul comunitar reprezintă un domeniu de interes național soldat cu Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, menit să sprijine statul nostru în realizarea reformelor necesare care să corespundă creșterii nivelului de dezvoltare umană [18, p. 49; 19, p. 245]. Conform Inspectoratului General de Migrație (IGM), ”dezvoltarea sistemului de management integrat al migrației în Republica Moldova a primit un impuls puternic începând cu anul 2007, ca urmare a procesului de integrare europeană” [20, p. 1].

Perspectivele de aderare a Republicii Moldova la UE sunt reflectate și determinate de Acordul de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele – membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea Nr. 112 din 02-07-2014 [20]. Inclusiv de Prevederile titlului III al AA „Libertate, securitate și justiție” subcapitolul „Cooperarea în domeniul migrației, al azilului și al gestionării frontierelor” (art. 14) [20, p. 3]

Agenda de Asociere 2021-2027 reglementează acțiunile Republicii Moldova în raport cu UE are stabilit un cadru juridic robust pentru protecția refugiaților ce le asigură respectarea drepturilor acestora printr-o serie de directive și regulamente. De aceste și alte acte se ghidează Republica Moldova în procesul de armonizare a legislației în contextul obținerii în anul 2022 a statutului de stat candidat la aderarea în UE [21].

La fel, și Planul de acțiuni Moldova – UE, Acordul dintre Republica Moldova și Comunitatea Europeană privind facilitarea eliberării vizelor și Acordul de readmisie (2007), Declarația comună privind parteneriatul de mobilitate Republica Moldova-UE (2008); Dialogul RM-UE privind liberalizarea regimului de vize (2010) [20, p. 1] reprezintă documente importante care determină parcursul RM către o integrare mai amplă în structurile internaționale specializate în domeniul protecției refugiaților.

Dimensiunea evolutivă a cadrului normativ național în materie de refugiați

În noiembrie 2004, Consiliul UE a adoptat un set de Principii de Bază, în vederea promovării unei viziuni comune europene privind integrarea imigranților în sprijinul elaborării viitoarelor politici în domeniul integrării în spațiul comunitar [22]. În anii premergători, Europa s-a confruntat cu mai multe crize și fluxuri semnificative de refugiați, care au contribuit la necesitatea unor politici mai bine coordonate privind integrarea [23, p. 83; 24, p. 346]. Astfel, contextul crizelor refugiaților înainte de 2004 sunt disoluția regimurilor comuniste din Europa de Est, războaiele din Balcani din 1991-1999 care au generat un flux masiv de refugiați către statele UE, conflictele din Caucaz, problemele migrației din Africa și Orientul Mijlociu a determinat

valuri de refugiați spre Europa [25, p. 23; 26, p. 311]. În acest context, presiunea pe statele UE a crescut enorm în perioada menționată, iar comunitatea europeană a trebuit să adopte măsuri de protecție temporară, ceea ce a condus la necesitatea unor politici clare privind securitatea, cât și integrarea persoanelor ce solicitau protecție internațională [27, p. 232; 28, p. 121]. Totodată, crearea Zonei Schengen în 1995 care a eliminat controalele la frontierele interne, a generat preocupări legate de gestionarea fluxurilor migratorii [29, p. 177; 30, p. 43]. În a. 1999, prin Programul de la Tampere s-a pus bazele unei politici comune de azil și migrație în UE, iar Directiva privind statutul refugiaților din 2003 a stabilit reguli minime pentru recunoașterea statutului de refugiat și integrarea acestora [31, p. 13].

Astfel, până în 2004, aceste crize și provocări au contribuit direct la adoptarea principiilor europene privind integrarea refugiaților, la care s-a aliniat și Republica Moldova grație vectorului său extern de dezvoltare care reprezintă integrarea în UE, dar și faptului că statul a reprezentat o zonă de tranzit către spațiul comunitar [31, p. 16]. În această perioadă, Republica Moldova a început să-și contureze o politică de migrație și azil mai clară, având în vedere atât obligațiile internaționale asumate, cât și nevoia de a răspunde provocărilor generate de fluxurile migratorii din regiune [32, p. 276; 33, p. 151]. În 2001, statul a aderat la Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților din 1951 și la Protocolul său din 1967, ceea ce a impus obligații clare în ceea ce privește protecția persoanelor care solicită azil [34]. Totodată, legislația națională a început să fie ajustată la standardele europene, fiind adoptată Legea Nr. 1286 din 25-07-2002 privind statutul refugiaților, care a stabilit cadrul normativ pentru acordarea protecției internaționale, modificată în Legea Nr. 270 din 18-12-2008 privind azilul în Republica Moldova [35].

Apropierea de Uniunea Europeană prin Acordul de Parteneriat și Cooperare (APC) semnat în 1994 și intrat în vigoare în 1998 a reprezentat un cadru esențial pentru armonizarea politicilor din RM cu acquis-ul comunitar [36, p. 221; 37, p. 106]. Pe acest fundal, autoritățile moldovene au început să elaboreze primele strategii de integrare a refugiaților, inspirate din principiile europene adoptate în 2004, punând astfel bazele unei abordări instituționale privind incluziunea socială și economică a migranților și refugiaților pe teritoriul național [38, p. 204; 39, p. 41].

Constituția Republicii Moldova la Art. 19 reglementează statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor, menționând că au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, pot fi extrădați numai în baza unei convenții internaționale, în condiții de reciprocitate sau în temeiul hotărârii instanței de judecată [40, p. 150; 41, p. 478]. Dreptul de azil al cetățenilor străini se acordă și se retrage în condițiile legii, cu respectarea tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Art. 72 al Constituției Republicii Moldova stabilește reglementarea legilor organice, prin urmare, a fost elaborată o incursiune asupra legilor naționale care vizează subiectul de cercetare, după cum urmează:

Legea Nr. 275 din 10-11-1994 cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova, publicată la 29-12-1994 în Monitorul Oficial Nr. 20 art. 234 reglementează noțiunile de bază privind statutul juridic, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor străini și ale apatrizilor pe teritoriul Republicii Moldova [42].

Legea Nr. 1024 din 02-06-2000 privind cetățenia Republicii Moldova, publicată la 09-12-2005 în Monitorul Oficial Nr. Ed. specială [43].

Art. 6, alin. 3: Statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor este reglementat prin lege și prin acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte.

Art. 12, alin. 2, lit. c: Cetățenia Republicii Moldova poate fi dobândită prin recunoaștere de către persoanele deportate sau refugiate de pe teritoriul Republicii Moldova începând cu 28 iunie 1940, precum și de urmașii acestora.

Art. 17, alin. 1: Cetățenia Republicii Moldova poate fi acordată la cerere cetățeanului străin sau apatridului cu vârsta de peste 18 ani, care are domiciliul legal și obișnuit pe teritoriul Republicii Moldova și îndeplinește anumite condiții, inclusiv cunoașterea limbii române și surse legale de venit. Pentru apatrizi, refugiați și beneficiarii de protecție umanitară și azil politic, perioada de domiciliere necesară este de 8 ani, față de 10 ani pentru ceilalți solicitanți. De asemenea, străinului nu i-a fost anulat sau revocat dreptul de ședere, nu i-a încetat sau nu i-a fost anulat statutul de apatrid sau de refugiat.

Legea Nr. 677 din 23-11-2001 pentru aderarea Republicii Moldova la Convenția privind statutul refugiaților, precum și la Protocolul privind statutul refugiaților, publicată la 11-12-2001 în Monitorul Oficial Nr. 150-151 art. 1199. Art.3 al Legii stipulează faptul că Guvernul Republicii Moldova va efectua consultări cu Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ÎCNUR) în vederea adoptării unor programe de finanțare și asigurării cu suport logistic al refugiaților, inclusiv adăpost, hrană, asistență medicală și integrare socială [44].

Legea Nr. 270 din 18-12-2008 privind azilul în Republica Moldova, publicată la 13-03-2009 în Monitorul Oficial Nr. 53-54 art. 145 reprezintă o Lege fundamentală organică [45] care transpune directive esențiale ale UE în materie de azil cum ar fi: Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională; Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale; Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională.

Legea Nr. 200 din 16-07-2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova publicată la 24-09-2010 în Monitorul Oficial Nr. 179-181 art. 610 descrie condițiile

de intrare, recunoașterea sau respingerea statutului privind protecția internațională, cooperarea internațională, etc. [44].

Legea Nr. 275 din 27-12-2011 pentru aderarea Republicii Moldova la Convenția privind statutul apatrizilor, publicată la 03-02-2012 în Monitorul Oficial Nr. 25-28 art. 83. Art. 5 al Legii reglementează instituția Ministerul Afacerilor Interne responsabilă de întocmirea actelor legislative și normative prevăzute în articolul 33 din Convenție, în colaborare cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene [46].

Legea Nr. 274 din 27-12-2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova, publicată la 31-12-2020 în Monitorul Oficial Nr. 372-382 art. 342 reglementează procesul și modalitățile de facilitare a integrării străinilor în Republica Moldova, aplicând principiile de bază Principiile de bază prin care integrarea străinilor se realizează cu respectarea principiului nondiscriminării, al interesului superior al copilului, al egalității de tratament, evaluarea fiecărui caz în parte [5].

Legea Nr. 257 din 01-11-2013 privind resortisanții statelor terțe care au obligația deținerii unei vize și resortisanții statelor terțe care sânt exonerați de obligativitatea deținerii unei vize la traversarea frontierei de stat a Republicii Moldova, publicată la 03-01-2014 în Monitorul Oficial Nr. 1-3 art. 02 transpune prevederile Regulamentului nr. 539/2001/CE al Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor terțe [45].

Pe parcursul ultimului deceniu, autoritățile executive ale Republicii Moldova au implementat o serie de măsuri menite să asigure conformarea la angajamentele internaționale și regionale privind migrația, azilul și integrarea străinilor [47, p. 543; 48, p. 27]. Aceste măsuri au vizat atât dezvoltarea infrastructurii necesare pentru gestionarea fluxurilor migratorii, cât și alinierea cadrului normativ la standardele europene și internaționale prin crearea și consolidarea infrastructurii privind gestionarea fluxului migratoriu [49, p. 522; 50, p. 111]. O serie de Hotărâri de Guvern au facilitat evoluția de la normele stabilite la transpunerea în practică cum ar fi:

Prin Hotărârea Nr. 493 din 07-07-2011 cu privire la aprobarea Regulamentului Centrului de Plasament Temporar al Străinilor, publicată 22-07-2011 în Monitorul Oficial Nr. 118-121 art. 605, autoritățile au marcat o direcție în dezvoltarea capacităților instituționale pentru găzduirea și gestionarea persoanelor aflate în situații vulnerabile. Această măsură a fost necesară pentru a garanta respectarea drepturilor fundamentale ale refugiaților și migranților, în conformitate cu obligațiile internaționale asumate de Republica Moldova [51].

Hotărârea Nr. 553 din 12-07-2017 cu privire la instituirea centrelor de integrare pentru străini, publicată la 14-07-2017 în Monitorul Oficial Nr. 244-251 art. 637 a avut drept scop să faciliteze incluziunea străinilor în comunități prin promovarea conceptului centrelor de integrare pentru străini, având drept reper modelul mai multor state membre ale UE cum ar fi România, Portugalia, Franța, Austria etc. Crearea acestor centre a răspuns necesității de a oferi suport lingvistic, juridic, educațional și profesional migranților și refugiaților, consolidând mecanismele naționale de integrare [52].

La capitolul de coordonare a politicilor de migrație și azil și o mai bună coordonare interinstituțională, Guvernul a constituit Comisia de coordonare a activităților în domeniul migrației și azilului prin Hotărârea Nr. 947 din 03-10-2018, publicată la 05-10-2018 în Monitorul Oficial Nr. 377-383 art. 1005. Aceasta a avut rolul de a armoniza acțiunile autorităților responsabile, în contextul intensificării fluxurilor migratorii, dar și al apropierii Republicii Moldova de acquis-ul comunitar în materie de azil și migrațiune [53].

În continuare, Hotărârea Nr. 658 din 23-09-2022 a aprobat Strategia de dezvoltare a domeniului afacerilor interne pentru anii 2022-2030, publicată la 28-10-2022 în Monitorul Oficial Nr. 334-341 art. 797. Strategia a stabilit direcțiile prioritare privind securitatea frontierelor, gestionarea migrației și integrarea socială a străinilor, cât și necesitățile de a dezvolta mecanisme sustenabile de gestionare a migrației, ținând cont de tendințele regionale și internaționale [54].

De asemenea, Hotărârea Nr. 808 din 23-11-2022 Cu privire la aprobarea Programului privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025, publicată la 19-01-2023 în Monitorul Oficial Nr. 10-12 art. 21, ce derivă din Strategia MAI, completează eforturile naționale printr-un cadru complex de măsuri menite să asigure nu doar protecția refugiaților, ci și integrarea pe termen lung a acestora în societate [55].

Un moment critic pentru Republica Moldova a reprezentat criza refugiaților generată de agresiunea militară a Federației Ruse în Ucraina. În acest context, autoritățile au adoptat măsuri excepționale pentru a asigura protecția persoanelor strămutate, inclusiv prin Hotărârea Nr. 21 din 18-01-2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina, publicată la 26-01-2023 în Monitorul Oficial Nr. 21-22 art. 38. HG menționată a reglementat acordarea protecției temporare refugiaților ucraineni, demonstrând angajamentul Republicii Moldova de a respecta standardele internaționale de protecție a refugiaților și de a colabora strâns cu partenerii europeni în gestionarea crizei umanitare [56].

Pentru a îmbunătăți gestionarea fluxurilor migratorii și a implementa eficient politicile în domeniu, Guvernul a reorganizat structurile responsabile prin Hotărârea Nr. 16 din 11-01-2023 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General pentru Migrațiune, publicată la 19-01-2023 în Monitorul Oficial Nr. 10-12 art. 25, stabilind noul cadru de organizare și funcționare al Biroului pentru Migrațiune și Azil cu scopul de a eficientiza procesele administrative și de a asigura o gestionare mai eficientă a migrației în conformitate cu cerințele internaționale, dar și cu situațiile de aflux sporit de migranți [57].

Instituții naționale responsabile în protecția refugiaților

Guvernul Republicii Moldova este principalul actor instituțional în gestionarea fluxului migrațional cu responsabilitatea de a elabora și implementa politicile naționale privind migrația, azilul și integrarea persoanelor strămutate [5; 35]. Prin

intermediul ministerelor și agențiilor specializate, guvernul coordonează măsurile de protecție internațională și asistență umanitară, care să asigure accesul refugiaților la diverse servicii, precum educația, sănătatea, locuință, integrarea socio-economică, etc. Guvernul colaborează activ cu organizațiile internaționale și partenerii externi pentru a consolida capacitatea instituțională a statului în gestionarea fluxurilor de refugiați și în dezvoltarea unor soluții durabile pentru integrarea acestora în comunitățile locale [58, p. 188; 59, p. 265].

Ministerul Afacerilor Interne (MAI) al Republicii Moldova poartă un rol central în procesul de gestionare a fluxului de refugiați, asigurând securitatea și ordinea publică, precum și protecția drepturilor persoanelor strămutate. Prin intermediul Inspectoratului General pentru Migrație (IGM), MAI coordonează procedurile de azil și protecție temporară, facilitează accesul refugiaților la servicii esențiale și integrarea acestora în societate. În colaborare cu organizații internaționale, precum Agenția ONU pentru Refugiați (UNHCR), MAI consolidează capacitățile instituționale și implementează măsuri de sprijin pentru comunitățile gazdă și refugiați [34].

Inspectoratul General pentru Migrație (IGM), subordonat Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, este autoritatea centrală responsabilă de implementarea politicilor naționale în domeniile migrației, azilului, apatridiei și integrării străinilor [57]. IGM gestionează procedurile de acordare a protecției internaționale, eliberează permise de ședere și coordonează măsurile de integrare socială și culturală pentru străini. De asemenea, instituția monitorizează respectarea legislației privind regimul străinilor și colaborează cu organizații internaționale pentru a asigura un management eficient al proceselor migraționale.

În ceea ce privește examinarea cererilor de azil, IGM este responsabil de procesarea solicitărilor depuse de persoanele care caută protecție în Republica Moldova. Termenul standard pentru examinarea unei cereri de azil este de până la 6 luni. Dacă o decizie nu poate fi luată în acest interval, din motive independente de IGM, termenul poate fi prelungit cu câte o lună, dar nu mai mult de trei ori consecutiv. În această perioadă, solicitanții primesc un act de identitate temporar, valabil 30 de zile și reînnoit până la luarea unei decizii definitive [3, p. 30].

În contextul crizei refugiaților din Ucraina, IGM a implementat măsuri de protecție temporară pentru persoanele strămutate. Această protecție se acordă cetățenilor ucraineni cu reședința în Ucraina înainte de 24 februarie 2022, celor aflați în Republica Moldova înainte de această dată, apatrizilor și resortisanților țărilor terțe care beneficiau de protecție internațională în Ucraina și nu se pot întoarce în siguranță în țările de origine, precum și membrilor familiilor acestora. La 13 ianuarie 2025, pe teritoriul Republicii Moldova erau documentați cu permise de ședere 6.737 de cetățeni ucraineni, dintre care 2.971 aveau drept de ședere permanentă, iar 3.766 drept de ședere provizorie [3, p. 29]. În plus, numărul refugiaților ucraineni care au solicitat statut de protecție temporară a crescut semnificativ, ajungând la aproape 88.602 persoane preînregistrate și totalizând un număr de 69.432 de persoane care

au obținut documente de identitate ale beneficiarilor de protecție temporară la nivel național [3, p. 30].

IGM colaborează cu organizații internaționale, precum Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) și Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), pentru a asigura un management eficient al migrației și a facilita integrarea străinilor în comunitățile locale. Aceste eforturi includ furnizarea de asistență juridică, suport în procesul de integrare și acces la servicii esențiale pentru persoanele aflate sub protecție.

Poliția de Frontieră a Republicii Moldova deține un rol cheie în gestionarea fluxului de refugiați, asigurând securitatea și ordinea la hotarele statului. Începând cu 24 februarie 2022, odată cu escaladarea conflictului din Ucraina, Republica Moldova a înregistrat un aflux semnificativ de persoane care au traversat frontiera dinspre Ucraina. Conform datelor disponibile, peste 1,4 milioane de persoane din Ucraina au intrat în Republica Moldova, dintre care mai mult de 120.000 au rămas în țară ca refugiați [60]. Pentru a răspunde nevoilor refugiaților, Poliția de Frontieră colaborează intens cu organizații internaționale, precum UNHCR pe dimensiunea asistenței tehnice și suportului logistic, îmbunătățind capacitatea de gestionare a fluxului de persoane și asigurând servicii de calitate celor care solicită protecție internațională [61, p. 7; 62, p. 330]. De asemenea, Poliția de Frontieră cooperează cu FRONTEX, EUBAM și alte organisme internaționale pentru a asigura gestionarea eficientă a frontierelor și pentru a implementa măsuri de protecție pentru refugiați [63, p. 92; 64, p. 93].

Ministerul Muncii și Protecției Sociale are un rol esențial în sprijinirea integrării socio-economice a refugiaților în Republica Moldova. Instituția este responsabilă de elaborarea și implementarea politicilor privind accesul refugiaților la servicii sociale, asistență financiară, integrarea pe piața muncii și protecția grupurilor vulnerabile [65, p. 184; 66, p. 96]. Prin programe dedicate, ministerul facilitează incluziunea refugiaților în sistemul de protecție socială al țării, asigurându-le acces la ajutoare materiale, consiliere psihosocială și măsuri de sprijin pentru angajare [4, art. 30]. De asemenea, ministerul colaborează cu organizațiile internaționale și sectorul privat pentru a dezvolta soluții sustenabile care să sprijine atât refugiații, cât și comunitățile gazdă [67, p. 82; 68, p. 39].

Ministerul Educației și Cercetării asigură procesul de integrare a copiilor refugiați în sistemul educațional al Republicii Moldova. Instituția a simplificat procedurile de înscriere pentru copiii refugiați, oferind suport lingvistic și psihopedagogic, inclusiv prin crearea de clase cu predare în limba ucraineană [5, art. 31]. În colaborare cu parteneri internaționali, precum Agenția ONU pentru Refugiați și UNICEF Moldova, ministerul a implementat inițiative menite să asigure accesul egal la educație pentru toți copiii [69, p. 141; 70, p. 47]. Până în prezent, peste 3.500 de copii refugiați din Ucraina sunt înscriși în instituțiile de învățământ din Republica Moldova, beneficiind de un mediu educațional incluziv și adaptat nevoilor lor specifice.

Ministerul Sănătății al Republicii Moldova are o contribuție semnificativă în asigurarea accesului refugiaților la servicii medicale. Instituția a implementat măsuri pentru a oferi asistență medicală gratuită cetățenilor străini refugiați, inclusiv evaluări ale stării de sănătate la punctele de trecere a frontierei și în centrele de plasament [5, art. 30]. De asemenea, au fost detașate echipe mobile de personal medical pentru a răspunde nevoilor urgente și a asigura continuitatea tratamentului pentru boli cronice. Refugiații pot accesa serviciile de asistență medicală primară în localitățile unde sunt cazați și, în caz de urgență, pot apela Serviciul 112. Ministerul colaborează cu organizații internaționale, precum Organizația Mondială a Sănătății și Organizația Internațională pentru Migrație, pentru a facilita integrarea refugiaților în sistemul de sănătate și a le oferi informațiile necesare privind serviciile disponibile [71, p. 532; 72, p. 79].

Autoritățile administrației publice locale acordă sprijin în derularea programelor și implementarea proiectelor comunitare pentru a înlesni participarea activă a străinilor la viața socială și culturală a comunității [73, p. 160; 74, p. 462]. Realizează măsuri pentru sporirea nivelului de informare a populației autohtone cu privire la migrație, azil, integrarea socială a străinilor, dezvoltarea spiritului de toleranță și înțelegere interculturală [75, p. 22; 76, p. 100]. Identifică posibilități de cazare pentru străinii incluși în programele de integrare. Pot crea rețele de colaborare pentru facilitarea integrării străinilor, inclusiv prin delegarea și subcontractarea către organizațiile neguvernamentale a anumitor activități specifice, etc. [5, art. 32]

Organizații din sectorul asociativ în domeniul protecției refugiaților

Caritas Moldova este o organizație de binefacere, înființată în 1995, și este dedicată furnizării de servicii sociale și asistență umanitară persoanelor vulnerabile din Republica Moldova. În contextul crizei refugiaților generată de conflictul din Ucraina, Caritas Moldova a implementat proiecte de amploare pentru a sprijini refugiații ucraineni care au sosit în țară [3, p. 70]. Organizația asigură asistență de bază, furnizează alimente, produse de igienă, oferă sprijin psihosocial și medical, consiliere specializată și servicii de sănătate menite să atenueze efectele traumelor și să faciliteze recuperarea fizică și emoțională.

Centrul de Drept al Avocaților (CDA) este o organizație non-guvernamentală, apolitică și non-profit, înființată în 1997 în Republica Moldova. Misiunea sa principală este promovarea și protejarea drepturilor fundamentale ale omului, oferind asistență juridică gratuită categoriilor vulnerabile, precum solicitanții de azil, refugiații, apatrizii și străinii aflați în dificultate. Pe parcurs, CDA a dezvoltat o gamă variată de servicii pentru a răspunde nevoilor specifice ale beneficiarilor săi. Printre acestea se numără consilierea juridică, reprezentarea în instanță și monitorizarea respectării drepturilor omului în domeniile migrației, azilului și apatridiei [77, p. 161; 78, p. 8]. Organizația colaborează strâns cu autoritățile publice și partenerii locali pentru a îmbunătăți cadrul legislativ și politicile publice, asigurându-se că dreptu-

rile persoanelor străine sunt respectate și protejate. În contextul crizei refugiaților generate de conflictul din Ucraina, CDA și-a intensificat eforturile, oferind asistență juridică și suport unui număr semnificativ de beneficiari unici [5].

Centrul de Caritate pentru Refugiați (CCR) este o organizație neguvernamentală din Republica Moldova, fondată în noiembrie 1999 cu sprijinul Agenției ONU pentru Refugiați (UNHCR) [9]. Misiunea sa principală este de a facilita pre-integrarea solicitanților de azil și integrarea refugiaților, precum și a beneficiarilor protecției internaționale sau umanitare în domeniile social, educațional și cultural. Aceste servicii sunt concepute pentru a facilita adaptarea refugiaților la noul mediu și pentru a le oferi instrumentele necesare integrării eficiente în comunitățile locale. În paralel, suportul educațional reprezintă o componentă esențială a activității CCR. Organizația facilitează accesul refugiaților la cursuri de limba română, precum și la programe de formare profesională, esențiale pentru integrarea acestora pe piața muncii și pentru obținerea independenței economice [79, p. 37; 80, p. 151; 81, p. 555].

Asociația pentru Abilitarea Copilului și Familiei „AVE Copiii" este o organizație neguvernamentală cu o vastă experiență în protecția copiilor și sprijinirea familiilor aflate în dificultate. Pe lângă activitățile sale destinate prevenirii abandonului și reintegrării sociale a copiilor vulnerabili, organizația are un rol important în asistența copiilor refugiaților în Republica Moldova, în special a celor neînsoțiți sau separați de familie. „AVE Copiii" le oferă acestora servicii specializate de protecție, sprijin material și soluții durabile, menite să le asigure un mediu sigur și stabil, inclusiv facilitează integrarea copiilor refugiați în sistemul educațional din RM prin cursuri de limba română și sprijin psihosocial, astfel încât aceștia să se adapteze mai ușor și să continue procesul de învățare [82, p. 11; 83, p. 214].

Keystone Moldova este o organizație non-guvernamentală dedicată promovării incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități, a copiilor cu nevoi educaționale speciale și a celor aflați în situații de risc. Înființată în 2003 de către Keystone Human Services International, organizația își asumă misiunea de a dezvolta servicii sociale durabile și de a crea oportunități pentru persoanele aflate în dificultate, inclusiv pentru cele afectate de sărăcie, abandon sau instituționalizare. Keystone Moldova colaborează intens cu autoritățile centrale și locale pentru a reforma și îmbunătăți cadrul legislativ în domeniul protecției sociale, în conformitate cu Convenția ONU privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități.

În contextul crizei refugiaților din Ucraina, Keystone Moldova a extins considerabil sfera activităților sale pentru a răspunde nevoilor emergente ale acestei categorii vulnerabile. Organizația a lansat o linie telefonică de asistență gratuită, oferind suport informațional și consiliere psihologică pentru persoanele cu dizabilități din Republica Moldova, precum și pentru refugiații ucraineni. Această inițiativă a permis beneficiarilor să obțină rapid informațiile necesare despre serviciile disponibile și să primească sprijin emoțional într-o perioadă marcată de incertitudine și dificultăți.

Concluzii

În rezultatul cercetării din cadrul prezentului studiu au fost atinse obiectivele prestabilite care vizau analiza cadrului normativ național, a instituțiilor naționale, care aparțin atât societății civile, cât și autorităților puterii locale și centrale din Republica Moldova, dar și a mecanismelor de sprijin privind protecția refugiaților în Republica Moldova, mai cu seamă din perspectiva compatibilității cu standardele internaționale și europene. Investigația a evidențiat măsura și gradul în care normele naționale sunt compatibile în legislația europeană, prin care se promovează noi abordări, se modenizează procesul de asigurare a protecției refugiaților, dar și funcțiile instituțiilor și mecanismelor specifice de protecție.

Rezultatele studiului indică faptul că procese precum integrarea europeană și gestionarea crizei refugiaților ucraineni au determinat evoluții semnificative în legislația națională privind protecția refugiaților. Aceste schimbări au fost însoțite de reforme instituționale menite să îmbunătățească eficiența și capacitatea de răspuns a autorităților responsabile.

În contextul obținerii statutului de stat candidat la aderarea în UE, Republica Moldova va trebui să continue procesul de armonizare a legislației naționale cu acquis-ul comunitar în domeniul azilului. Acest proces presupune nu doar ajustări legislative, ci și consolidarea capacităților instituționale și dezvoltarea unor mecanisme sustenabile de sprijin pentru refugiați.

Totodată, studiul identifică o direcție esențială pentru viitor, reprezentată de integrarea refugiaților în societatea din Republica Moldova prin politici publice care să faciliteze accesul acestora la educație, servicii sociale și piața muncii. În acest sens, instituțiile naționale sunt implicate în proiectarea și implementarea unor programe specifice de incluziune, care să răspundă atât nevoilor imediate ale refugiaților, cât și obiectivelor pe termen lung privind coeziunea socială. O sugestie importantă în acest context este dezvoltarea unor parteneriate între sectorul public, mediul academic și organizațiile internaționale, care să sprijine elaborarea unor strategii bazate pe dovezi și bune practici europene, asigurând astfel o integrare sustenabilă și eficientă.

Referințe bibliografice:

1. Sprincean S. Securitatea umană și bioetica. Chișinău: Tipografia Centrală, 2017. 304 p.
2. Sprincean S. *Insecuritatea umană în contextul securității naționale: oportunități de evaluare.* În: Riscuri și amenințări la adresa securității naționale: tehnici de analiză și evaluare. Ghid metodologic. Chișinău: F.E.P. ”Tipografia Centrală”. 2019. Subcap. 3.5, p. 105-114.
3. Ministry of Internal Affairs. General Inspectorate for Migration. *Statistical Compendium of the Extended Migration Profile of Republic of Moldova for the years 2021-2023*. Chisinau, 2024. 55 p. Disponibil: https://igm.gov.md/wp-content/uploads/2024/12/Compendiul-Statistic-al-PME_-ed-2024.pdf (accesat 17.04.2025).

4. Palii O. *Study on the capacity of the national asylum system in the Republic of Moldova*. Council of Europe. Chisinau, 2024. 76 p.
5. *Cu privire la integrarea străinilor în Republica Moldova*: lege nr. 274 din 27-12-2011. In: Monitorul Oficial 31-12-2020 Nr. 372-382 art. 342.
6. Sprincean S**.** *The role of personal safety in ensuring the protection of human rights in the Republic of Moldova*. In: Защита прав человека в периоды внешнеполитической напряженности: материалы Всерос. науч-практ. конф. с Междунар. участием (Саранск, 26 мар. 2021 г.). Саранск, 2021. Ч. 1, с. 5-13.
7. Sprincean S. *Perspective de asigurare a siguranței persoanei în contextul realizării securităţii umane.* În: Studii Naționale de Securitate. Revistă ştiinţifico-practică. Nr. 1(1), 2020, p. 185-200.
8. Sprincean S, Catan A., Țoncu S. Perspective teoretice asupra promovării securității umane prin mecanisme ale statului de drept. In: *Vector European*. 2022, nr. 2, p. 30-35.
9. Sprincean S. *Cultura securitară a persoanei prin prisma acordului de asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană în contextul pandemiei de COVID-19*. In: *Studiul artelor şi culturologie: istorie, teorie, practică*. 2021, nr. 4(41), pp. 256-260.
10. SPrincean S., Pîrţac Gr., Sychev A. *Human security and ethics in support for sustainable developmen*t. In: *Vector European*. 2022, nr. 1, pp. 38-42.
11. Sprincean S. *Practici electorale incluzive pentru fortificarea securităţii umane şi siguranţei persoanei*. În: Digest electoral. Revistă de analiză, teorie şi cercetare în domeniul electoral. Ediţia VI. Decembrie 2021, p. 7-22.
12. Sprincean S. *Simbioza securităţii şi interesele republcii moldova în perspectiva extinderii UE.* Republica Moldova în contextul noii arhitecturi de securitate regională: Materialele conferinţei ştiinţifice internaţionale, 24 mai 2024. Chişinău: AMFA, 2025, p. 32-44.
13. Sprincean S., Pîrţac Gr., Mihalaş V. *Importanța procesului electoral în cadrul statului democratic.* In: Vector European. 2021, nr. 2, p. 52-57.
14. Sprincean S. *Importanța studiului conceptiei securității umane pentru o dezvoltare sustenabilă a societății.* În: Tradiție și perspective în didactica modernă. Vol. 2. Conf. Șt. Int. ”Didactica - Tradiție, Actualitate, Perspective”. Ed. IV-a. Universitatea “1 Decembrie 1918” Alba Iulia. 18-19.05.2018. București: Editura Didactică și Pedagogică, R.A. 2018, p. 352-359.
15. Sprincean S., Sîtari D. *Politici educaționale universitare europene ca imperative ale dezvoltării durabile și securității umane.* În: Promovarea valorilor social-economice în contextul integrării europene. Ediţia a 7-a. Chișinău: USEM (Pulsul Pieţei). 2025, p. 507-520.
16. Sprincean S. *Imperativele securitare ale societății contemporane*. În: Perspectivele și problemele integrării în spațiul european al cercetării și educației / Prospects

and problems of research and education integration into the European area. Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu" Cahul. Vol. VI. Partea 1, 2019, p. 29-33.
17. Sprincean S., Sohoțchi T-S, Mitrofanov, Gh. *Perspective educaționale privind importanța securității umane și siguranței persoanei în context global.* În: Tradiţie şi perspective în didactica modernă. Vol. 6. Conf. Şt. Int. *„Didactica: tradiţie, actualitate, perspective", ed. VIII-a,* 20-21.05.2022**.** Alba Iulia: Aeternitas. 2022, p. 70-74**.**
18. Sohoțchi T.-S., Sprincean S. Importanța asigurării securității umane pentru fortificarea sistemului electoral al Republicii Moldova. In: *Conferința anuală a Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral*. 11.11.2022, Cahul. 2022, pp. 47-60.
19. Sprincean S. *Sporirea securității și siguranței persoanei și progresul domeniului culturii ca deziderate ale Acordului de Asociere RM-UE*. În: Revista Studiul artelor și culturologie: istorie, teorie, practică. Nr. 1 (38), 2021, p. 243-248.
20. *Cu privire la aprobarea Programului privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025*: Hotărâre Nr. 808 din 23-11-2022. In: Monitorul Oficial 19-01-2023 Nr. 10-12 art. 21.
21. *Recommendation No 1/2022 of the EU-Republic of Moldova Association Council of 22 August 2022 on the EU-Republic of Moldova Association Agenda* [2022/1997]. In: Official Journal L 273/103, 21.10.2022.
22. European Court of Auditors. *The integration of migrants from outside the EU. Briefing Paper, May 2018.* Disponibil: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/briefing_paper_integration_migrants/briefing_paper_integration_migrants_en.pdf (accesat 20.02.2025).
23. Sprincean S. *Conceptual, methodological and bioethical perspectives of strengthening human security in Republic of Moldova.* În: Cross Border Journal for International Studies / Universitatea „Dunărea de Jos" Galați. Vol. 2, nr. 4, 2017, p. 81-94.
24. Sprincean S. *Bioetica politică ca perspectivă de extindere disciplinară și metodologică a domeniului bioeticii globale*. În: Tradiție și perspective în didactica modernă. Vol. 2. Conf. Șt. Int. "Didactica - Tradiție, Actualitate, Perspective". Ed. IV-a. Universitatea "1 Decembrie 1918" Alba Iulia. 18-19.05.2018. București: Editura Didactică și Pedagogică, R.A. 2018, p. 345-352.
25. Sprincean S. *Deepening human security and industrial symbiosis in the context of the EU enlargement*. In: Industrial Symbiosis from a technical perspective: challenges and opportunities. Bruxelles, September 10, 2024. Yecla, Spain: Technological Centre of Furniture and Wood of the Region of Murcia (CETEM). COST Action CA22110 Cooperation, development and cross-border transfer of Industrial Symbiosis among industry and stakeholders (LIAISE). 2024, p. 21-27.

26. Sprincean S. *Prioritățile de securitate națională prin prisma obiectivelor de securitate umană în contextul perspectivei de extindere a UE.* În: Conferința Internațională Jean Monnet "Mecanisme şi modele de adoptare a deciziilor la nivel local/regional/central",19-20 aprilie 2024 / Coord. L. Roşca. Chişinău: Print-Caro, 2024, p. 309-318.
27. Sprincean S. Dezvoltarea umană și siguranța persoanei în contextul preocupărilor pentru securitatea umană. In: *Studii şi cercetări juridice.* Chişinău: CEP USM, Partea 7-8. Subcap. 7.1. 2024, pp. 231-239.
28. Sprincean S. *Aspecte etice în procesele electorale în perspectiva eficientizării instituțiilor puterii de stat*. În: Impactul sistemului electoral asupra capacității de funcționalitate a instituțiilor puterii de stat din Republica Moldova. Cap. 8. Chișinău: Tipografia Centrală, 2018, p. 118-130.
29. Sprincean S. *Componenta socio-culturologică a securității umane în contextul dezvoltării sustenabile a sociumului.* În: Revista Studiul artelor şi culturologie: istorie, teorie, practică. Nr. 2 (31), 2017, p. 176-183.
30. Sprincean S. *Contribuții bioetice la reformarea sistemului de asigurare a securității umane în Republica Moldova*. În: Buletinul ştiinţific al Universităţii de Stat «Bogdan Petriceicu Hasdeu» din Cahul, Seria «Științe Sociale». 2018, nr. 2 (8), 2018, p. 41-55.
31. Brain D. *Cazul Republicii Moldova.* / Victor Moraru (coord.). Chişinău: Sirius. 2011. 260 p. ISBN 978-9975-57-015-2.
32. Sprincean S. *Filosofia supraviețuirii: repere și perspective*. În: Revista de Filosofie, Sociologie și Științe politice. Nr. 3, 2019, p. 275-278.
33. Sprincean S. *Cultura securitară ca fundament al bunăstării societății*. În: Revista Studiul artelor şi culturologie: istorie, teorie, practică. Nr. 2 (35), 2019, p. 148-153.
34. *Cu privire la aderarea Republicii Moldova la Convenţia privind statutul refugiaţilor, precum şi la Protocolul privind statutul refugiaţilor*: lege nr. 677 din 23-11-2001. In: Monitorul Oficial 11-12-2001 Nr. 150-151 art. 1199.
35. *Cu privire la azilul în Republica Moldova*: lege nr. 270 din 18-12-2008. In: *Monitorul Oficial* 13-03-2009 Nr. 53-54 art. 145
36. Sprincean S. *Valențe conceptual-metodologice ale unor categorii și noțiuni specifice domeniului securității.* În: Conferința Internațională "Consolidarea rezilienței sociale prin valorificarea capitalului uman în contextul aderării Republicii Moldova și Ucrainei la Uniunea Europeană", 17-18.10.2024. Chişinău: Editura USM, 2024, p. 219-226.
37. Sprincean S. *Provocări securitare în perioada crizei sanitare și pandemiei Covid-19.* În: Mandatul de securitate: probleme actuale de interpretare, legislație și practică. Chișinău: Print-Caro, 2020, p. 104-109.
38. Sprincean S. Provocări contemporane la adresa securității umane și siguranței persoanei. In: *Statul, securitatea şi drepturile omului în era digitală.* Chişinău: CEP USM, 2023, Volum 1, pp. 202-209.

39. Sprincean S. Perspective de ajustare a principiilor securității umane în condițiile unui nou context geopolitic. In: *Perspectivele și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației*, Ed. Volumul X. Cahul: CentroGrafic, 2023, Vol.10, Partea I, p. 40-44.
40. Sprincean S., Sohoțchi T.-S. *Human security and personal safety approaches to the contemporary East-European security challenges.* In: Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи: матеріали Міжнародної XI науково-практичної конференції, Чернівці, 27 травня 2021 року. Чернівці: Технодрук, 2021. с. 149-156.
41. Sprincean S. *Politica securității umane în Republica Moldova în contextul provocărilor și oportunităților mediului regional de securitate*. În: Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurare a parcursului european. Chișinău: Tipografia Centrală. Subcap. 5.2. 2019, p. 477-497.
42. *Cu privire la statutul juridic al cetăţenilor străini şi al apatrizilor în Republica Moldova*: lege nr. 275 din 10-11-1994. In: *Monitorul Oficial* 29-12-1994 Nr. 20 art. 234.
43. *Cu privire la cetăţenia Republicii Moldova*: lege 1024 din 02-06-2000. In: *Monitorul Oficial* 09-12-2005. Nr. Ed. Specială.
44. *Cu privire la regimul străinilor în Republica Moldova:* lege nr. 200 din 16-07-2010. In: *Monitorul Oficial* 24-09-2010 Nr. 179-181 art. 610.
45. *Cu privire la resortisanţii statelor terţe care au obligaţia deţinerii unei vize şi resortisanţii statelor terţe care sînt exoneraţi de obligativitatea deţinerii unei vize la traversarea frontierei de stat a Republicii Moldova*: lege nr. 257 din 01-11-2013. In: *Monitorul Oficial* 03-01-2014 Nr. 1-3 art. 02.
46. *Cu privire la aderarea Republicii Moldova la Convenţia privind statutul apatrizilor*: lege nr. 275 din 27-12-2011. In: Monitorul Oficial 03-02-2012 Nr. 25-28 art. 83.
47. Sprincean S. *Evoluția metodologiei de cercetare în studiile de securitate în contextul noilor provocări geopolitice*. În: Promovarea valorilor social-economice în contextul integrării europene. Ediţia a 7-a. Chișinău: USEM (Pulsul Pieţei). 2025, p. 542-553.
48. Sprincean S. Aspecte securitare ale procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. In: *Securitatea umană și socială în statul democratic*, 27 octombrie 2023. Chișinău: Tipografia "Print-Caro", 2023, p. 25-32.
49. Sprincean S., Tocarjevschi A. *Exercitarea controlului asupra sectorului de securitate de către instituțiile politice.* În: Promovarea valorilor social-economice în contextul integrării europene. Ediţia a 7-a. Chișinău: USEM (Pulsul Pieţei). 2025, p. 521-530.
50. Sprincean S. *Development of conceptual apparatus of the contemporary security studies for better analysis of securing good governance and democracy*. In: Elec-

tion Integrity and the Quality of Democracy: Challenges and Pathways to Good Governance. The work of the materials of the international scientific conference. Chişinău: CEP USM. 2025, p. 110-123.
51. *Cu privire la aprobarea Regulamentului Centrului de Plasament Temporar al Străinilor*: Hotărâre nr. 493 din 07-07-2011. In: *Monitorul Oficial.* 22-07-2011 Nr. 118-121 art. 605.
52. *Cu privire la instituirea centrelor de integrare pentru străini:* Hotărâre nr. 553 din 12-07-2017. In: Monitorul Oficial 14-07-2017 Nr. 244-251 art. 637.
53. *Cu privire la constituirea Comisiei de coordonare a activităților în domeniul migrației și azilului:* Hotărâre nr. 947 din 03-10-2018. In: *Monitorul Oficial.* 05-10-2018 Nr. 377-383 art. 1005.
54. *Cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a domeniului afacerilor interne pentru anii 2022-2030*: Hotărâre nr. 658 din 23-09-2022. In: Monitorul Oficial. 28-10-2022 Nr. 334-341 art. 797.
55. *Cu privire la ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, şi Uniunea Europeană şi Comunitatea Europeană a Energiei Atomice şi statele membre ale acestora, pe de altă parte:* lege nr. 112 din 02-07-2014. In: Monitorul Oficial 18-07-2014. Nr. 185-199 art. 442.
56. *Cu privire la acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina*: Hotărâre nr. 21 din 18-01-2023. In: Monitorul Oficial. 26-01-2023 Nr. 21-22 art. 38.
57. *Cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General pentru Migrație:* Hotărâre nr. 16 din 11-01-2023. In: Monitorul Oficial 19-01-2023 Nr. 10-12 art. 25.
58. Sprincean S. *Știința Deschisă în sprijinul asigurării securității umane și siguranței persoanei*. În: *Știința Deschisă în Republica Moldova*. Ediția 2, 27-28.10.2022. Chişinău. Chişinău: "Print-Caro" SRL, 2022, p. 187-200.
59. Sprincean S. *Libertatea individuală şi siguranţa persoanei ca imperative didactice.* În: Tradiție și perspective în didactica modernă. Vol. 4. Alba Iulia: Aeternitas, 2020, p. 263-268.
60. *Ministry of Internal Affairs. Border Police. Press release*. Disponibil: https://border.gov.md/en/node/6910 (accesat 19.02.2025).
61. Sprincean S. *Unele stringențe și imperative în studiile contemporane de securitate*. În: Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităţilor de securitate şi asigurare a parcursului european. / Republica Moldova în contextul provocărilor interne şi externe la adresa securităţii naţionale (Partea a III-a). Chişinău: Tipografia Centrală. 2019. Cap. 1, p. 5-20.
62. Sprincean S. *Rolul securității umane în consolidarea sistemului național de securitate*. În: Interconexiunile integrării sociale și consolidarea sistemului național de securitate: Monografie colectivă; colegiul de redacție: Ludmila Roșca [et al.]. Chişinău: Print-Caro. Cap. 11. 2022, p. 329-359.

63. Sprincean S, Slutu N. *Ajustarea și aprofundarea obiectivelor de securitate umană în contextul fructificării perspectivei de extindere a UE*. În: Analele Științifice ale Universității de Studii Europene din Moldova. Ediția VIII. Chișinău: Pulsul Pieţei. 2024, p. 91-96.
64. Sprincean S., Becciu S. *Perspectiva postmodernă asupra problematicii siguranței omului în contextul provocărilor contemporane*. În: Revista de științe politice și relații internaționale (Institutul de științe politice și relații internaționale „Ion I. C. Brătianu") [București], Tomul XVIII, Nr. 2, 2021, p. 91-100.
65. Sprincean S. *Politici de asigurare a securității umane în condiții pandemice*. În: Top 10 probleme politice a societăţii în contextul pandemiei de coronavirus de tip nou. Chișinău: Tipografia Centrală. Subcap. 2.5. 2022, p. 179-218.
66. Sprincean S., Sohoțchi T.-S. *Ensuring human security in the conditions of the COVID-19 pandemic.* In: Sakharov readings 2021: environmental problems of the XXI century. Часть 1. Минск: ИВЦ Минфина, 2021, p. 95-98.
67. Sprincean S. *Imperative bioetice și securitare ca repere în educație și cercetare*. În: Educaţia din perspectiva valorilor. Tom XIV. Summa Paedagogica. Conf. Şt. Int. „Educaţia din Perspectiva Valorilor", Ed. a X-a*,* Alba-Iulia. 10-11.10.2018. 2019. București: Eikon, p. 80-85.
68. Sprincean S., Sohoțchi T-S. *Incursiuni în studiul securității umane și siguranței persoanei*. În: Perspectivele și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației. US "Bogdan Petriceicu Hasdeu". Vol. VIII, partea 1. Cahul: USC. 2021, p. 38-42.
69. Sprincean S. *Imperativul promovării securității umane în contextul procesului de integrare europeană a Republicii Moldova.* În: Republica Moldova în contextul oportunităților de modernizare: necesități de democratizare, securitate și cooperare. Cap. 10. Chișinău: Tipografia Centrală, 2016, p. 139-155.
70. Sprincean S. *The role of civil unity in the process of ensuring human security in the Republic of Moldova.* In: Правовые аспекты нациестроительства в России: история и современность. Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием. 17.04.2020 г. Саранск: ЮрЭксПрактик. 2020, p. 44-51.
71. Sprincean S., Grigoriu I. *Perspective civilizaționale în procesul de asigurare a securității umane.* În: Promovarea valorilor social-economice în contextul integrării europene. Ediţia a 7-a. Chișinău: USEM (Pulsul Pieţei). 2025, p. 531-541.
72. Sprincean S. *Problematica securității umane în contextul evoluției societății contemporane*. În: Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul evoluțiilor geopolitice regionale. Cap. 4. Chișinău: Tipografia Centrală. 2016, p. 77-94.
73. Sprincean S. *Sustainability of public policies for strengthening personal safety and human security in conditions of political instability in the East-European*

region. In: Evaluation of Policies on Social Inclusion, Migration, in particular interventions related to integration. The 2nd PROFEEDBACK Conference. 12-13.09.2022. PROFEEDbook2. COST Action CA20112 PlatfoRm OF policy Evaluation community for improvED EU policies and Better ACKnowledgement - PROFEEDBACK. University of Maribor, Slovenia. 2022, p. 156-164.
74. Sprincean S. *Importanța securității umane în optimizarea politică și bioetică a managementului crizelor globale*. În: Political Science, International Relations and Security Studies. International Conference Proceedings. The Xth Edition. [Sibiu], 27-29 May 2016, p. 461-470.
75. Sprincean S. Modernizarea domeniului securității ca obiect de studiu și disciplină didactică. In: *Studii naționale de securitate*, 2022, nr. 1(5), pp. 18-27.
76. Sprincean S. Siguranța persoanei în contextul sistemului de asigurare a securității umane. In: *Parteneriatul Estic: spre o comunitate a democrației și prosperității*, Ed. 16. Chișinău: "Print-Caro" SRL, 2023, 1, pp. 98-105.
77. Sprincean S. *Corelații ale problematicii siguranței persoanei și securității umane cu domeniul drepturilor omului.* În: *Studii și cercetări juridice.* Chișinău: Tipografia Centrală. Partea a 6-a. Subcap. 7.1. 2023, p. 157-170.
78. Sprincean S. *Siguranța persoanei în condițiile necesității asigurării securității în domeniul electoral*. În: Digest electoral. Revistă de analiză, teorie şi cercetare în domeniul electoral. Ediţia VII. Iunie 2022, p. 6-17.
79. Sprincean S. *The Role of Human Security in Identifying New Perspectives of Development of the Education in the Field National Security*. În: Revista „Current and Future Perspectives on Teaching and Learning". Universitatea „1 Decembrie 1918" Alba-Iulia. Nr. 1 (1), 2019, p. 36-43.
80. Sprincean S., Sohoțchi T.-S. *Incursiuni educaționale în cercetarea problematicii securității umane și siguranței persoanei.* În: Tradiție și perspective în didactica modernă. Vol. 5. Conf. Șt. Int. *„Didactica: tradiție, actualitate, perspective", ed. VII-a,* **21-22.05.2021.** Alba Iulia: Aeternitas, 2021, p. 149-153.
81. Sprincean S., Costa Bruno Daniel Ferreira. *Theoretical-methodological perspectives in researching person's safety in the context of the necessity of security redimensioning*. În: Promovarea valorilor social-economice în contextul integrării europene. Ediția a 7-a. Chișinău: USEM (Pulsul Pieței). 2025, p. 554-563.
82. Sprincean S. *Considerații privind implocarea tinerilor în alegeri*. În: Digest electoral. Revistă de analiză, teorie şi cercetare în domeniul electoral. Ediţia VIII. Decembrie 2022, p. 7-18.
83. Sprincean S. *Importanța modelelor etice și deliberative în formarea comportamentului politic.* În: Tradiție și perspective în didactica modernă. Vol. 3. Universitatea „1 Decembrie 1918" Alba-Iulia. Alba-Iulia: Aeternitas. 2019, p. 212-219.

CZU: 341.231.14:004.8 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.19

DREPTURILE OMULUI LA FRONTIERELE INTERNAȚIONALE: EXPLORAREA NOILOR TEHNOLOGII, RISCURILE ȘI OPORTUNITĂȚILE ACESTORA

HUMAN RIGHTS AT INTERNATIONAL BORDERS: EXPLORING NEW TECHNOLOGIES, THEIR RISKS AND OPPORTUNITIES

MORARI Victor
Consultant principal, Direcția prevenirea torturii,
Oficiul Avocatului Poporului
E-mail: victor.morari@ombudsman.md

Abstract. *În contextul utilizării tot mai frecvente a noilor tehnologii digitale în gestionarea frontierelor, articolul analizează implicațiile acestora asupra drepturilor fundamentale ale persoanelor aflate în mișcare. De la recunoaștere biometrică și algoritmi de inteligență artificială, până la sisteme de supraveghere și baze de date interoperabile, aceste tehnologii sunt promovate pentru capacitatea lor de a eficientiza procesele și de a răspunde rapid provocărilor legate de migrație. Totuși, aplicarea lor generează preocupări serioase privind legalitatea, transparența, discriminarea algoritmică, protecția datelor personale și accesul la azil. Lucrarea examinează cadrul juridic internațional aplicabil, inclusiv standardele ONU și europene privind drepturile omului, și subliniază necesitatea unei reglementări clare și a unor garanții efective. Prin exemple de bune practici și oportunități orientate spre soluții, se evidențiază potențialul tehnologiei de a sprijini protecția vieților și eficientizarea proceselor, cu condiția respectării principiilor legalității, proporționalității și nediscriminării. Concluzia scoate în evidență importanța unei abordări centrate pe demnitate și incluziune, care să valorifice potențialul inovației fără a compromite drepturile fundamentale.*

Cuvinte-cheie: *drepturile omului, frontiere internaționale, tehnologii emergente, inteligență artificială, migrație, protecție internațională, azil, supraveghere digitală, recunoaștere biometrică, reglementare, non-refoulement.*

Introducere

În contextul globalizării accelerate și al intensificării mobilității transfrontaliere, statele investesc tot mai mult în tehnologii avansate pentru controlul frontierelor. De la sisteme biometrice și supraveghere prin inteligență artificială, până la analize predictive și scanere automate, noile tehnologii transformă fundamental modul în care frontierele internaționale sunt administrate [1]. Această evoluție generează întrebări fundamentale privind necesitatea menținerii unui echilibru adecvat între obiectivele legitime de securitate ale statelor și obligația respectării drepturilor fundamentale ale persoanelor aflate sub jurisdicția acestora.

Frontierele internaționale nu constituie spații de excludere de la aplicarea drepturilor omului. Deși statele dispun de un drept suveran de a-și controla granițele și de a reglementa intrarea și șederea străinilor, ele sunt obligate, în temeiul dreptului internațional, să respecte, să protejeze și să garanteze drepturile fundamentale ale tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția lor, inclusiv în zonele de frontieră [2]. Astfel, integrarea tehnologiilor moderne de supraveghere și analiză în politicile de frontieră trebuie să fie ghidată de principiile legalității, necesității, proporționalității și nediscriminării.

În același timp, aceste tehnologii pot oferi oportunități relevante pentru eficientizarea procedurilor, prevenirea traficului de persoane și îmbunătățirea răspunsului umanitar. Cu toate acestea, ele pot genera riscuri semnificative, inclusiv încălcări ale vieții private, discriminare algoritmică, profilare etnică sau lipsa accesului la căi de atac eficiente.

Acest articol își propune să analizeze implicațiile utilizării noilor tehnologii la frontierele internaționale din perspectiva drepturilor omului. Vom examina mai întâi cadrul juridic aplicabil și responsabilitățile statelor, urmate de o evaluare a riscurilor asociate aplicării tehnologiilor în domeniul migrației și controlului la frontieră. În final, vom analiza bune practici și recomandări pentru o abordare echilibrată, bazată pe drepturile omului, care să valorifice potențialul noilor tehnologii fără a compromite demnitatea și siguranța persoanelor aflate în mișcare.

Cadrul juridic internațional privind drepturile omului la frontiere și implicațiile noilor tehnologii digitale

Drepturile fundamentale ale omului sunt aplicabile în mod egal la frontierele internaționale, fără excepție, chiar și în contextul exercitării suveranității statelor asupra controlului migrației. Statele au dreptul să își gestioneze frontierele, însă această prerogativă trebuie exercitată în conformitate cu normele internaționale privind drepturile omului, care prevăd limite în ceea ce privește tratamentul aplicat migranților, solicitanților de azil și refugiaților.

Instrumentele internaționale relevante includ Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 14 – dreptul de a căuta azil. *În cazul persecuției, orice persoană are dreptul să caute azil și să beneficieze de azil în alte țări. Acest drept nu poate fi invocat în cazul unor urmăriri penale bazate pe comiterea unei crime de drept comun sau pe acțiuni contrare scopurilor și principiilor Națiunilor Unite*. Pactul internațional privind drepturile civile și politice (ICCPR), Convenția privind statutul refugiaților (1951) și Convenția împotriva torturii (1984). În același timp, Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) rămâne un instrument central în jurisprudența regională, cu aplicabilitate directă asupra comportamentului statelor membre în gestionarea frontierelor, inclusiv în ceea ce privește dreptul la viață (art. 2), interzicerea torturii (art. 3), dreptul la libertate și siguranță (art. 5) și protecția vieții private și a datelor personale (art. 8) [3].

Utilizarea tehnologiilor digitale avansate – cum ar fi supravegherea biometrică, recunoașterea facială, analiza predictivă a datelor și sistemele automatizate – generează riscuri pentru respectarea acestor drepturi. În special, implementarea inteligenței artificiale (AI) în procesele de gestionare a migrației generează preocupări semnificative privind legalitatea, transparența, responsabilitatea și nediscriminarea. Organizații precum OHCHR și UNHCR au subliniat nevoia unor garanții clare în utilizarea tehnologiilor la frontieră [4], inclusiv dreptul la un recurs efectiv în cazul deciziilor automatizate și dreptul la protecția datelor cu caracter personal.

Principiul nereturnării (non-refoulement), consacrat de articolul 33 din Convenția privind statutul refugiaților, reprezintă o normă imperativă (jus cogens) de drept internațional cutumiar [5] care nu admite derogări și care trebuie respectată în toate circumstanțele, inclusiv în contextul digitalizării procedurilor de azil sau al externalizării deciziilor privind migrația. În plus, Ghidul ONU privind conduita în utilizarea AI și recomandările Consiliului Europei privind guvernarea algoritmică oferă direcții pentru integrarea standardelor de drepturile omului în procesele tehnologice implementate la frontiere.

În mai 2024, două instrumente regionale de referință – Convenția Consiliului Europei privind inteligența artificială, drepturile omului, democrația și statul de drept și Actul Uniunii Europene privind Inteligența Artificială (AI Act) – au reprezentat un pas important în dezvoltarea reglementărilor aplicabile tehnologiilor avansate, inclusiv în gestionarea migrației. Deși Convenția Consiliului Europei privind inteligența artificială promovează o abordare bazată pe evaluarea riscurilor și oferă un cadru juridic general pentru protejarea drepturilor fundamentale, aceasta nu prevede în mod expres interdicții privind utilizările abuzive ale AI, inclusiv în domeniul migrației. Mai mult, excluderea aplicabilității Convenției în sfera securității naționale poate conduce la lacune serioase de protecție, permițând statelor să recurgă la tehnologii de supraveghere sau control fără obligația de a respecta standardele prevăzute, ceea ce generează preocupări din perspectiva drepturilor omului. În paralel, AI Act-ul UE introduce o clasificare a riscurilor și interzice anumite practici, cum ar fi identificarea biometrică în timp real sau recunoașterea emoțiilor în contexte sensibile, dar permite în continuare folosirea sistemelor de analiză predictivă în controlul migrației, o practică criticată de societatea civilă și instituțiile pentru drepturile omului. Ambele instrumente reflectă progrese relevante, dar evidențiază în același timp nevoia urgentă de consolidare a standardelor internaționale și a mecanismelor independente de supraveghere, pentru a preveni folosirea disproporționată sau discriminatorie a tehnologiei în contextul frontierelor și al protecției internaționale.

Chiar dacă noile tehnologii oferă instrumente moderne de control și eficiență, standardele internaționale privind drepturile omului rămân inerente și obligatorii. Statele trebuie să-și adapteze legislația și politicile astfel încât să nu afecteze dem-

nitatea umană. Adaptarea cadrului normativ la noile condiții tehnologice presupune implicarea activă a instituțiilor naționale pentru drepturile omului și a mecanismelor independente de supraveghere, în vederea monitorizării respectării drepturilor fundamentale.

Utilizarea tehnologiilor avansate în guvernanța frontierelor

În ultimul deceniu, noile tehnologii digitale au devenit instrumente centrale în guvernanța frontierelor, fiind promovate de state și organizații internaționale ca mijloace de creștere a eficienței, siguranței și capacității de control. Printre cele mai utilizate tehnologii se numără recunoașterea facială și biometrică, sistemele de supraveghere bazate pe inteligență artificială, dronele, camerele termice, senzorii și bazele de date partajate între autoritățile naționale și regionale.

Recunoașterea facială și biometrică [6] presupune utilizarea amprentelor, imaginilor faciale, scanărilor irisului și altor trăsături fiziologice pentru a identifica persoanele care trec frontiera. Deși această tehnologie este folosită pentru verificarea identității și prevenirea fraudelor, preocupările legate de acuratețe, păstrarea datelor și riscul profilării discriminatorii sunt semnificative.

Tehnologiile de supraveghere avansată, precum dronele, camerele cu detecție termică și sistemele bazate pe inteligență artificială (AI), permit monitorizarea vastă și continuă a zonelor de frontieră, inclusiv în condiții dificile de vizibilitate. Acestea sunt utilizate pentru detectarea traversărilor ilegale, dar impun necesitatea unei evaluări a proporționalității măsurilor și a compatibilității acestora cu drepturile fundamentale, în special cu dreptul la viață privată și libertatea de circulație.

Senzorii de mișcare, radarele de teren și sistemele de recunoaștere automată a vehiculelor sunt integrate tot mai frecvent cu baze de date partajate, precum SIS II (Sistemul de Informații Schengen), Eurodac sau VIS (Visa Information System), ceea ce creează un ecosistem de securitate conectat, dar care riscă să afecteze principiile transparenței, accesului la justiție și protecției datelor personale.

Exemple de implementare relevante includ: FRONTEX (Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă) utilizează drone, camere de supraveghere și instrumente predictive pentru a controla frontierele externe ale UE, în cadrul programului EUROSUR și prin proiecte-pilot de analiză de risc cu sprijin AI [7]. SUA a implementat recunoașterea facială în peste 20 de aeroporturi internaționale și desfășoară patrule cu drone de-a lungul graniței de sud [8]. Australia utilizează sisteme biometrice și scanare automată în porturi de intrare, precum și algoritmi de screening avansați pentru analiza riscurilor de securitate [9].

Deși eficiența acestor tehnologii este frecvent evidențiată în discursul instituțional și politic, se impune instituirea unui cadru juridic clar, aliniat standardelor internaționale privind drepturile omului, care să reglementeze utilizarea acestora și să prevină riscurile de supraveghere disproporționată și de discriminare structurală a migranților.

Riscuri pentru drepturile omului asociate tehnologiilor utilizate la frontiere

Utilizarea noilor tehnologii în supravegherea frontierelor generează preocupări privind respectarea drepturilor fundamentale. Deși aceste instrumente pot contribui la îmbunătățirea eficienței operaționale și la prevenirea migrației neregulamentare, ele pot, în lipsa unor garanții adecvate, conduce la practici care subminează drepturile fundamentale ale migranților, solicitanților de azil și altor persoane aflate în mișcare.

Lipsa transparenței și a mecanismelor eficiente de contestare constituie una dintre cele mai frecvente deficiențe. Algoritmii de decizie automatizată, inclusiv cei utilizați în procesul de triere, control la frontieră sau evaluare a riscurilor, nu oferă suficientă transparență în privința criteriilor utilizate în luarea deciziilor. Persoanele afectate nu au întotdeauna acces la informații clare privind deciziile luate în baza acestor tehnologii, ceea ce le limitează posibilitatea de a contesta sau de a obține reparații legale.

Discriminarea algoritmică și profilarea rasială reprezintă riscuri persistente în contextul tehnologiilor bazate pe inteligență artificială și învățare automată. Modelele algoritmice antrenate pe seturi de date părtinitoare pot reproduce și amplifica stereotipurile deja existente, ducând la tratamente discriminatorii în funcție de etnie, naționalitate, gen sau religie. În contextul gestionării frontierelor, acest fenomen poate conduce la aplicarea unor controale excesive sau la refuzuri arbitrare de acces. [10].

Restricționarea accesului la azil și protecție internațională este un alt efect problematic. Măsurile de supraveghere intensivă și blocare a rutelor de migrație pot avea ca rezultat împiedicarea fizică a accesului persoanelor aflate în nevoie de protecție la procedurile de azil, subminând astfel principiul nereturnării și dreptul de a solicita azil, consacrat în instrumentele internaționale precum Convenția de la Geneva din 1951 [11].

Riscurile pentru viața privată și protecția datelor sunt amplificate de colectarea și partajarea masivă a informațiilor personale și biometrice, fără consimțământ informat sau control adecvat. Baze de date interoperabile precum SIS II, Eurodac sau VIS sunt operate cu standarde de protecție variabile între statele membre și pot deveni surse de abuz în lipsa unor mecanisme bine consolidate de control și audit [12].

Eșecul în identificarea și tratarea vulnerabilităților este de asemenea îngrijorător. Tehnologiile standardizate pot omite particularitățile persoanelor aflate în situații de risc, cum ar fi minorii neînsoțiți, victimele traficului de persoane sau persoanele cu dizabilități. Lipsa unei abordări centrate pe persoană poate duce la clasificări eronate, lipsa accesului la servicii și, în unele cazuri, la rețineri sau returnări ilegale [13].

Prin urmare, orice strategie de utilizare a tehnologiilor la frontiere trebuie să fie guvernată de principiile legalității, necesității, proporționalității și responsabilității, în concordanță cu obligațiile internaționale în domeniul drepturilor omului.

Oportunități și bune practici în utilizarea tehnologiilor la frontiere

Deși utilizarea tehnologiilor digitale avansate în gestionarea frontierelor și migrației implică riscuri semnificative, aceasta poate oferi – atunci când este reglementată în mod adecvat – oportunități reale pentru promovarea și protejarea drepturilor omului. Integrarea unui cadru normativ coerent și bine fundamentat, alături de garanții procedurale adecvate, poate transforma tehnologia într-un instrument complementar, destinat să sprijine eficiența administrativă și să contribuie la protejarea vieților.

Un exemplu concludent îl reprezintă utilizarea tehnologiilor pentru salvarea de vieți, în special în contextul operațiunilor de căutare și salvare în Marea Mediterană sau în alte regiuni expuse fluxurilor migratorii [14]. Sistemele de localizare prin satelit, dronele și senzorii termici sunt folosite pentru identificarea rapidă a ambarcațiunilor aflate în pericol, facilitând intervenții de urgență care previn tragedii umanitare.

De asemenea, digitalizarea procedurilor de azil și migrație s-a dovedit eficientă în optimizarea proceselor administrative [15], permițând o procesare mai rapidă a cererilor, reducerea duratei de așteptare pentru solicitanți și creșterea transparenței în luarea deciziilor. Utilizarea platformelor online – pentru programarea întâlnirilor, depunerea cererilor sau monitorizarea stadiului acestora – facilitează accesul solicitantului la informații esențiale și predictibilitate în interacțiunea cu autoritățile, contribuind astfel la asigurarea unui proces echitabil și la respectarea dreptului de acces la justiție.

O altă bună practică este utilizarea tehnologiei într-un mod responsabil și proporțional, în strictă conformitate cu standardele internaționale privind drepturile omului. Aceasta presupune ca măsurile tehnologice implementate în domeniul migrației și al controlului frontierelor să fie bine fundamentate juridic, să aibă scopuri clare și legitime, și – acolo unde este posibil – să fie autorizate de instanțe sau alte autorități independente. De asemenea, monitorizarea utilizării acestor tehnologii trebuie realizată de mecanisme independente, cum ar fi instituțiile naționale pentru drepturile omului sau organismele de supraveghere democratică, pentru a preveni eventuale abuzuri și a garanta respectarea principiilor legalității, necesității și proporționalității.

În ceea ce privește cadrul de reglementare, un exemplu pozitiv este Carta europeană a drepturilor digitale, care stabilește standarde privind utilizarea echitabilă a tehnologiilor în context digital, inclusiv dreptul la explicații privind deciziile automatizate, protecția datelor cu caracter personal și accesul nediscriminatoriu la servicii digitale. De asemenea, Regulamentul general privind protecția datelor (GDPR) oferă un cadru riguros pentru prelucrarea etică a informațiilor, inclusiv în domeniul migrației [16].

În concluzie, tehnologia poate sprijini realizarea drepturilor fundamentale, cu condiția existenței unor garanții juridice, procedurale și instituționale clare, adaptate contextului specific al gestionării frontierelor și protecției internaționale.

Concluzii și observații

Se evidențiază necesitatea imperativă de a menține un echilibru între obiectivele legitime de securitate ale statelor și respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor aflate în mișcare. Într-un context marcat de creșterea utilizării tehnologiilor moderne în gestionarea frontierelor și a migrației, este esențial ca implementarea acestora să fie precedată de evaluări riguroase ale impactului asupra drepturilor omului [17].

Lipsa unor mecanisme transparente și a unor căi efective de contestare reprezintă un risc major pentru accesul la protecție internațională și pentru respectarea principiului nereturnării. Este necesar ca statele să asigure un cadru clar de reglementare, fundamentat pe standarde internaționale în domeniul drepturilor omului, care să includă dispoziții privind transparența, protecția datelor, responsabilitatea instituțională și supravegherea democratică.

Participarea societății civile, a organizațiilor pentru drepturile omului și a instituțiilor naționale de drepturile omului în procesul decizional privind utilizarea tehnologiilor la frontieră este necesară pentru legitimitatea și eficiența politicilor adoptate [18]. Totodată, se remarcă nevoia de consolidare a cadrului normativ internațional, pentru a oferi un răspuns coerent la provocările generate de digitalizarea guvernării migrației și a azilului.

În ansamblu, se conturează nevoia unei abordări umane și incluzive, care să recunoască demnitatea inerentă a fiecărei persoane, indiferent de statutul său juridic, și să favorizeze soluții bazate pe solidaritate, protecție și incluziune, nu pe excludere și control disproporționat.

În contextul Republicii Moldova, aceste provocări capătă relevanță practică în procesul de digitalizare a procedurilor de azil și protecție temporară, în special în relație cu refugiații ucraineni. Integrarea tehnologiilor în sistemele naționale de identificare, asistență socială și sănătate trebuie să fie însoțită de garanții solide privind protecția datelor și nediscriminarea, iar mecanismele independente joacă un rol important în monitorizarea respectării drepturilor fundamentale în aceste procese.

Referințe bibliografice

1. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). *Artificial intelligence and fundamental rights.* 2020. Disponibil la: https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights
2. OHCHR. Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders. Disponibil: la: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf
3. The European Convention on Human Rights.
4. OHCHR & UNHCR. *Joint statement on the use of digital technologies in border management. 2021*.
5. UNHCR Note on Non-Refoulement. EC/SCP/2. 1977.

6. Garvie, Clare. The Perpetual Line-Up: Unregulated Police Face Recognition in America. Georgetown Law Center on Privacy & Technology, 2016. Disponibil: https://www.perpetuallineup.org/sites/default/files/2016-12/The%20Perpetual%20Line-Up%20%20Center%20on%20Privacy%20and%20Technology%20at%20Georgetown%20Law%20-%20121616.pdf
7. FRONTEX. Annual Risk Analysis Report. 2023. Disponibil la: https://frontex.europa.eu
8. U.S. Customs and Border Protection (CBP). Biometric Entry-Exit Program. Disponibil: https://www.cbp.gov
9. Australian Government – Department of Home Affairs. SmartGates and Biometrics. Disponibil la: https://www.homeaffairs.gov.au
10. Eubanks, Virginia. Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor. St. Martin's Press, 2018.
11. UNHCR. Legal considerations on access to territory and asylum procedures for persons fleeing Ukraine. 2022.
12. Bygrave, Lee A. Data Privacy Law: An International Perspective. Oxford University Press, 2014.
13. UNICEF. Children on the Move: Protecting Unaccompanied and Separated Children. 2018.
14. IOM. Missing Migrants Project. Disponibil la: https://missingmigrants.iom.int
15. European Commission. Migration and Home Affairs – Digitalisation of asylum procedures. 2022.
16. European Parliament. Charter of Digital Rights. Brussels: 2022.
17. Council of Europe. Guidelines on the responsible use of AI in the justice system. 2021.
18. Global Compact for Migration. Objective 11 – Manage borders in an integrated, secure and coordinated manner. 2018.

CZU: 341.231.14:314.745.22 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.20

DREPTUL LA LIBERTATE ȘI SIGURANȚĂ A REFUGIAȚILOR – STANDARDE INTERNAȚIONALE ȘI NAȚIONALE[1]

THE RIGHT TO FREEDOM AND SAFETY OF REFUGEES – INTERNATIONAL AND NATIONAL STANDARDS

CHEPTENE Veronica
Studentă doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova
Cercetător științific, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice
ORCID ID: 0000-0003-0762-5049
E-mail: veronicapozneacova@gmail.com

Abstract. *The article analyses the legal framework, which guarantees the protection of refugees, focussing on their right to liberty and security in the international and national context. The article aims to provide a detailed understanding of international and European standards in the field of the right to liberty and security of refugees and to examine their implementation in the Moldovan legislation. It analyses the provisions of the Geneva Convention of 1951, which regulates the fundamental rights of refugees and prohibits their return to countries where their life or freedom would be threatened. In this article, we examined the regulation of refugee rights in the European Union is detailed in the relevant directives, such as Directive 2011/95/EU and Directive 2013/33/EU, which set out the conditions for protection, including the right to freedom of movement and protection against arbitrary detention. The European Court of Human Rights standards are examined by analysing the case law, which provides a practical interpretation of the right to liberty and security of refugees, emphasising the principle of exceptional and proportionate detention. The analysis of the regulation of refugee rights in the Republic of Moldova highlights its compliance with international standards, including the guarantee of freedom of movement and the prohibition of arbitrary detention of refugees.*

Keywords: *right to liberty, refugees, Geneva Convention, subsidiary protection, temporary protection*

Rezumat. *Articolul explorează cadrul normativ, care garantează protecția refugiaților, concentrându-se pe dreptul lor la libertate și siguranță în context internațional și național. Articolul își propune să ofere o înțelegere detaliată a standardelor internaționale și europene în domeniul dreptului la libertatea și siguranță a refugiaților și să examineze implementarea acestora în legislația Republicii Moldova. Sunt analizate prevederile Convenției de la Geneva*

[1] Articolul a fost elaborat în cadrul subprogramului 01.05.01 Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice, realizat de Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al Universității de Stat din Moldova

din 1951, care reglementează drepturile fundamentale ale refugiaților și interzice returnarea acestora în state, în care viața sau libertatea lor ar fi amenințate. Reglementarea drepturilor refugiaților în Uniunea Europeană este detaliată prin directivele relevante, precum Directiva 2011/95/UE și Directiva 2013/33/UE, care stabilesc condițiile de protecție, inclusiv dreptul la libertate de mișcare și protecția împotriva detenției arbitrare. Standardele Curții Europene a Drepturilor Omului sunt examinate prin analiza jurisprudenței, care oferă o interpretare practici a dreptului la libertate și siguranță al refugiaților, subliniind principiul detenției excepționale și proporționale. Analiza reglementării drepturilor refugiaților în Republica Moldova evidențiază conformitatea acesteia cu standardele internaționale, inclusiv garantarea libertății de circulație și interzicerea detenției arbitrare a refugiaților.

Cuvintele-cheie: *dreptul la libertate, refugiați, Convenția de la Geneva, protecție subsidiară, protecție temporară*

Introducere

Libertatea individuală este o valoare supremă a societății contemporane și reprezintă fundamentul pentru exercitarea altor drepturi și libertăți, garantând posibilitatea persoanei de a acționa autonom și liber de orice formă de control excesiv sau represiv. Libertatea individuală reprezintă un drept universal proclamat și protejat prin intermediul standardelor universale și regionale în domeniul drepturilor omului, fiind reglementată de art. 3 din Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948) [1], art. 9 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice (1966) [2], art. 5 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (1950) [3] și art. 6 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (2000) [4]. Constituția Republicii Moldova garantează dreptul la libertatea individuală şi siguranța persoanei în art. 25 [5].

Cu toate acestea, dreptul la libertatea și siguranța nu este un drept absolut, care poate fi restrâns, de exemplu, în cazul reținerii sau arestării persoanei. În cazul refugiaților, standardele internaționale prevăd următoarele excepții de la garantarea dreptului la libertatea și siguranță a acestei categorii de persoane, și anume: aplicarea detenției administrative pentru verificarea identității sau a cererii de azil, pentru expulzarea persoanei, când cererea de azil este respinsă, restrângerea libertății de mișcare din motive de securitate națională și restrângerea libertății prin plasarea în centre de primire supraaglomerate. În acest context, menționăm faptul că refugiații pot fi supuși unor restricții de circulație mai stricte decât cetățenii statului-gazdă sau alte persoane aflate pe teritoriul acestui stat. Totodată, refugiații beneficiază de protecție împotriva expulzării către un stat, în care viața sau libertatea lor ar fi în pericol, conform Convenției de la Geneva din 1951 [6]. În schimb, alte persoane pot fi expulzate mai ușor, în baza legislației naționale privind migrația. În cadrul studiului dat ne propunem drept scop analiza particularităților exercitării dreptului la libertatea și siguranța a refugiaților în conformitate cu standardele internaționale și regionale.

Istoricul elaborării standardelor universale, care reglementează drepturile refugiaților

Pe parcursul secolului XX, comunitatea internațională a elaborat un ansamblu de orientări, legi și convenții pentru a asigura tratamentul adecvat al refugiaților și pentru a le proteja drepturile fundamentale. Procesul a început sub egida Ligii Națiunilor în 1921. În iulie 1951, în cadrul unei conferințe diplomatice desfășurate la Geneva, a fost adoptată Convenția privind statutul refugiaților, în continuare Convenția din 1951 [6], care a fost ulterior modificată prin Protocolul din 1967 [7]. Inițial, protecția oferită de către Convenția din 1951 [6] a fost limitată la protecția refugiaților din Europa, care au suferit ca urmare a celui de-al Doilea Război Mondial, însă Protocolul din 1967 [7] i-a extins domeniul de aplicare odată cu răspândirea problemei refugiaților în întreaga lume [8]. Acest protocol [7] a eliminat restricțiile geografice și temporale ale Convenției din 1951 [6], transformând-o în instrument aplicabil la nivel mondial și extinzând protecția refugiaților dincolo de cei care au părăsit state de origine ca urmare a evenimentelor, care au avut loc înainte de 1951. Aceste acte definesc în mod clar persoanele, cărora li se acordă statutul de refugiat, natura juridică a protecției acordate de către autoritățile statului gazdă și drepturile refugiaților. De asemenea, standardele respective definesc obligațiile unui refugiat față de statul-gazdă și specifică anumite categorii de persoane, cum ar fi persoanele, care au comis crime de război, ce nu au dreptul să primească statut de refugiat.

Reglementarea drepturilor refugiaților în Convenția de la Geneva din 1951

Convenția din 1951 [6] stabilește o serie de drepturi și obligații ale refugiaților față de statul-gazdă. Printre drepturile refugiaților, reglementate de către Convenția din 1951 [6] se numără: dreptul de a nu fi expulzat, decât în anumite condiții strict reglementate (articolul 32); dreptul de a nu fi pedepsit pentru intrarea ilegală pe teritoriul unui stat contractant (articolul 31); dreptul la muncă (articolele 17-19); dreptul la locuință (articolul 21); dreptul la educație (articolul 22); dreptul la ajutor și asistență publică (articolul 23); dreptul la libertatea religioasă (articolul 4); dreptul de acces la justiție (articolul 16); dreptul la libera circulație pe teritoriul statului-gazdă (articolul 26); și dreptul de a primi documente de identitate și de călătorie (articolele 27 și 28).

Piatra de temelie a Convenției din 1951 [6] reprezintă principiul nereturnării, prevăzut la articolul 33. În conformitate cu acest principiu, un refugiat nu trebuie să fie expulzat într-o țară, în care se confruntă cu amenințări grave la adresa vieții sau libertății sale [8]. Interdicția respectivă are un caracter absolut, în cazul în care în statul de origine a refugiatului aceasta poate fi supus persecuțiilor. În plus, protecția oferită de către principiul nereturnării se aplică indiferent de statutul formal al persoanei, chiar dacă aceasta nu a primit încă statut de refugiat. Principiul nereturnării se aplică atât la frontieră, cât și pe teritoriul statului-gazdă, interzicând măsuri directe sau indirecte de returnare forțată. Acest principiu include în interdicția expulzărilor

în masă a refugiaților, fără o analiză individuală a riscurilor aferente expulzării fiecărei persoane.

Această protecție nu poate fi solicitată de refugiați, care reprezintă un pericol pentru securitatea statului gazdă sau care au fost condamnați pentru o infracțiune deosebit de gravă și prezintă un pericol pentru comunitate [8]. Prin urmare, Convenția din 1951 [6] prevede excepții de la principiul nereturnării, iar statul-gazdă poate invoca motive, precum siguranță națională sau ordine publică, dacă refugiatul reprezintă un pericol grav pentru statul-gazdă, de exemplu, este implicat în acte de terorism. Totuși, chiar și în aceste cazuri, standardele internaționale în domeniul drepturilor omului, precum Convenția împotriva torturii din 1984 [9], care reglementează dreptul absolut de a nu fi supus torturii, tratamentului inuman și degradant, interzice extrădarea persoanelor în locuri, unde există riscul aplicării torturii sau relelor tratamente. Această interdicție este reglementată în art. 3 din Convenția împotriva torturii din 1984 [9]. În acest context, menționăm faptul că principiul nereturnării este considerat o normă *jus cogens* de drept internațional, fiind aplicată în toate statele, indiferent dacă aceștia au ratificat Convenția de la Geneva din 1951 [6] sau nu.

Articolul 31 din Convenția de la Geneva din 1951 [6] reglementează restrângerea libertății de circulație a persoanelor, care se află ilegal în statul-gazdă. În special, art. 31 alin. (2) din Convenție prevede: *Statele contractante nu vor restrânge libertatea de circulație a acestor refugiați prin restricții inutile; astfel de restricții se vor aplica numai până la data, când statutul acestor refugiați va fi definit sau până când aceștia vor avea dreptul de a intra într-o altă țară. Statele contractante vor acorda acestor refugiați suficient timp și toate facilitățile necesare pentru a le permite să obțină dreptul de intrare într-o altă țară [6]*.

Acest alineat subliniază trei principii esențiale în ceea ce privește limitarea dreptului la libertate de mișcare: 1. restrângerea libertății de circulație nu trebuie să fie inutilă, adică, statele sunt în drept să impună limitări strict necesare; 2. restricțiile trebuie să fie temporare, fiind aplicate doar până la clarificarea statutului refugiaților sau până la obținerea dreptului de a intra într-o altă țară; 3. statele trebuie să acorde sprijin refugiaților, autoritățile fiind obligate să le ofere timp suficient și facilități pentru a obține statutul de refugiat sau a găsi o altă soluție legală.

Articolul 31 alin. (2) permite restrângerea libertății de circulație, dar impune criterii stricte pentru ca această restrângere să fie legală, precum: 1. să fie necesară și proporțională; 2. să fie limitată în timp, nefiind impusă ca o măsură permanentă; 3. să fie impusă în scopul clarificării statutului refugiatului. Orice restrângere excesivă a libertății de circulație poate pune în pericol siguranța refugiaților. Dacă statul îi limitează libertatea de circulație fără a le asigura condiții de trai decente și acces la servicii de bază, atunci se formează o vulnerabilitate sporită a acestei categorii de persoane, expunându-le la exploatare, inclusiv trafic de persoane, lipsa accesului la asistență juridică și protecție și trai în condiții de viață precare în centrele de plasament supraaglomerate.

Reglementarea drepturilor refugiaților în cadrul Uniunii Europene

Uniunea Europeană a elaborat o modalitate regională de protecție specială a refugiaților pentru persoanele, care nu corespund criteriilor stipulate de către Convenția din 1951 [6]. Protecția subsidiară este acordată persoanelor, care nu se califică drept refugiați în temeiul Convenției, dar care se confruntă cu un risc real de aplicare a pedepsei cu moartea, torturii, tratamentului inuman, degradant sau amenințării grave și individuale pentru viața și siguranța persoanei din cauza atacurilor nediscriminatorii în cadrul conflictului armat. Persoanele, care beneficiază de protecție subsidiară se bucură de drepturi similare cu cele ale refugiaților în temeiul Convenției, inclusiv dreptul de a rămâne în țara gazdă, accesul la servicii de bază și protecția împotriva expulzării. Cu toate acestea, protecția poate fi temporară sau condiționată, în funcție de situația din statul de origine.

Conceptul de protecție subsidiară este introdus prin Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (reformare) [10]. Persoanele care beneficiază de protecție subsidiară au următoarele drepturi: dreptul la muncă (articolul 26), dreptul la educație (articolul 27), dreptul la procedura de recunoaștere a calificărilor (articolul 28), dreptul la asistență socială (articolul 29), dreptul la asistență medicală (articolul 30), dreptul la cazare (articolul 32), dreptul la liberă circulație în interiorul statului membru (articolul 33), dreptul la facilități de integrare (articolul 34).

Protecția subsidiară oferă o interdicție a returnării similare cu cea a refugiaților, iar statele membre nu pot expulza o persoană beneficiară a protecției subsidiare într-un stat, unde aceasta ar fi expusă riscurilor grave. Acest principiu corespunde cu prevederile art. 3 din CEDO [3] și principiul nereturnării din dreptul internațional. Cu toate acestea, expulzarea poate avea loc doar dacă persoana reprezintă un pericol grav pentru securitatea națională sau pentru societate. Totuși, chiar și în acest caz, expulzarea nu este permisă dacă expune persoana la tortură sau aplicarea pedepsei cu moarte (art. 21 alin. 2).

Conform art. 32 din Directiva 2011/95/UE [10] beneficiarii protecției subsidiare au dreptul de a circula liber pe teritoriul statului, care le-a acordat protecția, însă nu garantează automat accesul la circulație între statele UE. Statele membre pot impune restricții privind locul de reședință a beneficiarilor protecției subsidiare, dar acestea trebuie să fie justificate și proporționale. Art. 33 din Directiva 2011/95/UE [10] reglementează libertatea de circulație a beneficiarilor de protecție internațională astfel: *Statele membre permit persoanelor, care beneficiază de protecție internațională să circule liber pe teritoriul lor, în aceleași condiții și cu aceleași restricții ca cele prevăzute pentru resortisanții altor țări terțe, care au reședința în mod legal pe teritoriul lor [10].* Prin urmare, autoritățile statului-gazdă nu sunt în drept să im-

pună un regim mai restrictiv pentru refugiați și beneficiarii protecției subsidiare în comparație cu ceilalți migranți legali. Statele pot impune restricții generale aplicabile tuturor rezidenților legali, dar nu pot discrimina persoanele doar pe baza statutului de protecție internațională. Mai mult ca atât, libertatea de circulație a beneficiarilor de protecție subsidiară se aplică doar în interiorul unui stat membru, aceștia nu au dreptul de a călători sau de a se stabili cu trai în alte state UE, ceea ce limitează accesul lor la mobilitatea europeană.

Deși Directiva recunoaște libertatea de circulație a refugiaților și a beneficiarilor protecției subsidiare, statele membre pot impune anumite restricții, dar în măsura în care aceste restricții se aplică și altor migranți legali. În Cauzele conexate C-443/14 și C-444/14 [11], Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a analizat compatibilitatea impunerii unei condiții de reședință beneficiarilor de protecție subsidiară cu Directiva 2011/95/UE [10] (Directiva privind standardele pentru calificarea cetățenilor țărilor terțe sau apatrizilor ca beneficiari ai protecției internaționale). CJUE a stabilit că impunerea unei condiții de reședință într-o anumită zonă geografică constituie o restricție a libertății de circulație, conform articolului 33 din Directiva 2011/95/UE, deoarece libertatea de circulație include atât dreptul de a se deplasa liber pe teritoriul statului membru, cât și dreptul de a-și alege locul de reședință. Această hotărâre clarifică faptul că impunerea unei condiții de reședință beneficiarilor de protecție subsidiară constituie o restricție a libertății de circulație și că această măsură trebuie să fie justificată în mod obiectiv și aplicată nediscriminatoriu. Statele membre trebuie să se asigure că orice restricție impusă este proporțională și urmărește un obiectiv legitim, fără a discrimina diferite categorii de beneficiari de protecție internațională. Curtea a stabilit că impunerea unei obligații de reședință doar beneficiarilor protecției subsidiare, în scopul realizării unei distribuții echitabile a sarcinilor sociale, nu este justificată dacă aceste persoane se află într-o situație comparabilă cu cea a altor persoane, care nu au cetățenia UE și care au reședința legală în statul-membru respectiv. În același timp, CJUE a menționat că o obligație de reședință poate fi impusă beneficiarilor protecției subsidiare, dacă aceștia se confruntă cu dificultăți mai mari de integrare, decât alte persoane care nu au cetățenia UE și care au reședința legală în statul membru respectiv. Instanța națională trebuie să verifice dacă există astfel de dificultăți suplimentare de integrare pentru a justifica măsura.

Prin urmare, comparativ cu cetățenii UE, refugiații și beneficiarii protecției subsidiare au libertatea de circulație restrânsă, deoarece nu beneficiază de dreptul fundamental la liberă circulație în UE. În același timp statutul lor este similar cu statutul altor migranți rezidenți, însă unele state pot impune condiții speciale pentru integrarea socială și economică a acestora, de exemplu, obligația de a locui într-o anumită regiune pentru a primi asistență socială.

În altă ordine de idei, menționăm că beneficiarii protecției subsidiare pot fi expulzați pentru motive de securitate spre deosebire de refugiații, cărora le-a fost acordat acest statutul conform Convenției din 1951 [6]. În special, art. 17 din Direc-

tiva 2011/95/UE prevede*: (1) Un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid este exclus din categoria persoanelor eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară în cazul în care există motive întemeiate pentru a crede că: a) a comis o infracțiune împotriva păcii, o crimă de război sau o crimă împotriva umanității în sensul instrumentelor internaționale elaborate pentru a prevedea dispoziții privind astfel de infracțiuni; b) a comis o infracțiune gravă de drept comun; c) s-a făcut vinovat de acte contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite prevăzute de preambul și la articolele 1 și 2 din Carta Organizației Națiunilor Unite; d) reprezintă un pericol pentru societatea sau pentru siguranța statului membru în care se află [10].*

Refugiații beneficiază de protecție mai puternică împotriva expulzării, conform art. 32-33 din Convenția de la Geneva din 1951 [6]. Expulzarea este permisă doar dacă refugiatul reprezintă un pericol grav pentru securitatea statului-gazdă sau, după condamnare definitivă, este considerat un pericol pentru comunitate. Beneficiarii protecției subsidiare nu beneficiază de aceleași garanții, iar statele membre pot revoca protecția mai ușor în cazurile de pericol pentru securitate sau ordine publică. Deși Directiva permite excluderea de la protecția subsidiară și expulzarea beneficiarilor, aceasta nu înlătură obligațiile statelor membre privind nereturnarea absolută, în cazul în care expulzarea ar duce la riscul de tortură, tratament inuman sau pedeapsa cu moartea (conform art. 3 CEDO [3] și art. 4 din Carta Drepturilor Fundamentale a UE [4]).

Libertatea și siguranța a beneficiarilor de protecție internațională poate fi limitată în temeiul art. 8 din Directiva 2013/33/UE din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare) [12]. Art. 8 alin. (1) din Directiva 2013/33/UE prevede că statele membre nu pot plasa o persoană în detenție doar pentru că aceasta a solicitat protecție internațională, ceea ce corespunde cu prevederile art. 31 din Convenția de la Geneva din 1951, care protejează refugiații împotriva sancțiunilor pentru intrare ilegală și a standardelor impuse de către art. 5 din CEDO [3], care garantează dreptul la libertate și siguranță și permite restrângerea libertății individuale numai în condiții clar definite.

Art. 8 alin. (2) prevedere: *Atunci când se dovedește a fi necesar și pe baza analizei individuale a fiecărui caz în parte, statele membre pot plasa un solicitant în detenție, în cazul în care nu se pot aplica efectiv măsuri mai puțin coercitiv [12].* Prin urmare, Directiva 2013/33/UE [12] impune statelor membre să utilizeze măsuri mai puțin restrictive înainte de a recurge la detenție. CtEDO a subliniat acest principiu în cauza Amuur c. Franța (1996) [13], unde a statuat că menținerea solicitanților de azil în zone de tranzit fără alternative adecvate a constituit o privare ilegală de libertate.

Articolul 8 alin. (3) [12] stabilește circumstanțele excepționale, în care un solicitant de azil poate fi plasat în detenție, precum: 1. pentru a stabili sau verifica identitatea sau cetățenia acestuia; 2. pentru a stabili elementele pe care se bazează

solicitarea de protecție internațională, care nu ar putea fi obținute fără a se lua măsura detenției, în special în cazul în care există un risc de sustragere a solicitantului; 3. pentru a decide, în cadrul unei proceduri, asupra dreptului solicitantului de a intra pe teritoriu; 4. în cazul în care acesta este plasat în detenție, supus procedurii de returnare, în vederea pregătirii returnării; 5. în cazul în care este necesar din rațiuni de protejare a securității naționale sau a ordinii publice. Această listă demonstrează că detenția trebuie să fie strict justificată, iar motivele nu pot fi invocate arbitrar. În special, CtEDO în cauza Saadi c. Regatul Unit (2008) [14] a considerat că detenția unui solicitant de azil pentru verificări administrative nu a fost arbitrară, deoarece autoritățile au acționat în mod rezonabil.

De aceea în vederea expulzării unui solicitant de protecție temporară este reglementată de către art. 15 din Directiva 2008/115/CE privind returnarea resortisanților țărilor terțe [15], în conformitate cu care (*1) Cu excepția cazului în care se pot aplica în mod eficient alte măsuri suficiente dar mai puțin coercitive într-un caz concret, statele membre pot ține în custodie publică un resortisant al unei țări terțe care face obiectul unor proceduri de returnare doar în vederea pregătirii procesului de returnare și/sau în vederea desfășurării procesului de îndepărtare, în special în cazul în care: 1. există riscul de sustragere sau 2. resortisantul în cauză al unei țări terțe evită sau împiedică pregătirea returnării sau procesul de îndepărtare. Orice măsură de luare în custodie publică este pentru o perioadă cât mai scurtă cu putință și se menține numai pe durata desfășurării și executării, în mod adecvat, a dispozițiilor de îndepărtare [15].*

Prin urmare, resortisanții țărilor terțe pot fi plasați în detenție doar dacă alte măsuri mai puțin coercitive nu pot fi aplicate efectiv. Acest principiu respectă proporționalitatea și necesitatea, impunând statelor membre să evite utilizarea automată a detenției, care trebuie motivată în mod individual, iar statele membre nu pot prelungi detenția fără o analiză specifică a fiecărui caz. Statul trebuie să demonstreze că există indicii concrete că persoana vizată ar putea încerca să evite returnarea, precum sustragarea anterioară, lipsa unui domiciliu stabil sau utilizarea unor documente false pot fi relevante pentru stabilirea riscului. Alt motiv pentru limitare dreptului la libertatea a solicitantului de protecție internațională poate fi refuzul de cooperare cu autoritățile sau împiedicarea, în mod activ, a demarării procedurii de returnare (ex.: ascunderea identității, refuzul de a prezenta documente). În același timp, detenția poate fi aplicată dacă este necesară pentru a permite pregătirea logistică a returnării (ex.: emiterea documentelor de călătorie, organizarea transportului). Durata maximă a detenției este de 6 luni, cu posibilitatea extinderii cu încă 12 luni doar în cazuri excepționale (art. 15 alin. 5). Art. 15 alin. (4) prevede că, dacă returnarea devine imposibilă (ex.: lipsa cooperării statului terț), persoana trebuie eliberată imediat, iar autoritățile sunt obligate să efectueze o revizuire periodică a detenției (art. 15 alin. 3).

În plus, pentru a răspunde în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate din țări terțe care nu se pot întoarce în țara lor de origine, Uniunea Europeană a elaborat

o altă formă de protecție a refugiaților, cunoscută sub numele de protecție temporară. Acest concept este deosebit de relevant în situații de aflux masiv în care procedurile obișnuite de azil ar putea fi depășite. Protecția temporară a fost introdusă prin Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri [16]. Această directivă a fost creată pentru a se asigura că, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, există un răspuns coordonat în întreaga UE. Directiva prevede un cadru pentru protecția temporară, care oferă protecție imediată și colectivă celor care au nevoie de ea, fără a trece prin procesul îndelungat de azil.

Persoanele, care beneficiază de protecție temporară au dreptul la permise de ședere, acces la locuri de muncă, oportunități educaționale pentru adulți, formare profesională și experiență practică la locul de muncă (art. 12), acces la o locuință adecvată sau primesc mijloacele necesare pentru a obține o locuință, acces la asistență socială și medicală (art. 13), acces la educație pentru minori (art. 14).

Standardele privind drepturile refugiaților elaborate de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului

Considerăm oportun să menționăm standardele elaborate de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care se referă la libertatea și siguranța refugiaților în temeiul art. 5 din Convenție. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) interpretează articolul 5 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) [3], care garantează dreptul la libertate și siguranță, stabilind că detenția refugiaților și a solicitanților de azil trebuie să fie o măsură excepțională, aplicată doar în condiții stricte. CtEDO a elaborat standarde clare privind detenția în jurisprudența sa, asigurând că privarea de libertate a refugiaților respectă principiile legalității, necesității și proporționalității.

CtEDO a stabilit că detenția solicitanților de azil nu trebuie să fie automată sau arbitrară, iar statele trebuie să demonstreze că aceasta este necesară și proporțională în fiecare caz individual. În cauza Saadi c. Regatului Unit (2008) [14], CtEDO a confirmat că detenția solicitanților de azil poate fi permisă pentru un control inițial al intrării pe teritoriul unui stat, dar aceasta trebuie să fie clar prevăzută de lege, rezonabilă ca durată și să nu fie aplicată în mod abuziv. În cauza Rahimi c. Grecia (2011) [17], Curtea a condamnat detenția unui minor solicitant de azil, subliniind că statele trebuie să acorde o atenție specială grupurilor vulnerabile și să recurgă la alternative la detenție.

Articolul 5 alin. (4) din CEDO [3] impune ca orice persoană deținută să aibă dreptul de a contesta legalitatea detenției în fața unui tribunal independent. Aceste aspecte au fost analizate în cauza Amuur c. Franței (1996) [13], în care CtEDO a decis că menținerea solicitanților de azil într-o zonă de tranzit se echivalează cu o detenție,

chiar dacă aceștia nu sunt oficial considerați privați de libertate. Curtea a subliniat că refugiații trebuie să aibă acces la un control judiciar efectiv asupra detenției lor. În același timp, CtEDO în hotărârea M.S.S. c. Belgia și Grecia [18] (2011) a constatat că detenția unui solicitant de azil aflat în Grecia era inumana și degradantă (art. 3 CEDO) și că acesta nu avea acces la un control judiciar efectiv asupra detenției sale, încălcând astfel art. 5 alin. (4).

În cadrul deciziilor sale Lokpo și Touré c. Ungariei (2012) [19] și Khlaifia și alții c. Italiei (2016) [20] CtEDO a subliniat faptul că detenția refugiaților trebuie să fie ultima soluție, fiind obligatoriu limitată în timp. În special, în cauza Lokpo și Touré c. Ungariei (2012) [19], Curtea a subliniat că detenția solicitanților de azil trebuie să fie utilizată doar ca ultimă soluție și doar dacă alte măsuri mai puțin restrictive nu sunt suficiente, iar în cauza Khlaifia și alții c. Italiei (2016) [20] CtEDO a condamnat detenția automată a migranților într-un centru de primire din Italia, subliniind că detenția în masă, fără o analiză individuală și fără acces la un remediu juridic efectiv, este ilegală. Curtea a reafirmat în mai multe cauze că statele trebuie să ia în considerare măsuri alternative la detenție, cum ar fi supravegherea sau obligația de a se prezenta periodic la autorități. În decizia Nabil și alții c. Ungariei (2015) [21], CtEDO a decis că detenția solicitanților de azil fără evaluarea prealabilă a alternativelor este contrară Convenției.

Prin urmare, standardele CtEDO impun ca detenția refugiaților să fie o măsură excepțională, justificată, limitată în timp și supusă unui control judiciar efectiv. Statele nu pot folosi detenția automat, iar condițiile trebuie să respecte demnitatea umană.

Reglementarea drepturilor refugiaților în Republica Moldova

În legislația națională a Republicii Moldova formele de protecție a refugiaților sunt reglementate de Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova [22]. Legislația națională a Republicii Moldova reglementează următoarele forme de protecție a refugiaților: a) statutul de refugiat; b) protecția umanitară; c) protecția temporară; d) azilul politic (art. 16 din Legea nr. 270/2008).

Principiul nereturnării este o piatră de temelie a Convenției din 1951 [6], care interzice expulzarea sau returnarea refugiaților într-o țară în care s-ar putea confrunta cu persecuții este transpus cu succes în legislația Republicii Moldova (art. 33 lit. (l)) [22]. Legislația națională stabilește că dreptul la cazare temporară în centre în condițiile stabilite de guvern nu este reglementat de Convenția din 1951 [6], care menționează doar necesitatea unor condiții de viață adecvate.

Art. 33 din Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova reglementează următoarele drepturi ale refugiaților: b) de a rămâne pe teritoriul Republicii Moldova şi de a obține documentele corespunzătoare pentru confirmarea identității şi pentru trecerea frontierei de stat; c) de a alege locul de reședință și de a circula liber în condițiile stabilite de legislație pentru străini; l) de a nu fi expulzat, extrădat

sau returnat, cu excepția cazurilor prevăzute de prezenta lege; m) de a fi cazat temporar în centre de cazare în condițiile prevăzute de Guvern [22].

Dreptul de a rămâne pe teritoriul Republicii Moldova și de a obține documente corespunzătoare (lit. b) reflectă principiul securității juridice a refugiaților, permițându-le să rămână legal pe teritoriul țării și să obțină documente de identitate și de călătorie. Aceasta este o obligație derivată din art. 26 din Convenția de la Geneva, care impune statelor semnatare să permită libertatea de circulație a refugiaților și accesul la documente necesare pentru integrare. Totodată, obligația de documentare este esențială pentru prevenirea apatridiei și asigurarea accesului la drepturi sociale și economice.

Dreptul de a alege locul de reședință și de a circula liber (lit. c) este garantat în aceleași condiții ca pentru ceilalți străini, conform legislației naționale. Cu toate acestea, restricții pot fi impuse, inclusiv din necesitatea menținerii securității sau ordine publică, care se manifestă prin limitarea accesului în anumite zone. Dreptul de a nu fi expulzat, extrădat sau returnat (lit. l) este fundamental, totuși, legea națională permite excepții, aliniindu-se la practicile internaționale. În special, expulzarea unui refugiat este permisă dacă acesta reprezintă o amenințare gravă pentru securitatea națională sau ordinea publică. Astfel, Republica Moldova trebuie să analizeze fiecare caz individual înainte de a decide asupra expulzării, pentru a respecta principiul nereturnării.

Dreptul la cazare temporară în centre de azil (lit. m) este esențial pentru protecția inițială a refugiaților, asigurându-le un adăpost temporar până când reușesc să se integreze în societate. Centrele trebuie să fie gestionate conform standardelor internaționale privind condițiile de cazare ale refugiaților. Condiția pentru cazarea în astfel de centre este una, să fie voluntară.

Articolul 39 din Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova reglementează drepturile beneficiarilor de protecție temporară, precum: a) să nu fie returnat în țara în care riscă să i se aducă atingere vieții, libertății sau integrității sale fizice sau psihice; c) să i se elibereze un document de identitate pentru perioada protecției temporare, prin care i se acordă permisiunea de a rămâne pe teritoriul Republicii Moldova; e) de a avea acces la cazare corespunzătoare [22]. Spre deosebire de protecția subsidiară sau statutul de refugiat, protecția temporară este acordată colectiv, dar respectă aceleași garanții fundamentale privind nereturnarea, chiar dacă durata protecției este limitată. Eliberarea unui document de identitate pentru perioada protecției temporare este esențială pentru asigurarea securității juridice a beneficiarilor. Acest document confirma statutul legal al persoanei pe teritoriul Republicii Moldova, permite accesul la servicii publice (asistență medicală, educație, muncă, asistență socială), asigură mobilitatea beneficiarului, fără riscul de a fi considerat imigrant ilegal. Accesul la centre de plasament temporar este o componentă esențială a protecției temporare, beneficiarilor fiindu-le acordat un adăpost minim pentru persoanele, care nu au alternative de locuire, iar accesul la centre se realizează pe baza

unei cereri, ceea ce înseamnă că plasarea persoanelor nu este automată, iar beneficiarii trebuie să solicite sprijinul autorităților locale.

Analizând partea practică, menționăm faptul că refugiații ucraineni s-au bucurat de o serie de drepturi și facilități, inclusiv: a) dreptul de a nu fi returnați, în conformitate cu principiul nereturnării. Refugiații ucraineni nu puteau fi returnați în Ucraina dacă exista un risc pentru viața sau integritatea lor; b) accesul la servicii de bază, cum ar fi adăpost temporar, asistență medicală de bază și acces la educație pentru copiii refugiați; c) dreptul la muncă bazat pe dreptul de a solicita permise de muncă pentru perioada de protecție temporară; d) asistență socială acordată persoanelor vulnerabile, inclusiv familiilor cu copii și minorilor neînsoțiți [23].

Concluzii

Analiza dreptului la libertate și siguranță a refugiaților, din perspectiva standardelor internaționale și a practicilor naționale, evidențiază o evoluție constantă a cadrului juridic menit să asigure protecția acestora. Standardele universale privind drepturile refugiaților s-au conturat treptat, având la bază principiile fundamentale ale drepturilor omului și recunoașterea necesității unei protecții speciale pentru persoanele forțate să își părăsească țările de origine. Convenția de la Geneva din 1951 și Protocolul din 1967 rămân instrumentele juridice de referință, consacrând principiul nereturnării, care interzice returnarea refugiaților în state unde viața sau libertatea lor ar fi periclitate. Convenția permite restrângerea libertății individuale ale refugiaților doar în situații excepționale, cu respectarea principiului proporționalității.

Reglementările Uniunii Europene prin directivele relevante (2011/95/UE, 2013/33/UE, 2008/115/CE) stabilesc un cadru comun pentru protecția refugiaților și beneficiarilor de protecție subsidiară, incluzând dreptul la libertate și siguranță, dar și condițiile în care statele-membre pot restricționa acest drept fundamental. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a consolidat protecția refugiaților printr-o jurisprudență extinsă, interpretând art. 5 din CEDO astfel încât detenția solicitanților de azil să fie doar o măsură excepțională, justificată și proporțională, excluzând detenția arbitrară sau disproporționată.

Republica Moldova, în calitate de stat parte la principalele instrumente internaționale și regionale privind refugiații, a transpus în legislația sa dreptul la libertate și siguranță a refugiaților, fără a aplica detenția administrativă.

În concluzie, standardele internaționale și europene stabilesc un echilibru între protecția drepturilor refugiaților și interesele de securitate ale statelor, iar Republica Moldova se aliniază acestor norme, garantând libertatea și siguranța refugiaților în conformitate cu standardele internaționale în domeniul.

Bibliografie

1. Declarație Universală Nr. 1948 din 10.12.1948 a drepturilor omului * Publicat: 30.12.1998 în Tratate Internaționale Nr. 1 art. Nr.: 12 * Adoptată și proclamată

de Adunarea generală a O.N.U. prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948 Online: lex.justice.md/md/356364/
2. Pact International Nr. 31 din 16-12-1966 cu privire la Drepturile Civile și Politice Publicat: 30-12 1998 în Tratate Internationale Nr. 1 art. 31 Adoptat și deschis spre semnare de Adunarea generală a Națiunilor Unite la 16 decembrie 1966. Intrat în vigoare la 23 martie 1967, cf. art. 49, pentru dispozițiile cu excepția celor de la art. 41; la 28 martie pentru dispozițiile de la art.41 Online: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115567&lang=ro
3. Convenția europeană a Drepturilor Omului amendată de Protocoalele nr. 11, 14 și 15, completată de Protocolul adițional și de Protocoalele nr. 4, 6, 7, 12, 13 și 16 Online: https://www.echr.coe.int/documents/convention_ron.pdf
4. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (2010/C 83/02) 30.3.2010 Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 83/391 Online: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ro:PDF
5. Constituţia Nr. 1 din 29-07-1994 Constituţia Republicii Moldova* Publicat : 13-11-2024 în Monitorul Oficial Nr. 466 art. 635 Online: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=145723&lang=ro#
6. Конвенция о статусе беженцев принята 28 июля 1951 года Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года Online: Конвенция о статусе беженцев (1951) | Организация Объединенных Наций (un.org)
7. Протокол, касающийся статуса беженцев Принят 31 января 1967 года Online: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml
8. The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 protocol UNHCR Geneva 2 Switzerland, 2011 Online: The-1951-Refugee-Convention-and-1967-Protocol.pdf (hritc.co) p. 1.
9. Convenție nr. 130 din 10-12-1984 Convenția împotriva torturii şi altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante* Publicat : 30-12-1998 în Tratate Internaționale Nr. 1 art. 130 Adoptată și deschisă spre semnare de Adunarea generală a națiunilor Unite prin Rezoluția 39/46 din 10 decembrie 1984. Intrată în vigoare la 26 iunie 1987 conform dispozițiilor art.27 (1). Online: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115576&lang=ro
10. Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (reformare) Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:32011L0095

11. Cauzele conexate C-443/14 și C-444/14 Kreis Warendorf împotriva Ibrahim Alo (C-443/14) și Amira Osso împotriva Region Hannover (C-444/14) [cerere de decizie preliminară formulată de Bundesverwaltungsgericht (Germania)] Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2016%3A127&anchor=
12. Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare) Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 180/96 din 29.6.2013 Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:32013L0033
13. Case of Amuur v. France (Application no. 19776/92) Judgment Strasbourg 25 June 1996 Online: https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57988
14. Case of Saadi v. The United Kingdom (Application no. 13229/03) Judgment Strasbourg 29 January 2008 Online: https://hudoc.echr.coe.int/#{%22tabview%22:[%22document%22],%22itemid%22:[%22001-84709%22]}
15. Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală JO L 348, 24.12.2008, p. 98-107 Online: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32008L0115
16. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof Official Journal L 212 , 07/08/2001 P. 0012 – 0023 Online: Directive - 2001/55 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
17. Affaire Rahimi c. Grèce *(Requête no 8687/08)* Arrêt Strasbourg 5 avril 2011 définitif *05/07/2011* Online: *https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:[%22Rahimi%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-104366%22]}*
18. Affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce *(Requête no 30696/09)* Arrêt Strasbourg 21 janvier 2011 Online:https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:[%22M.S.S.%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-103293%22]}
19. Case of Lokpo and Touré v. Hungary *(Application no. 10816/10)* Judgment Strasbourg 20 September 2011 final *08/03/2012* Online: *https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:[%22Lokpo%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-106272%22]}*
20. Affaire Khlaifia et Autres c. Italie *(Requête no 16483/12)* ARRÊT STRASBOURG 15 décembre 2016 Online: https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:

[%22Khlaifia%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-169948%22]}
21. Case of Nabil and others v. Hungary *(Application no. 62116/12)* Judgment Strasbourg 22 September 2015 final 22/12/2015 Online: https://hudoc.echr.coe.int/#{%22tabview%22:[%22document%22],%22itemid%22:[%22001-157392%22]}
22. Lege Nr. 270 din 18-12-2008 privind azilul în Republica Moldova Publicat : 13-03-2009 în Monitorul Oficial Nr. 53-54 art. 145 *MODIFICAT LP223 din 31.07.24, MO355-357/15.08.24 art.555; în vigoare 15.08.24* Online: LP270/2008 (legis.md)
23. Din martie, Republica Moldova va implementa un nou cadru de protecție temporară a refugiaților din Ucraina. Ce prevede acesta? 28 februarie 2023 Online: Din martie, Republica Moldova va implementa un nou cadru de protecție temporară a refugiaților din Ucraina. Ce prevede acesta? - Portal informativ privind sectorul justiției din Republica Moldova (justitietransparenta.md)

CZU: 341.231.14:314.745.23 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.21

DREPTURILE OMULUI ȘI PROTECȚIA INTERNAȚIONALĂ A PERSONELOR STRĂMUTATE

HUMAN RIGHTS AND INTERNATIONAL SECURITY FOR SOME SPECIAL PERSON

MERCUȘ Radu
Student-doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: 0009-0005-3940-6280
E-mail: mercusradu@gmail.com

Abstract. *Human rights used usually priority in our society part a world where we develop everyday therefore we take progress result events which humanity participate also consequences first and second war or another historical events after which states expressed agreements through justice,organization,community prove different constitutive laws about people rights and liberty.*

Nowdays every society has it is general also special aspects about every person rights and obligation everyday used in our society apply different public authority make good condition life in our existence every citizen give solutions our problems through existence in contemporary society.

Refer international organization for example European Court Human Rights (ECHR), United Nations (UN), Organization Security and Cooperation in Europe (OSCE), Organization Economic Cooperation and Development (OECD), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), etc.mention through his constituitive document obligation agreement make respect everyday some condition existence society give society justice, equity, peace, democracy, justice means respect humans rights and liberty written in different forms also treaties, conventions, decisions, regulations, customs mantain in our development nations also develop economical order within a state which we need ensure everyday, make in evolution contemporary society.

Nowdays in a state modern we find our problems through public institution,agency, non guvernamental organization, comision, departments and others apply international laws which national reglementation gives priority we need respect make society good life, stability, jobs and others rights and obligations writtens somewhere apply laws in high state developed.

Keywords**:** *rights,liberties,common law,international,conventions*

Drepturile omului și protecția internațională a personelor strămutate

Drepturile și obligațiile unei persoane sunt stabilite exhaustiv în legislația internațională cât și cea națională din dorința societății de a respecta cele mai importante drepturi în depedență de grupul social defavorizat din care facem parte statul prin instituțiile sale aprobă mecanisme de susținere a unor categorii sociale speciale cum de altfel este acordarea de mijloace financiare sub formă de compensații mo-

netară stabilită în depedență de gradul de vulnerabilitate sau reducerea prețului la serviciile de utilitate publică,indexarea pensiilor ș.a

Dealtfel legislația internațională cât și națională care reglementează situațiile sociale defavorabile din cadrul unei societății care se datorează unor evenimente majore ce influențează nivelul de dezvoltare a societății iar statulul astfel adoptă măsuri de prevenire a incluziunii sociale diminuând efectele negative adoptând prin legislație națională cu partenerii externii Uniunea Europeană politici eficiente în acest sens.

Abordarea subiectului refugiaților menționând în acest sens legea supremă cum este Constituția Republicii Moldova unde reglementează la art.19 [p.16,1] statutul juridic al cetățenilor străini și apatrizi având același drepturi și obligații ca și orice cetățean al Republicii Moldova acordarea dreptului la azil respectându-se prevederile naționale sau internaționale deasemenea și consecințele extrădării acestora.

Există atât la nivel internațional sau național organizații care să mențină respectarea drepturilor omului atât la general cetățenilor unui stat sau comunitate cum este Uniunea Europeană cât și unor categorii speciale de persoane care se diferențială după naționalitate,vârstă, limbă vorbită, religie, clasă socială etc.astfel menționăm în primul rând organismele internaționale dat fiind faptul că reglementările naționale oferă prioritate dreptului internațional ceea ce privește respectarea drepturilor și libertăților omului :

1. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) ;
2. Comisia de la Veneția (CV);
3. Cosiliul Europei (COE) ;
4. Comisia Europeană (CE) ;
5. Parlamentul European (PE) ;
6. Organizația Națiunilor Unite (ONU) ;
7. Organizația pentru Securitate și Cooperare Economică în Europa (OSCE).

Organizațiile menționate anterior reprezintă câteva dat fiind faptul că există agenții sau alte entități juridice care prin statulul lor au obligația de a supravegherea respectarea legislației cu privire la drepturile și libertățile fundamentale ale omului indiferent de caracteristicele individuale ale individului fie cetățenie,naționalitate, gen, opinii politice,clasă socială ș.a toții suntem egalii în cel puțin dacă nu ne referim la justiția restaurativă dar la cea spirituală există undeva o justiție pe care încă nimeni nu a cunoscut credibilitatea sau defapt dacă este să abordăm filosofic credcă dreptatea este însăși Dumnezeu.

Abordând la nivel internațional fiecare instituție prin statul său sau documentul normativ semnat de către statele parte care trebuie să aplice în practic național pentru a se conforma dar și angajamentelor ca orice stat că orice individ este o personalitate și trebuie luat în considerare acest fapt iar respectarea drepturilor sale reprezintă condiția esențială a existenței într-o societate dezvoltată în toate domeniile social utile pentru orice persoană.

Dealtminterii instuțiile naționale sunt responsabile să supravegheze respectarea drepturilor omului prin instituțiile publice,agențiile,organizațiile create îndeplinindu-și obligațiile statutare pentru ca fiecare cetățean să se adreseze corespunzător cerințelor sale zilnice menționăm la nivel general mecanismele naționale la care orice cetățean responsabil indiferent de anumite caracteristici ce îl diferențiază dar sunt considerate ca grad de vulnerabilitate pentru că ca indivizi toții trebuie să fim egalii sesizând organele de ocrotire a normelor în drept după caz:

1. Parlamentul Republicii Moldova ;
2. Președintele Republicii Moldova ;
3. Guvernul Republicii Moldova ;
4. Biserica ;
5. Justiția ;
6. Organizațiile Non-Guvernamentale ;
7. Mass- Media ș.a

Aceste instituții publice sau caracter general reprezintă doar câteva din cele mai importante capacității individuale ale unei persoane de a sesiza în privința soluționării unor chestiunii personale de importanță majoră dealtfel instituțiile publice au create la nivel național oficii teritoriale ce sunt subordonate în depedență de profil sau necesitățile cetățenilor săi pentru a soluționa cele mai primordiale probleme cu care se confruntă societatea eradicând fenomenele antisociale stabilind pentru orice persoană anumite drepturi și obligații de îndeplinit pentru că doar astfel menținem dezvoltarea armonioasă a unui societății contemporane.

Existența într-o societate este de respectarea regulilor general cunoscute pentru că dealtfel există măsuri coercitive pentru a restabili echitatea social sau defapt sunt norme juridice stabilite și instuții publice care au anumite obligații de îndeplinit veghind respectarea de către orice indivind a legii stabilind măsuri de prevenire și combatere a fenomenelor antisociale stabilind sancțiuni în depedență de gradul de periculozitate sau prejudiciile cauzate astfel restabilind echitatea în cadrul unei comunități pentru că astfel toții își o doresc sau trebuie să fie menționată fiecare dintre noi participând cu implicare în depedență de abilitățile fizice sau psihice caracteristici individuale generale manifestate în cadrul unui societății contemporane moderne.

Abordarea subiectului drepturile omului nu trebuie luată la general există cazuri speciale sau categorii de persoane care au nevoie de atenție deosebită fiind necesare aplicare anumit cerințe speciale pentru a restabili echitatea socială în cadrul unei societății dezvoltate cum este defapt problema peroanelor strămutate temă aleasă pentru abordare specială.

Astfel potrivit DEX-ul limbii române cu referință la termenul strămutare sunt indetificate mai multe concepte în depedență de domeniul studiat aplicabil precum[p.17,1]:

1. condițiile de a (se) strămuta și rezultatul ei ;

2. dislocare,mutare ;
3. științe juridice : trimitere a unui proces de la o instanță la alta de același grad sau de la un organ de urmărire penală,prin dispoziția organului superior ;
4. a se muta în alt loc,în altă parte,a-și schimba locul,sediul,locuința ;
5. a dispune o strămutare ;
6. deces ;
7. a lovi pe cineva ;
8. a căsca foarte mult ;
9. a-și schimba gândurile,hotărârile,sentimentele:
10. transformare etc.

Aplicabilitate la conceptul de strămutare invocarea drepturilor omului referindune la dreptul internațional transpus în realitatea societății locale de către instituțiile responsabile menționate anterior se referă la anumite categorii de persoane refugiații care și-au schimbat domiciliul datorită unor situații excepționale de forță majoră cum sunt cetățenii din statul vecin Ucraina care s-au stabilit locul de trai în Republica Moldova solicitând azil fiindu-i înmânate documente speciale datorită situației instabile în statul în care s-au născut și și-au propus anumite scopuri în viață fiindu-le ruinate de neînțelegerile geo-politice sau alte aspecte neîntemeiate mai exact fiind depășită situația pentru care defapt unica soluție este să-ți stabilești obietivele doar stabilindu-te cu traiul unde sunt condiții adecvate pentru existența obișnuită.

În cazul nostru refugiaților din Ucraina este aplicabil Ministerul Muncii și Protecției Sociale împreună cu alte organe competente Biroul de Migrație și Azil,Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova au stabilit anumite măsuri de ajutor social cum ar fi [p.15]:

1) Sursă informaționale- Guvernul RM [p.2,3,8,10,12,18,19,20,21,22.];
2) Linia Verde [p.3,8,10,12,19,20,21,22.];
3) Angajarea în câmpul muncii a persoanelor refugiate [p.4,1,19,20.];
4) Organizarea centrelor temporare speciale persoanelor refugiate din Ucraina [p1,5,6,9,15,20.]:;
5) Finanțarea refugiaților și a persoanelor care îi găzduiesc [p.4,13.]:;
6) Ajutoarea umanitare [p.4,13,20,21,.]:;
7) Donații [p.7,13,14,20,21,]:etc.

Este important ca organele compentente ale statului dar și orice cetățean al Republicii Moldova să fie responsabili, binevoitori, întelegători,amabili,onești cu persoanele care sunt incluse într-o categorie specială și să ofere sprijinul material sau moral pentru că este firesc aceștia și-au schimabat prioritățile,modul de trai sau viziunele adaptându-se la o altă cultură sau societate unde legislația,tradițiile sau perceperea realități este diametral opusă ceea ce a luat cunoștință din locurile natale de la părinții,profesorii sau instituții abilitate în acest sens.

Situația de conflict din statul vecin Ucraina sunt de compența partenenriilor externii,organizațiilor internaționale sau simplu cetățean care trebuie să aplice mă-

suri de prevenire și combatere acestor fenomene antisociale pentru a restabili ordinea socială, echilibrul, pacea, democrația sau statul de drept pentru că aceasta ne o dorim cu toții și pentru aceasta ne dezvoltăm zilnic dar nu prin conflicte care aduc prejudicii materiale,morale sau persoanele unei simple familii care nu are nimic în comun cu divergențele politice-economice sau teritoriale dintre un stat care vecin care trebuie menținute relații de prietenii iar neînțelegerile geo-politice orice alt aspect trebuie soluționate de organismele internaționale aplicându-se favorabilă ambelor părții ale conflictului reieșindu-se din realitatea obiectivă.

Orice cetățean al Republicii Moldova ar deveni aplicabil situația refugiaților din Ucraina trebuie să fim corecții cu noi inclusiv cu persoanele ce au nevoie de sprijin fie material, moral sau social aplicând metode care ar diminua riscul antisocial la care sunt supuse persoanele nedeferendențiind de orice altă persoană străină sau orice alte semnalmente.

Astfel privitor la persoanele strămutate Ministerul Muncii și Protecției Sociale care este competent în această materie a adoptat Ordinul nr. 131 din 18.06.2024 cu privire la modificarea Procedurii operaționale privind reorganizarea Centrelor de plasament temporar pentru persoane strămutate de pe teritoriul altor state ,,EXIT" [p.15,2]:creând condiții sociale de existență pentru refugiații din Ucraina deasemenea în anexa articolului abordat am enumerat o listă exhaustivă a legislației naționale pertinente, utile, aplicabile în anumite situații excepționale pentru resocializarea individului sau încadrarea într-o societatea contemporană dezvoltată pentru că aceasta este firesc instituțiile aplică măsuri speciale pentru situații și persoane prevenind fenomenele negative cum ar fi criminalitatea, sărăcia, consumul de substanțe pericoloase,vagabondajul sau apartenența la grupuri criminale care aduc prejudicii statului Republica Moldova și cetățenilor săi care își doresc stabilitate, progres, democrație, echitate sau stat de drept unde justiția este eficientă, corectă, aplicabilă situaților de criză sociale-politice-economice.

Conform dispozițiilor documentului normativ elaborat de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale al Republicii Moldova conflictele armate din țara vecină Ucraina în Republica Moldova au fost create centre speciale de plasament în număr de 137 pentru refugiații ucraineni având capacitatea de aproximativ 11.050 de locuri constituite peste 40% copii

Anexa la ordinul Ministerul Muncii și Protecției Sociale nr. 131 din 18.06.2024 Obiectivele centrelor înființate pentru refugiații din Ucraina sunt :

- de a asigura un proces sistematic, centrat pe oameni, coordonat, responsabil și transparent;
- de a identifica opțiunile de relocare corespunzătoare pentru beneficiarii centrelor;
- de a avea o abordare bazat pe drepturile omului, activitățile diferiților parteneri fiind ghidate de principiile fundamentale și standardele de protecție a drepturilor omului;

- de a asigura funcționarea eficientă a Centrelor;
- de a promova integrarea beneficiarilor Centrelor in comunitate;
- de a asigura accesul tuturor persoanelor strimutate la locuri de cazare sigure și corespunzătoare respectării demnitătii și demnității umane.

Pentru participarea activă în cadrul a Centrelor Speciale pentru refugiații din Ucraina sunt aplicate caracteristici generale sau speciale reglementate de legislația din domeniul protecției sociale aplicându-se principii precum:

1. Prevenirea exploatării și abuzului sexual organizarea centrelor speciale pentru refugiații din Ucraina are drept motiv respectarea drepturilor și libertăților omului cum ar fi demnitatea,siguranța sau bunăstarea refugiaților împotiva oricăror ingerințe vieții personale oricare motiv existențial ar fi plauzibil.
2. Confendențialitatea presupune că protecția refugiaților presupune protecția datelor personale
3. Neprejudicierea oricărei persoane cum ar fi organul responsabil de asistență și persoanele ce necesită sprijin material sau moral
4. Toleranță zero oricărei ingerințe externe presupune că organizarea și exercitarea serviciului centrului are la bază legislația pertinentă cum ar fi cele emanate de la Ministerul Muncii și Protecției Sociale minister specializat în acest profil de resocializarea persoanelor strămutate ori altor tipuri de persoane
5. Abordare personală prioritară presupunând că oricărui străin sunt aplicate în prim- plan,drepturile și libertățile sale legitime dreptul decizional,siguranță,sprijin în orice domeniu social,moral sau juridic.

Concluzii

Orice stat prin instituțiile sale au prerogativa de a utiliza mecanimele naționale și/ sau internaționale pentru a realiza obiective în anumite domenii social utile aplicând decizii reieșind din situația reală cum este subiectul abordat în prezenta lucrare cazul refugiaților din statul vecin care este condiționat de existența conflictului dintre două state Rusia și Ucraina membre CSI, URSS sau care utilizează zilnic aceeași limbă de comunicare fiind apropriate după poziția fizico-geografică cauzele este că evoluția progresului tehnologic este depășită de alte situații care comunitatea internațională trebuie să găsească răspuns dealtfel cum a existat anilor 40-45 cu finisarea celui de al primulea și al doilea război modial prin semnarea de tratate,convenții sau decizii care să ofere tuturor umanității libertatea decizională fără careva restricții.

Orice stat sau oricare dintre noi am fi în situația unor categorii speciale de persoane vulnerabili la factorii exteriori cum este cazul statului Ucraina care au obiective pentru dezvoltarea sa apartenența la comunitatea europeană și membru NATO nerealizabile datorită faptului că reprezintă un pericol sau o situație de disconfort pentru Rusia pentru că nivelul de dezvoltare a Uniunii Europene reprezintă un concept pe care și l-ar dori oricare stat din parteneriatul Estic însă comunitatea euro-

peană cunoaște și unele restricții care ar fi mult mai dezavantajoase decât ceea ce am obține final până la urmă până la conflictul militar Ucraina avea condiții pentru adera la comunitatea europeană fiind necesare să-și îndeplinească obictivele asumate prin diferite mecanisme internaționale semnate de către reprezentații statelor pentru care fiind necesară aplicare urgentă pentru cooperarea și asigurarea traiului decent în cele mai utile domenii ale societății de care depinde de legislația,regulamentele sau deciziile organele de ocrotire a normelor în drept menționate anterior cât și a celor organizații care au Parlament, Președinte, Guvern, Biserica, Justiție, Organizații Non-Guvernamentale,Mass -Media ș.a

Drepturile omului sunt reglementate în legislația națională sau internațională pentru care odată cu obținerea statalității neam asumat să aderăm la mecanismele internaționale recunoscând că drepturile omului sunt prioritare teoretic dar practic să obții o decizie favorabilă într-o chestiune personală reprezintă dificultate manifestate de birocrație sau alte chestiuni organizatorice pe care încă nu s-au găsit soluții plauzibile.

Orice persoană dacă are ceva de soluționat se adresează după competență pentru soluționarea cazului astfel referitor la drepturile și libertățile omului sunt organizații internaționale,agenții sau comisii care să veghezere îndeplinirea de către statele membre semnatare cât și non membre a respectării celor mai importante drepturi și libertății a omenirii pentru dealtfel astfel societatea trebuie să existe în dezvoltare,prosperitate sau siguranța zilei de mîine oriunde sau oricând în cadrul globalizării continue dar și conflictelor pentru care comunitatea internațională formată din cele mai dezvoltate state sau care dețin tehnici pentru crearea condițiilor prielnice oricărei persoane din orice parte a lumii.

Dealtfel Republica Moldova este un stat cu problemele sale ca și în conflictul din Ucraina pentru altfel trebuie să stabilim anumite priorități cu Uniunea Europeană,Statele Unite ale Americii sau alți partenerii de dezvoltare pentru siguranța a tuturor persoanelor pentru că suntem peste 8 miliarde de oamenii și în acest sens orice problemă se abordează și se găsește soluții sigure eficiente care să fie aplicabile oricărei situații dificile.

Conflictul militar dintre cele două state este soluționabil doar prin consimțământul și maturitatea ambelor state persoanele refugiate își găsesc refugiul în Uniunea Europeană stabilindu-se cu traiul,având un adăpost un un serviuciu pentru existența membrilor familiei sale dar nu numai siguranța că are o ocupație și nu se abate de la normele social cunoscute respectate pentru că dealtfel avem stabilite sancțiunii faptelor noastre.

Referințe bibliografice

Legislație națională

Hotărâri de Guvern, Legi, Ordine Dispoziții și altă legislație pertinentă

1. Hotărârea Guvernului nr. 569 din 19.11.2019, pentru aprobarea Regulamentului-

cadru privind organizarea și funcționarea serviciului social „Centrul de zi pentru persoane cu dizabilități” și a Standardelor minime de calitate ;

2. Hotărârea Guvernului nr. 461 din 22.05.2018 cu privire la aprobarea Strategiei naţionale de prevenire şi combatere a traficului de fiinţe umane pentru anii 2018-2023 şi a planurilor de acţiuni privind implementarea acesteia.
3. Hotărârea Guvernului nr. 259 din 28.03.2018 privind aprobarea Programului naţional de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind femeile, pacea și securitatea pentru anii 2018-2021 și a Planului de acţiuni cu privire la punerea în aplicare a acestuia.
4. Hotărârea Guvernului nr. 723 din 8 septembrie 2017, pentru aprobarea Programului național de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități.
5. Hotărârea Guvernului nr. 885 din 28 decembrie 2015, pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea şi funcţionarea serviciului social „Casă comunitară” şi a standardelor minime de calitate.
6. Hotărârea Guvernului nr. 75 din 03 februarie 2014, pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea şi funcţionarea Serviciului social „Plasament familial pentru adulţi” şi a Standardelor minime de calitate.
7. Hotărârea Guvernului nr. 567 din 26 iulie 2011, pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de asigurare a unor categorii de cetăţeni cu mijloace ajutătoare tehnice.
8. Hotărârea nr. 129 din 22.02.2010 cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru de organizare şi funcţionare a centrelor de reabilitare a victimelor violenţei în familie.
9. Hotărârea Guvernului nr. 711 din 9 august 2010, pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea şi funcţionarea Serviciului social „Locuinţă protejată” şi a Standardelor minime de calitate.
10. Hotărârea Guvernului nr. 948 din 07.08.2008 pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de repatriere a copiilor şi adulţilor – victime ale traficului de fiinţe umane, traficului ilegal de migranţi, precum şi a copiilor neînsoţiţi.
11. Hotărârea Guvernului nr. 78/1994 cu privire la modul de calculare a vechimii în muncă, stabilire şi plată a pensiilor şi indemnizaţiilor militarilor, persoanelor din corpul de comandă şi din trupele organelor afacerilor interne, colaboratorilor Centrului Naţional Anticorupţie şi sistemului penitenciar.
12. Lege nr. 241/2005 privind prevenirea şi combaterea traficului de fiinţe umane.
13. Legea nr. 499-XIV din 14 iulie 1999, privind alocaţiile sociale de stat pentru unele categorii de cetăţeni.
14. Legea nr. 1544/1993 a asigurării cu pensii a militarilor şi a persoanelor din corpul.
15. ORDIN nr. 131 din 18.06.2024 Cu privire la modificarea Procedurii operaționale privind reorganizarea Centrelor de plasament temporar pentru persoane strămutate de pe teritoriul altor state „EXIT”.

16. Constituția Republicii Moldova nr.1 din 29.07.1994 Publicat : 29-03-2016 în Monitorul Oficial Nr.78 art.140.
17. Dicționarul Explicativ al Limbii Române https://www.dex.ro/, https://dexonline.ro/;
18. Legii asistenței sociale nr.547 din 25.12.2003.
19. Legea nr.677 din 23.11.2001 pentru aderarea Republicii Moldova la Convenția privind statutul refugiaților,precum și la protocolul privind statutul refugiaților.
20. Legea privind azilul ăn Republica Moldova Nr.270 din 18.12.2008.
21. Hotărârii Guvernului nr. 211 din 18.01.2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina.
22. Hotărârea Guvernului Nr.149 din 25.08.2021 cu privier la organizarea și funcționarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale.

Legislație internațională:

23. Convenția Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane.
24. Convenţia Naţiunilor Unite împotriva criminalităţii transnaţionale organizate.
25. Protocolul privind prevenirea, reprimarea şi pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor şi copiilor, adiţional la Convenţia Naţiunilor Unite împotriva criminalităţii transnaţionale organizate.
26. Declarația de la Beijing și Platforma de acțiune.
27. Observațiile și recomandările Comitetului ONU pentru drepturile persoanelor cu dizabilități.

CZU: 341.231.14:341.43:327.57 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.22

GARANTAREA EXERCITĂRII LIBERTĂȚII DE ÎNTRUNIRE A CETĂȚENILOR STRĂINI ȘI BENEFICIARILOR DE AZIL ÎN CONTEXTUL MENȚINERII SECURITĂȚII TRANSFRONTALIERE

GUARANTEEING THE EXERCISE OF FREEDOM OF ASSEMBLY OF FOREIGN CITIZENS AND ASYLUM BENEFICIARIES IN THE CONTEXT OF MAINTAINING CROSS-BORDER SECURITY

ROȘU Cristian-Marius
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: https://orcid.org/0009-0009-8534-0613
E-mail: cristianmarius0607@gmail.com

Abstract. *Cross-border security has become an undeniable topical issue. Events in recent years on the international political arena have vehemently drawn economic, political, and military resources towards regional conflicts that endanger cross-border security. Under these conditions, a major flow of refugees and immigrants is expected. The approach to respecting fundamental rights, especially freedom of assembly and free expression of opinion in safe conditions, is gaining momentum. States that grant asylum to refugees must coordinate the guarantee of the exercise of fundamental rights, while avoiding conflicts and disagreements with neighboring states and those with which it has concluded international agreements. Inclusion and resilience are becoming important topics for the Republic of Moldova in the context of its strategic geopolitical location.*

***Keywords*:** *cross-border security, refugees, freedom of assembly, state border*.

Abstract. *Securitatea transfrontalieră a devenit un subiect de o actualitate incontestabilă. Evenimentele din ultimii ani de pe arena politică internațională atrage vehement resurse economice, politice și armate în conflicte regionale care pun în pericol securitatea mondială. În aceste condiții se urmărește un flux major de refugiați și imigranți. Abordarea respectării drepturilor fundamentale, îndeosebi a libertății de întrunire și a expunerii libere a opiniei în condiții sigure, capătă amploare. Statele care acordă azil persoanelor refugiate trebuie să coordoneze garantarea exercitării drepturilor fundamentale, totodată evitând conflicte și neînțelegeri cu statele vecine și cele cu care are încheiate acorduri internaționale. Incluziunea și reziliența devin subiecte importante pentru Republica Moldova în contextul amplasării sale geopolitice strategice.*

***Cuvinte-cheie*:** *securitate transfrontalieră, refugiați, libertatea de întrunire, frontieră de stat.*

Introducere. Securitatea transfrontalieră este una din principalele priorități ale statului pentru păstrarea integrității statale și a securității publice naționale și regionale. În prezentul articol ne propunem să abordăm interconexiunea dintre impactul exercitării libertății de întrunire asupra relațiilor dintre state și garantarea securității

frontaliere. Prin utilizarea metodelor praxiologice, istorice, logice, deductive și statistice, vom semnala perticularitățile garantării libertăților fundamentale în contextul specificului securității mondiale.

Actualmente, securitatea internațională cunoaște alte metode și tehnici alternative de atentare la stabilitate și nu mai este amenințată în forma clasică. Totuși, asigurarea exercitării libere și sigure a drepturilor fundamentale ale omului pe teritoriul tuturor statelor, uneori poate genera conflicte inerstatale atunci când există o încălcare sistematică.

Potivit noii Legi cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova doptată în 2024, securitatea frontalieră constituie partea integrantă din cadrul securității naționale care asigură, prin intermediul managementului integrat al frontierei de stat, supravegherea și controlul trecerii frontierei de stat, precum și combaterea criminalității transfrontaliere[1].

Securitatea transfrontalieră nu e doar despre reacția față de un conflict extern, ci și despre apariția unui conflict intern care generează o situație conflictuală înafara statului unde s-a declanșat. Potrivit normelor internaționale, orice persoană care se consideră lezată într-un drept sau libertate, poate să se expună public în vederea revendicării dreptului său. Dreptul de a se manifesta public este garantat și pentru orice grup de persoane, fie acestea minorități etnice, persoane cu aceleași viziuni sociale, politice, culturale sau de altă natură, fie sunt cetățeni străini sau apatrizi care decid să-și exercite dreptul de a se întruni, indiferent de locul aflării lor[2].

Lumea reprezintă o structură dinamică și neuniformă, aflată în permanentă schimbare, în care se face posibilă migrarea necontrolată a fluxului de persoane pe diverse motive. Indiferent de scopul părăsirii statului în care s-au născut sau cetățenie o dețin, drepturile fundamentale sunt universale, respectiv, acestea își mențin efectul juridic oriunde s-ar afla persoana. Din cele expuse mai sus, deducem ideea infinității și universalității drepturilor omului. Omul este valoarea supremă care luptă pentru protejarea mediului pe care l-a creat și în care trăiește.

Republica Moldova are un rol important în relațiile internaționale datorită amplasării sale geografice, astfel că, din partea estică, Moldova se află la frontiera externă a Uniunii Europene. Poziția startegică deținută de Republica Moldova impune, tacit, sarcina de a duce o politică externă echilibrată, dar cu un vector stabil și exact, susținut atât de populație cât și de Guvern.

De cealaltă parte, România este statul care se află la periferia frontalieră a Uniunii Europene, având sarcina de securizare maximă a granițelor externe.

Aceste circumstanțe decid asupra faptului că controalele vamale la intrare în România, și iminent în Uniunea Europeană sunt riguroase și detaliate față de controlul la frontierele interne dintre statele membre ale UE.

[1] Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova Nr. 28 din 15-02-2024, Publicat în MO LA 07-03-2024, Nr. 93-95 art. 139. Art. 2

[2] SOROCEAN Ig. Dreptul la Întrunire – Reper Fundamental într-un Stat de Drept și Democratic. Legea și Viața, 2018. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/40-43_2.pdf_

Conlucrarea activă dintre Republica Moldova și România se face nu doar pe ideea că aceste state au o istorie și o limbă ce le unește, ci pentru a garanta securitatea transfrontalieră. De ce riscul unui control neeficient este periculos pentru UE mai mult decât pentru Republica Moldova? Răspunsul la această întrebare ține de scopul UE și de regulile sale interne comunitare. Or, Uniunea Europeană are frontierele deschise între statele sale membre, ceea ce face ca persoanele, o dată trecute de controlul frontierelor externe a UE, nu vor mai fi supuse unui control ulterior riguros atunci când vor traversa frontierele între statele membre ale UE. Situația se complică atunci când pe teritoriul UE au acces infractori, persoane anunțate în căutare internațională sau agenți economici care desfășoră activități infracționale precum este contrabanda sau traficul de persoane.

Prioritățile statului Republicii Moldova în securizarea maximă a zonelor de frontieră constituie o preocupare continuă și deosebit de importantă. Organele Vamale și Poliția de Frontieră sunt asigurate cu tehnică inovațională și perfecționarea continuă a colaboratorilor vamali și a colaboratorilor Poliției de Frontieră pe segmentul securității zonelor de intrare și ieșire pe și de pe teritoriul țării, prin punctele de trecere autorizate cât și pe tot perimetrul frontierelor de stat.

Frontierele de stat au o însemnătate deosebită și îndeplinesc un rol extrem de important. În sens juridic, frontiera de stat reprezintă linia convențională, reală sau imaginară, care delimitează teritoriul unui stat de cel al altui stat sau de zonele nesupuse suveranității vre-unui stat. Aceasta constituie limita în cadrul căreia statul își exercită suveranitatea deplină și exclusivă, conform dreptului internațional public[3].

Noțiunea de frontieră de stat este definită în Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, în art.2. și este privită drept „linia ce desparte pe uscat și pe apă teritoriul Republicii Moldova de teritoriile statelor vecine, iar în plan vertical delimitează spațiul aerian și subsolul Republicii Moldova de spațiul aerian și subsolul statelor vecine[4]".

Teritoriul de stat reprezintă spațiul geografic - solul, subsolul, apele de suprafață și cele subterane și coloana de aer care acoperă solul și apele, cuprins și limitat de liniile convenționale naturale sau imaginare, stabilite prin tratate internaționale și recunoscute de celelalte state[5]. Frontierele de stat se stabilesc în baza acordului și voinței poporului, care se consideră de aceeași naționalitate, vorbesc aceiași limbă, îi unesc aceleași tradiții și obiceiuri, și cel mai important, locuiesc un anumit teritoriu de mai multe veacuri pe care îl consideră propriu și de care se simt atașați istoric.

Teritoriul unui stat constituie baza materială de exercitare a suveranității, alături de popor, care reprezintă al doilea element de bază al statului. Suveranitatea statului este cel de-al treilea element obligtoriu. Exercitarea deplină a suveranității

[3] Legea de la A la Z, Frontieră, Disponibil: https://legeaz.net/dictionar-juridic/frontiera?utm_source=chatgpt.com

[4] *Supra* Nota 1, art. 2.

[5] BUGA L., BUJOR V., Caiet la disciplina Drept Constituțional, Disponibil: https://old.criminology.md/suport/sup2.pdf

poate fi exercitată exclusiv în limitele frontierei, care nu țin doar de delimitarea fizică a suprafeței terestre prin semnele convenționale precum munții sau râurile, ci se extinde și asupra spațiului aerian, a spațiului acvatic și a celui subteran, aflate sub jurisdicția statului[6].

La momentul actual, UE și Republica Moldova au dezvoltat parteneriate sigure și importante pe segmentul securității frontierelor. Organizațiile precum FRONTEX, INTERPOL, EUROSUR, EUBAM etc. colaborează eficient cu Poliția de Frontieră, cu Serviciul Vamal și cu Organele de drept din Moldova. Aici putem aminti suportul tehnic pe care UE îl oferă Republicii Moldova. Printre acestea se regăsesc o centrală telefonică modernă, care asigură o comunicare securizată și eficientă între subdiviziunile Poliției de Frontieră și patrule, un Video Wall Controller - echipament de ultimă generație esențial pentru monitorizarea video și coordonarea patrulelor la frontieră. Acest sistem integrează informațiile video din diverse puncte de control, facilitând o reacție rapidă și eficientă la incidente, dotarea cu echipament și tehnică specială pentru dresajul câinilor de serviciu, facilitând astfel activitatea de zi cu zi a chinologilor, Achiziționarea Laboratorului criminalistic, Bus Schengen pentru Poliția de Frontieră, precum și suporturi educaționale și de dezvoltare continuă a colaboratorilor Poliției de Frontieră[7].

Frontiera de stat reprezită garantul suveranității exclusive a statului asupra unui teritoriu strict delimitat. Astfel că, nici-un alt stat sau Organ internațional nu are prerogativa imixtiunii în treburile interne ale altui stat. Există practici prin care statele vecine își acordă, în bază de reciprocitate, drepturi pentru cetățeni sau pentru transportatori. Printre acestea se regăsește accesul pe teritoriul statului vecin și anumite drepturi extinse care valorifică diversitatea relațiilor socio-economice între două țări vecine. În acest caz nu se aduce atingere exclusivității și deplinătății suveranității teritoriale, deoarece relații de reciprocitate sunt prescrise clar în acorduri bilaterale. În unele regiuni pot exista doar înțelegeri mutuale în baza tradițiilor și practicilor îndelungate[8].

În practica dreptului internațional public se regăsesc mai multe principii care țin să reglementeze delimitarea teritorială, repartizarea teritoriilor și a zonelor de influență precum și stabilirea frontierelor care este pilonul ce asigură stabilitatea securității regionale, însă urmărim aici să prezentăm două dintre acestea ca fiind esențiale. Vorbim despre:

- Principiul inviolabilității frontierelor de stat, care interzice modificarea frontierelor de stat prin forță sau amenințare cu forța, cum ar fi conflictele

[6] ARSENI A. Suveranitatea națională" de la abordarea teoretică la realizarea practică. Revista Națională de Drept. - 2012, nr.12. Disponibil: https://eresursedrept.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/11/suveranitatea-nationala-de-la-abordarea-teoretica-la-realizarea-practica.pdf

[7] Informația cu privire la asistență externă de care a beneficiat poliția de frontieră. Disponibil: https://border.gov.md/files/2023-10/Tabel%20asisten%C8%9B%C4%83%20extern%C4%83%20pentru%20WEB%20%281%29.pdf

[8] Teritoriul în dreptul internațional, Disponibil: https://dreptmd.wordpress.com/cursuri-universitare/drept-international-public/teritoriul-in-dreptul-international/?utm_source=chatgpt.com

militare, și

- Principiul integrității teritoriale, care asigură statelor dreptul de a-și păstra integritatea teritorială și de a se opune oricăror acte de agresiune sau separare forțată[9].

Aceste principii sunt consacrate în documente internaționale precum Actul Final al Conferinței pentru Securitatke și Cooperare în Europa (CSCE) din 1975 și în diverse tratate bilaterale și multilaterale.

Relațiile tensionate din Ucraina catalizează factorii de risc pentru securitatea internă și ordinea publică în Moldova pe segmentul migrației abundente a cetățenilor ucraineni și a situației politice interne. Polarizarea politică a societății s-a accentuat urmare a operațiunii militare începute de Federația Rusă în Ucraina, divizând forțat cetățenii Republicii Moldova în dependență viziunile politice.

În aceste circumstanțe, Guvernul Republicii Moldova a instituit stare de urgență pe tot teritoriul țării, vizând restrângerea temporară a mai multor drepturi fundamentale, printre care și dreptul la întruniri. Exercitarea dreptului la întruniri are o profundă semnificație pentru un stat democratic, fiind un instrument veritabil al democrației prin care se face auzită voința poporului către instituțiile de stat.

În cazurile de restricționare a exercitării dreptului fundamental la întrunire, oamenii nu pot să se expună liber fără a fi sancționați dacă prin asta încalcă regulile instituite prin starea de urgență. Raționamentul restrângerii dreptului la întruniri în contextul migrării cetățenilor ucraineni în Moldova este de a preveni altercațiile între susținerea uneia dintre părțile conflictului armat. Acțiunile protestatarilor sau a manifestanților pot provoca destabilizarea ordinii publice și atenta la securitatea națională a Moldovei.

Pactul cu privire la drepturile civile și politice statuiază în art. 21 că: „Dreptul de întrunire paşnică este recunoscut. Exercitarea acestui drept nu poate fi supusă decât restricţiilor, conforme cu legea şi necesare într-o societate democratică, în interesul securităţii naţionale, al securităţii publice, al ordinii publice ori pentru a ocroti sănătatea sau moralitatea publică sau drepturile şi libertăţile altora[10].”

Libertatea de întrunire este într-o interdependență strânsă cu libertatea de exprimare menționând acestea în art. 19 al Pactului precum că: „nimeni nu trebuie să aibă ceva de suferit din pricina opiniilor sale. Astfel, orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi şi de a răspândi informaţii şi idei de orice fel, fără a se ţine seama de frontiere, sub formă orală, scrisă, tipărită ori artistică, sau prin orice alt mijloc, la alegerea sa. În consecinţă, ea poate fi supusă anumitor limitări care trebuie însă stabilite în mod expres prin lege şi care sunt necesare: respectării drepturilor sau reputaţiei altora; aparării securităţii naţionale, ordinii publice, sănătăţii sau moralităţii publice[11].”

[9] Academia. Referat: Principiul integrității teritoriale și principiul inviolabilității frontierei de stat, USPEE Constantin Stere, Chișinău 2011. Disponibil: academia.edu+4regielive.net+4scrigroup.com+4

[10] Pactul Internațional cu Privire la Drepturile Civile și Politice Nr. 31 din 16-12-1966, Publicat în Tratate Internaționale la 30-12-1998, art. 21.

[11] *Ibidem* art. 19.

Facem referire la ambele libertăți fundamentale consacrate în Pact pentru că mențiunea de a acționa în afara granițelor statului al cărui cetățenie o deține persoana este menționat doar în componența textului cu referire la libertatea de exprimare. Totuși, aceste garanții se răsfrâng și asupra dreptului la întrunire liberă și pașnică, garantat în exercitare indiferent de locul aflării persoanei.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit importanța garantării dreptului la întrunire pentru minorități, fie acestea naționale, etnice sau alte grupuri de persoane aflate în minoritate pe un teritoriu. În hotărârile sale, CtEDO a statuat importanța dreptului la întrunire și asociere al acestor grupuri de persoane vulnerabile din punct de vedere al numărului lor mic pentru conservarea limbii, tradițiilor și a valorilor specifice identității lor.

O cauză relevantă subiectului abordat este Idiropoulos și alții VS. Grecia[12], unde Curtea a emis o hotărâre în favoarea reclamanților, atenționând autoritățile statului că bănuiala lor asupra atentării la securitatea națională a asociației solicitate spre înregistrare, a fost insuficientă și nerezonabilă. În detalii, această cauză se referă la refuzul autorităților elene de a înregistra o asociație pe teritoriul Greciei, în Florina, de către un grup de persoane care se consideră de etnie macedoneană, pe motiv că aceasta ar atenta la securitatea națională. Din circumstanțele cauzei se știe că șapte bărbați născuți și locuitori în Florina, dar cu „conștiință națională și etnie macedoneană", împreună cu un grup de peste 40 de oameni, au solicitat autorităților elene înregistrarea unei asociații sub numele de „Casa Civilizației Macedonene".

Inițial, drept obiective ale asociației au fost stabilite dezvoltarea culturală, intelectuală și artistică a membrilor săi și a locuitorilor din Florina, în general, precum și promovarea unui spirit de cooperare, solidaritate și iubire între aceștia. S-a solicitat și descentralizarea culturală și conservarea eforturilor și tradițiilor intelectuale și artistice, precum și a monumentelor civilizației, promovarea și dezvoltarea culturii lor populare, protejarea mediului natural și cultural al regiunii și „apărarea independenței naționale". Din cauza secvenței de: „apărarea independenței naționale", înregistrarea a fost refuzată, invocându-se bănuiala rezonabilă că acțiunile asociației pot atenta și prejudicia securitatea statului elen. Membrii fondatori au eliminat această secvență și au solicitat repetat înregistrarea, dar au primit refuz din motiv că pentru această organizație a existat deja o cerere de înregistrare soldată cu refuz. În lumina acestor circumstanțe, Fondatorii s-au adresat la Curtea Europeană. Curtea a reținut că într-devăr a fost încălcat dreptul la întrunire în forma unei asociații, iar presupusele riscuri nu au fost conludente și rezonabile.

Literalmente, dacă securitatea națională este amenințată de diverse revolte, proteste, mitinguri care își găsesc susținere în afara hotarelor țării, implicit este amenințată securitatea regională. Cauza Idiropoulos și alții VS. Grecia este un exemplu elocvent unde se intercalează interesele Greciei și a Macedoniei, reprezentată de minoritatea

[12] Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Cauza: Idiropoulos și alții VS. Grecia, Disponibil: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58205%22]}

sa etnică din statul elen. Relațiile dintre două state ajung să fie compromise dacă unul din aceste state încalcă drepturile cetățenilor altui stat pe teritoriul său.

La capitolul respectării dreptului la autodeterminare și conservare a minorităților etnice, Republica Moldova constituie o scenă importantă pentru manifestarea deplină a acestor actori. Individualizarea și manifestarea comportamentală a minorităților etnice din Moldova au un specific aparte, aici existând un teritoriu cu autonomie independentă, care are un potențial semnificativ în determinarea sa culturală, istorică, națională și lingvistică. Conveţuirea armonioasă dintre minoritatea etnică găgăuză și populația națională a Republicii Moldova se datorează unei politici corecte și diplomatice prin care s-au stabilit limite stricte între dreptul la identitate națională și respectarea suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova.

Aceste relații stabile și pașnice au adus beneficii pentru Republica Moldova, deoarece Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia este susținută și primește investiții de la Republica Turcă cu care UTA Găgăuzia are o legătură cultural-istorică și națională comună. În baza acestor factori istorici, între Moldova și Turcia există parteneriate directe pentru asistența UTA Găgăuzia.

Primele structuri care reacționează în conflictele interstatale sunt misiunile diplomatice sau cele consulare. La nivelul acestor instituții diplomatice se încearcă a ameliora relațiile tensionate pe calea dialogului și a compromisurilor. Dacă încercările eșuează, misiunile diplomatice sau consulare pot fi retrase, iar cetățenii evacuați și aduși în țara lor de origine. În situații mai grave, pot fi anulate tratatele sau înțelegerile dintre acele state care țin de relațiile economice, sociale, culturale și politice.

Grație prevederilor internaționale care garantează libertatea de întrunire a tuturor persoanelor indiferent de țara în care se află și de statulul juridic dintr-o țară, aceste garanții le au și persoanele care beneficiază de azil politic, protecție umanitară, internațională sau temporară, statut de refugiat fie sunt cetățeni străini sau apatrizi.

Urmare a racordării legislației naționale a Republicii Moldova la prevederile comunitaare, Legea privind azilul definește mai mulți termeni în contextul Directivelor și taratatelor internaționale. În acest sens, termenul de azil este definit drept instituţia juridică prin intermediul căreia statul oferă străinului protecţie, recunoscându-i statutul de refugiat și acordându-i protecție umanitară, protecție temporară sau azil politic[13].

Potrivit Legii privind azilul în Republica Moldova, *statutul de refugiat* reprezintă acea formă de protecţie, recunoscută de Republica Moldova, cetățeanului străin sau apatridului care întruneşte condiţiile prevăzute în Convenţia privind statutul refugiaţilor, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951, precum şi în Protocolul privind statutul refugiaţilor din 31 ianuarie 1967[14].

[13] Legea privind azilul în Republica Moldova Nr. 270 din 18-12-2008 Publicat : 13-03-2009 în MO Nr. 53-54 art. 145 MODIFICAT prin LP297 din 26.12.24, MO8-10/16.01.25 art.21; în vigoare 16.01.25, art.3.

[14] *Ibidem art.3.*

Libertatea de întrunire exercitată în toate formele cunoscute și conexate cu libertatea de expunere liberă a viziunilor sociale, politice, economice sau culturale de către persoane străine într-un alt stat întotdeauna sunt însoțite de riscuri. Previzibilitatea statelor cu referire la comportamentul cetățenilor săi pe teritoriul unui alt stat se materializează prin instituirea controlului și dirijarea acțiunilor prin intermediul misiunilor diplomatice. Misiunile diplomatice și consulare sistematic informează cetățenii statului pe care îl reprezintă despre drepturile pe care le au, dar și obligațiile ce trebuie respectate când aceste drepturi se exercită. La fel, și statul gazdă ține să informeze expres prticipanții străini care vin la proteste, mitinguri, sau care se asociază într-o comunitate înregistrată legal, sau în oricare altă formă permisă de exercitare a dreptului la întruniri, despre drepturile și obligațiile lor suplimentare pentru a fi protejați și a cunoaște exact ce acțiuni pot întreprinde atunci când apar în fața autorităților locului unde se află[15].

Un exemplu elocvent îl prezintă Statelor Unite ale Americii care informează clar și în regim real despre drepturile și obligațiile speciale ale cetățenilor săi care se află pe teritoriul unui alt stat atunci când merg la demonstrații, mitinguri sau proteste. Pentru siguranța persoanelor refugiate, a minorităților etnice, a apatrizilor, beneficiarilor de azil politic precum și a persoanelor care se află ilegal pe teritoriul său, dar care își exercită dreptul de a se întruni, autoritățile sugerează o anumită conduită și deținerea asupra lor a unor acte suplimentare pentru a putea fi identificați și înțeleși în caz de interacțiune cu organele de drept a statului gazdă.

În urma evenimentelor de expulzare a imigranților din Statele Unite ale Americii, a fost ridicat subiectul dreptului la protest și manifestații pentru cetățenii străini. În acest context, primul Amendament la Constituția SUA protejează dreptul la libera exprimare și la întrunirea pașnică pentru toate persoanele din Statele Unite, indiferent de cetățenie și indiferent dacă sunt imigranți legali sau ilegali. Este garantat dreptul la libera exprimare, aceasta semnificând expunerea liberă a opiniilor cu privire la problemele de importanță generală și alăturarea la grupul de persoane care împărtășesc aceleași idei în cadrul mitingurilor, protestelor sau a demonstrațiilor pașnice.[16]

Autoritățile Statelor Unite ale Americii asigură persoanelor străine dreptul de a păstra tăcerea, nefiind obligate să discute despre statutul lor de imigrant sau cetățenia sa cu poliția, cu agenții de imigrare sau alți oficiali dacă nu înțeleg limba în care li se vorbește și dacă nu le-a fost acordat un apărător[17].

Toți oamenii au dreptul la întrunire. Acest fapt reflectă disponibilitatea de a organiza mitinguri, de a participa la proteste, de a-și expune opinia în cadrul manifestațiilor

[15] Ambasada SUA în Moldova. Nu vă puneți viitorul în pericol: Statele Unite iau măsuri drastice împotriva imigrației ilegale/ Disponibil: https://md.usembassy.gov/ro/nu-va-puneti-viitorul-in-pericol-statele-unite-iau-masuri-drastice-impotriva-imigratiei-ilegale/

[16] Boundless, Alison Moodie, Can Immigrants Protest in the U.S.? Know Your Rights Disponibil: https://www.boundless.com/blog/rights-immigrant-protests/

[17] Office of International Students & Scholars, Disponibil: https://oiss.yale.edu/campus-community-life/for-students/legal-considerations/know-your-rights/participating-in-a-protest-know-your-rights-and-risks

pentru persoanele care se află într-un alt stat decât cel al cărui cetățenie o dețin. Garanția exercitării libere a dreptului la întruniri nu ține nemijlocit de apartenența la un stat prin legătura juridică precum este cetățenia. Omul este liber să protesteze acolo unde se află pentru problemele din țara sa sau împotriva evenimentelor dintr-un alt stat[18]. În lumea modernă întrunirile au dobândit o arie vastă de exercitare, astfel că marja evenimentelor în spațiul online, unde persoanele se întrunesc liber de hotarele fizice, a devenit ecluza autonomă și sigură în expunere și acțiune.

Revenind la ideea libertății de întrunire indiferent de locul aflării subiecților întruniți și a destinatarilor mesajului expus în urma reuniunilor, impactul poate genera reacții la fel de reale și concrete ca și cum ar fi fost realizate direct în fața autorităților sau persoanelor vizate. Motivul din care susținem că exercitarea libertății de întrunire de către cetățenii străini pe teritoriul unui alt stat este atât de importantă, se face din faptul că destinatarul mesajelor abordate prin formele legale permise de întrunire vor întreprinde măsuri pentru aplanare acțiunilor manifestanților. Aceste măsuri pot fi îndreptate în mai multe direcții, fie în favoarea acestor cetățeni, fie cu consecințe negative, sau mai grav, cu repercursiuni față de statul în care aceste întruniri au avut loc. Se poate crede că poziția manifestanților nu reprezintă poziția statului în care aceste manifestări au avut loc, însă, în circumstanțele unor relații tensionate între state, permisiunea organizării întrunirilor se pot asocia cu solidaritatea față de ipotezele și ideile lansate.

Mitingurile, protestele, adunările publice, demonstrațiile sau marșurile într-un alt stat pot fi organizate atât de cetățenii acelui stat, cât și de cetățeni străini, sau în format mixt. Participarea la aceste întruniri, la fel, poate fi neomogenă. De multe ori, alături de cetățenii străini, se adună persoane solidare cu subiectul sau problema abordată.

Legea Republicii Moldova privind întrunire[19] prescrie obligativitatea Poliției, iar după caz, și a altor forțe de ordine, să asigure buna desfășurare a manifestațiilor, garantând securitatea celor care participă la întruniri națională.

Reiterăm că securitatea transfrontalieră se află în dependență directă cu securitatea națională. Implicarea grupurilor minoritare într-un protest și contra-protest, poate duce la imixtiunea statelor dinafară pentru a remedia situația creată în interiorul unui alt stat. Capacitatea securizării frontierelor de stat constituie obiectivul primordial pentru oricare guvern. Suveranitatea națională este un element important în existența unui stat, din acest motiv, prioritatea menținerii puterii exclusive oferă garanția existenței statului și a poziției sale pe arena internațională.

Efectul exercitării libertății de întrunire poate influența parcursul economic, politic și social al statului. Or, protestele agresive ale manifetsanților pot determina statele care au relații economice cu statul sechestrat de proteste să le întrerupă temporar

[18] *Supra* Nota 2

[19] Legea privind întrunirile Nr. 26 din 22-02-2008, Publicată în MO la 22-04-2008, Nr. 80 art. 261, *Modificată* prin LP100 din 13.06.25, MO317-319/14.06.25 art.345; în vigoare 14.06.25.

sau definitiv. Alteori, expunerile în masă cu tentă de ură și agresiune față de anumite popoare sau grupuri etnice, pot duce la ruperea relațiilor diplomatice prin expulzarea membrilor misiunilor diplomatice sau prin retragerea lor de către statul reprezentat.

Securitatea frontierelor și protecția internațională nu reprezintă altceva decât efectul situației politico-socio-economice interne a statelor luate în ansamblu. Reiterăm că securitatea internă este cheia siguranței internaționale, or instabilitatea politică, declinul economic și nemulțumirea societății civile va cataliza izbucnirea unui conflict intern, care, potrivit evenimentelor istorice, duce inevitabil la conflicte între state.

Exemple de situații regretabile sunt Ucraina și Federația Rusă, Iranul, Palestina și Israelul, Pakistanul și India, unde urmărim conflicte armate agresive. Pe lângă aceste conflicte militare care generează pierderi de vieți omenești, migrația masivă a cetățenilor în statele depărtate de epicentrul războaielor, degradarea economică și crize economice iremediabile, distrugerea infrastructurii și a integrității teritoriale, suntem martori și a unui nou fenomen de autoizolare, care, nu mai puțin decât conflictele armate, amenință serios securitatea mondială.

Aici ne referim la comportamentul Statelor Unite ale Americii, care prin Politica Președintelui Donald Trump, se autoizolează intenționt. Acțiunile președintelui american îndreptate către populația internă au provocat un șir de nemulțumiri în rândul cetățenilor americani. Pentru a-și manifesta nemulțumirea, indignarea și furia, oamenii au ieșit la demonstrații, au organizat proteste și au scandat politica restrictivă și izolatoare de restul lumii[20]. Pe lângă faptul că acțiunile de redresare economică și politică afectează cetățenii americani și toți rezidenții acestor state, acestea sunt direcționate efectiv către toate statele lumii. Clarificăm susținerile relatate prin exemplele de expulzări masive a imigranților, ridicarea TVA-ului la cote neimaginabile pentru toatele statele lumii[21].

Astfel că, în susținerea tezei precum că securitatea internațională este vizată nemijlocit de atmosfera internă a statului, vom încerca să vorbim despre un act comportamental care poate genera efecte amenințătoare asupra securității naționale și internaționale, și anume dreptul la întruniri.

Așa cum dreptul la întruniri este un drept fundamental universal garantat, acesta poate fi exercitat oriunde în lume de către fiecare persoană. Deci, trebuie să dăm răspunsul și la întrebarea cum ar influența exercitarea dreptului la întruniri în amenințarea securității naționale, și implicit, celei internaționale. Răspunsul este: direct.

[20] Donald Trump ordonă noi raiduri anti-migranți în marile orașe americane. „Le-au transformat în scene din distopia Lumii a Treia". Disponibil: https://hotnews.ro/donald-trump-ordona-noi-raiduri-anti-migranti-in-marile-orase-americane-le-au-transformat-in-scene-din-distopia-lumii-a-treia-2003533.

[21] Agora. Donald Trump impune taxe vamale „reciproce" pentru toate țările lumii. R. Moldova, taxată cu 31%. Disponibil: https://agora.md/2025/04/03/donald-trump-impune-taxe-vamale-reciproce-pentru-toate-tarile-lumii-r-moldova-taxata-cu-31percent

În toate statele lumii, legea fundamentală declară libertatea de întrunire și o protejează de posibilele restrângeri sau limitări din partea autorităților statale sau a cetățenilor cu viziuni diferite decât cei prezenți la întrunire. Astfel că, toate constituțiile lumii, urmând prescrierilor Declarației Universale ale Omului, au transpus în Constituțiile lor prevederea prin care: ”Exerciţiul drepturilor şi libertăţilor nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internaţional şi sunt necesare în interesele securităţii naţionale, integrităţii teritoriale, bunăstării economice a ţării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă şi infracţiunilor, protejării drepturilor, libertăţilor şi demnităţii altor persoane, împiedicării divulgării informaţiilor confidenţiale sau garantării autorităţii şi imparţialităţii justiţiei.” iar ”Restrângerea trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o şi nu poate atinge existenţa dreptului sau a libertăţii.”[22]

Tensiunile interne între cetățenii din Republica Moldova s-au intensificat destul de simțitor urmare a situațiilor controversate de pe arena politică internțională. În contextul relațiilor tensionate din statul vecin, rezidenții statului moldovenesc fac apel către autoritățile interne, totodată adresându-se și actorilor politici de pe arena internațională.

Utilizarea noțiunii „rezidenți” nu este întâmplătoare în nominalizarea persoanelor care se adresează autorităților Republicii Moldova în contextul exercitării dreptului la întruniri. Astfel, potrivit datelor statistice furnizate de UNHCR, la momentul actual, pe teritoriul Republicii Moldova sunt înregistrați 131 491 de cetățeni ucraineni[23]. Din momentul declanșării conflictului armat, 24 februarie 2022 frontiera moldo-ucraineană fost traversată de peste 1 252 906 persoane.

Potrivit Codului fiscal al Republicii Moldova, în art. 5 pct. 5) lit. a) este definită noțiunea de rezident care este considerată orice persoană fizică ce îndeplinește una din cerințele de a avea domiciliu permanent în RM, inclusiv dacă se află la tratament sau la odihnă, sau la învăţătură, sau în deplasare peste hotare, sau este persoană cu funcţii de răspundere a RM, aflată în exerciţiul funcţiunii peste hotare, fie se află în RM cel puţin 183 de zile pe parcursul anului fiscal.[24]

Din definiția menționată putem observa că termenul rezident poate cuprinde mai multe categorii de persoane: studenții, persoanele angajate prin contract de muncă, turiștii care stau mai mult de 183 de zile, refugiații, solicitanții de azil politic, pacienții aflați la tratament pe perioade îndelungate ect.

---

[22] Constituția Republicii Moldova, Publicat în Monitorul Oficial 13-11-2024, Nr. 466 art. 635

[23] Opertional Data Portal, Republic of Moldova. Disponibil: https://data.unhcr.org/en/country/mda?_gl=1*13xbega*_gcl_au*MTczMDczMTQ5My4xNzUwNjEzODI1*_rup_ga*NDExMzA1MzE1LjE3NTA2MTM4MjY.*_rup_ga_EVDQTJ4LMY*czE3NTA2MTM4MjUkbzEkZzAkdDE3NTA2MTM4MjUkajYwJGwwJGgw*_ga*NDExMzA1MzE1LjE3NTA2MTM4MjY.*_ga_YM3N62XTTL*czE3NTA2MTM4MjUkbzEkZzAkdDE3NTA2MTM4MjUkajYwJGwwJGgw.

[24] Codul Fiscal al Republicii Moldova Nr. 1163 din 24-04-1997 Publicat în MO din 18-09-1997 Nr. 62 art. 522, Modificat prin LP187 din 10.07.25, MO379-380/18.07.25 art.491; în vigoare 18.07.25

La momentul de față, în Uniunea Europeană se regăsesc aproximativ 4,3 milioane de cetățeni ucraineni refugiați care au solicitat adăpost[25].

Revendicând ideea dreptului la întruniri pașnice pentru oricare persoană, indiferent de țara în care se află, trebuie să ne referim la anumite drepturi și riscuri pe care le pot avea cetățenii străini. Recomandările pentru rezidenții unui stat al cărui cetățenie nu o dețin dar participă la proteste sau manifestații sunt de a respecta un comportament pașnic și de a se subordona legilor statului în care au decis să-și exercite libertatea de întrunire.

Remarcăm faptul că pentru persoanele străine există riscul de a fi expulzați din țară sau interzicerea intrării pe teritoriul statului respectiv pentru viitor dacă acestea nu se conformează instrucțiunilor poliției de încetare a acțiunilor sau activităților desfășurate, sau de a părăsi zona în care se află atunci când întrunirile nu sunt sancționate de autoritățile locale sau sunt devieri de la traseu. Astfel, este important ca cetățenii străini să fie conștienți de faptul că în cazul unui arest sau punere sub acuzare în timp ce participă la un protest le poate afecta statutul actual și viitor de imigrant. Orice viitoare cerere de intrare în țară sau viză, sau orice interacțiune cu autoritățile locale referitoare la imigrare și consulare vor fi respinse pe aceste temeiuri.

Autoritățile naționale nu sunt orientate spre prejudicierea drepturilor cetățenilor străini participanți la întruniri, manifestații sau proteste. Organele de drept sunt alături să asigure ordinea publică, având scopul de a preîntâmpina coliziunea dintre protestatari și contraprotestatari. Legislația statelor Uniunii Europene recomandă tuturor cetățenilor străini să se supună indicațiilor organelor de drept atunci când li se cere un anumit comportament[26].

În concluzie, constatăm că legislațiile naționale de pe toate continentele garantează și asigură exercitarea pașnică, liberă și universală a libertății de întrunire. În conexiune cu libertatea de întrunire este dreptul fundamental la libera exprimare, care conlucrează asupra coexistenței dialogului între manifestanți și autoritățile statului. Reziliența statului Republica Moldova raportată la factorii de risc externi priviți din perspectiva conflictului armat din statul vecin – Ucraina, o putem aprecia ca fiind pozitivă dar cu multe provocări de ordin soial și politic.

Generalizând cele expuse în acest articol, conchidem că fiecare stat este predispus să asigure buna desfășurare a protestelor și a altor forme de exercitare a libertății de întrunire, impunând un set minim de reguli și obligații pentru a garanta securitatea participanților și a statului, per ansamblu.

Ab initio, abordând problematica securității transfrontaliere am identificat interconexiunea echilibrului relațiilor internaționale cu exercitarea libertății de întrunire a

[25] Europa Liberă Moldova, ȘARCU S., La aproape trei ani de la începutul războiului din Ucraina, UE adăpostește 4,3 milioane de refugiați ucraineni, Disponibil: https://moldova.europalibera.org/a/33309767.html.

[26] Ghid privind art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului. Curtea Europeană a Drepturilor Omului. 2021. Disponibil: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_11_rum

cetățenilor proprii și a cetățenilor străini aflați pe teritoriul unui stat. Reglementarea libertății de întrunire pentru rezidenți, cetățenii proprii, cetățenii străini, imigranți legali sau ilegali, configurează nivelul democrației într-un stat și deschiderea către asigurarea exercitării drepturilor și libertăților fundamentale. Statele nu pot supraviețui izolat, prin urmare se întreprind toate măsurile pentru conviețuirea pașnică. Subiectul rezilienței securității naționale și internaționale a devenit un subiect sensibil la etapa actuală, însă istoria demonstrează repetitivitatea firească a evenimentelor de acest gen.

Amenințarea securității regionale are un coeficient mai ridicat decât securitatea internațională datorită apropierii geografice a focarelor conflictelor. Totuși, fluxul imigranților au o pondere semnificativă în coordonarea relațiilor dintre statul gazdă și statul ai căror cetățeni au emigrat.

Polpulația reprezintă un element esențial al existenței unui stat pe lângă suveranitate și teritoriu, din acest punct de vedere se pot isca conflicte de interese în garantarea exercitării libere a drepturilor fundamentale a cetățenilor care se află pe un alt teritoriu. Cetățenii străini sunt predispuși la riscuri mai pronunțate atunci când se decid să-și exercite libertatatea de a se exprima, de a se întruni sau de a-și revendica anumite drepturi aflându-se pe un teritoriu străin. Manifestațiile organizate cu scopul de a susține un stat sau altul, actori importanți pe arena politicii mondiale, sau protestele împotriva represiunilor pe criteriul viziunilor politice pot genera conflicte între două sau mai mult state. Dacă autoritățile nu intervin promt pentru a contracara acțiunile manifestanților, se pot declanșa tensiuni între statele implicate, ajungându-se la ruperea relațiilor economice și politice.

Conștientizând riscul sporit al consecințelor posibile, statul gazdă asigură dreptul persoanelor de a se manifesta în siguranță prin crearea unui cadru legislativ dedicat persoanelor străine și informarea despre normele de conduită în situațiile obișnuite și în cele de risc. Toate actele legislative care prescriu etapizat acțiunile pentru desfășurarea în siguranță a libertății de întrunire sunt redacatate în conformitate cu actele internaționale din domeniul drepturilor fundamentale ale omului și a drepturilor politice și civile ale acestora.

Scopurile setate în prezenta cercetare au fost atinse prin identificarea granțiilor legale de exercitare liberă și pașnică a dreptului la întrunire pentru toate persoanele dintr-un stat, indiferent de cetățenie și interconexiunea exercitării libertății de întrunire cu referire la relațiile dintre statele vecine și asupra securității transfrontaliere.

Statul întreprinde un mix de acțiuni strategice care au menirea să asigure parteneriate durabile cu statele limitrofe și cele vecine, totodată nelezând drepturile sau libertățile fundamentale ale cetățenilor și rezidenților săi.

Bibliografie

1. Constituția Republicii Moldova, Publicat în Monitorul Oficial 13-11-2024, Nr. 466 art. 635.

2. Pactul Internațional cu Privire la Drepturile Civile și Politice Nr. 31 din 16-12-1966, Publicat în Tratate Internaționale la 30-12-1998, art. 21.
3. Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova Nr. 28 din 15-02-2024, Publicat în MO LA 07-03-2024, Nr. 93-95 art. 139. Art. 2
4. Ghid privind art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului. Curtea Europeană a Drepturilor Omului. 2021. Disponibil: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_11_rum
5. Legea privind azilul în Republica Moldova Nr. 270 din 18-12-2008 Publicat : 13-03-2009 în MO Nr. 53-54 art. 145 *MODIFICAT* prin LP297 din 26.12.24, MO8-10/16.01.25 art.21; în vigoare 16.01.25, art.3.
6. Legea privind întrunirile Nr. 26 din 22-02-2008, Publicată în MO la 22-04-2008, Nr. 80 art. 261, *Modificată* prin *LP100 din 13.06.25, MO317-319/14.06.25 art.345; în vigoare 14.06.25*. Constituția Republicii Moldova, Publicat : 13-11-2024 în Monitorul Oficial Nr. 466 art. 635
7. Cauza: Idiropoulos și alții VS. Grecia, Disponibil: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58205%22]}
8. Codul Fiscal al Republicii Moldova Nr. 1163 din 24-04-1997 Publicat în MO din 18-09-1997 Nr. 62 art. 522, Modificat prin LP187 din 10.07.25, MO379-380 /18.07.25 art.491; în vigoare 18.07.25
9. ARSENI A., Suveranitatea naţională" de la abordarea teoretică la realizarea practică. Revista Naţională de Drept. - 2012, nr.12. Disponibil: https://eresurse-drept.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/11/suveranitatea-nationala-de-la-abordarea-teoretica-la-realizarea-practica.pdf
10. BUGA L., BUJOR V., Caiet la disciplina Drept Constituţional, Disponibil: https://old.criminology.md/suport/sup2.pdf
11. SOROCEAN Ig. Dreptul la Întrunire – Reper Fundamental într-un Stat de Drept și Democratic. Legea și Viața, 2018. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/40-43_2.pdf
12. Informația cu privire la asistență externă de care a beneficiat poliția de frontieră. Disponibil: https://border.gov.md/files/2023-10/Tabel%20asisten%C8%9B%C4%83%20extern%C4%83%20pentru%20WEB%20%281%29.pdf
13. Ambasada SUA în Moldova. Nu vă puneți viitorul în pericol: Statele Unite iau măsuri drastice împotriva imigrației ilegale/ Disponibil: https://md.usembassy.gov/ro/nu-va-puneti-viitorul-in-pericol-statele-unite-iau-masuri-drastice-impotriva-imigratiei-ilegale/
14. Academia. Principiul integrității teritoriale și principiul inviolabilității frontierei de stat, USPEE Constantin Stere, Chișinău 2011. Disponibil: academia.edu+4regielive.net+4scrigroup.com+4
15. Agora. Donald Trump impune taxe vamale „reciproce" pentru toate țările lumii. R. Moldova, taxată cu 31%. Disponibil: https://agora.md/2025/04/03/donald-

trump-impune-taxe-vamale-reciproce-pentru-toate-tarile-lumii-r-moldova-taxa-ta-cu-31percent
16. Donald Trump ordonă noi raiduri anti-migranți în marile orașe americane. „Le-au transformat în scene din distopia Lumii a Treia". Disponibil: https://hotnews.ro/donald-trump-ordona-noi-raiduri-anti-migranti-in-marile-orase-americane-le-au-transformat-in-scene-din-distopia-lumii-a-treia-2003533.
17. Europa Liberă Moldova, ȘARCU S., La aproape trei ani de la începutul războiului din Ucraina, UE adăpostește 4,3 milioane de refugiați ucraineni, Disponibil: https://moldova.europalibera.org/a/33309767.html.
18. Legea de la A la Z, Frontieră, Disponibil: https://legeaz.net/dictionar-juridic/frontiera?utm_source=chatgpt.com. Accesat la 17.04.2025
19. Teritoriul în dreptul internaţional, Disponibil: https://dreptmd.wordpress.com/cursuri-universitare/drept-international-public/teritoriul-in-dreptul international/?utm_source=chatgpt.com
20. Boundless, Alison Moodie, Can Immigrants Protest in the U.S.? Know Your Rights Disponibil: https://www.boundless.com/blog/rights-immigrant-protests/
21. Office of International Students & Scholars, Disponibil: https://oiss.yale.edu/campus-community-life/for-students/legal-considerations/know-your-rights/participating-in-a-protest-know-your-rights-and-risks
22. Opertional Data Portal, Republic of Moldova. Disponibil: https://data.unhcr.org/en/country/mda?_gl=1*13xbega*_gcl_au*MTczMDczMTQ5My4xNzUwNjEzODI1*_rup_ga*NDExMzA1MzE1LjE3NTA2MTM4MjY.*_rup_ga_EVDQTJ4LMY*czE3NTA2MTM4MjUkbzEkZzAkdDE3NTA2MTM4MjUkajYwJGwwJGgw*_ga*NDExMzA1MzE1LjE3NTA2MTM4MjY.*_ga_YM3N62XTTL*czE3NTA2MTM4MjUkbzEkZzAkdDE3NTA2MTM4MjUkajYwJGwwJGgw.

CZU: 343.222:343.255:343(478)(094.4) DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.23

APLICAREA ART. 166¹ DIN CODUL PENAL: PERSPECTIVA INSTANȚEI ȘI STATUTUL SUBIECȚILOR RĂSPUNDERII PENALE

APPLICATION OF ART. 166¹ OF THE CRIMINAL CODE: THE COURT'S PERSPECTIVE AND THE STATUS OF THE SUBJECTS OF CRIMINAL LIABILITY

SPÎNU Dionisie
Consultant principal, Direcția prevenirea torturii,
Oficiul Avocatului Poporului

Sumar. *Articolul analizează aplicarea art. 166¹ din Codul penal al Republicii Moldova, care incriminează tortura și tratamentele inumane sau degradante, din perspectiva instanțelor de judecată și a statutului juridic al subiecților răspunderii penale. Sunt abordate dificultățile de interpretare referitoare la calificarea anumitor categorii profesionale – cum ar fi profesorii, pădurarii, agenții de pază sau inspectorii ecologici – ca persoane care acționează cu titlu oficial. Se evidențiază jurisprudența neunitară și se analizează implicațiile acestor neclarități asupra principiilor legalității, echității procesului penal și drepturilor fundamentale. Concluziile subliniază necesitatea unei intervenții legislative clare și a unei interpretări judiciare coerente pentru garantarea unei aplicări uniforme a normei penale.*

Cuvinte-cheie: *tortură, tratament inuman și degradant, subiect special, persoană publică, funcție de răspundere, cadre didactice, autoritate publică, jurisprudență neuniformă.*

Summary. *The article examines the application of Article 166¹ of the Criminal Code of the Republic of Moldova, which criminalizes acts of torture and inhuman or degrading treatment, from the perspective of judicial practice and the legal status of subjects of criminal liability. It addresses interpretative challenges concerning the qualification of certain professional categories—such as teachers, forest rangers, security agents, or environmental inspectors—as persons acting in an official capacity. The study highlights inconsistent jurisprudence and analyzes the implications of these ambiguities for the principles of legality, fairness of criminal proceedings, and fundamental rights. The conclusions emphasize the need for clear legislative intervention and coherent judicial interpretation to ensure the uniform application of the criminal norm.*

Key-words: *Torture, inhuman and degrading treatment, special legal subject, public official, position of responsibility, teaching staff, public authority, inconsistent case law.*

Introducere

Articolul 166¹ din Codul penal incriminează tortura și alte forme de tratament inuman sau degradant, în conformitate cu angajamentele internaționale ale Republicii Moldova, în special Convenția împotriva torturii și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Această normă are un caracter protectiv, vizând apărarea demnității umane împotriva abuzurilor comise de persoane aflate în poziții de autori-

tate sau care exercită atribuții de autoritate publică, inclusiv cu consimțământul tacit sau expres al autorităților.

Deși incriminarea tratamentelor inumane este un pas necesar și firesc în consolidarea unui stat de drept, aplicarea art. 166[1] din Codul penal, ridică în practică provocări juridice și interpretative semnificative, în special în ceea ce privește identificarea subiecților răspunderii penale. În această privință, se conturează o întrebare esențială: pot fi considerați profesorii sau alte persoane din afara administrației publice subiecți ai acestei infracțiuni?

Practica instanțelor judecătorești nu este uniformă în interpretarea acestei norme, iar analiza cazurilor în care faptele au fost calificate drept tratamente inumane sau degradante scoate în evidență o lipsă de coerență în practică. În unele cauze penale, instanțele consideră că exercitarea contrar legii a unei funcții de cadru didactic – poate atrage aplicabilitatea art. 166[1] din Codul penal, în timp ce în altele nu.

Mai mult, analiza devine cu atât mai importantă în contextul în care asemenea fapte pot genera efecte extrem de grave – de la traume psihice, până la sinucidere – și pot constitui nu doar infracțiuni stabilite la nivel național, ci și încălcări ale drepturilor fundamentale garantate de instrumentele internaționale. Aceste aspecte determină instanțele să se afle la intersecția dintre rigoarea juridică a încriminării penale și necesitatea de protejare a demnității și integrității persoanei.

Lucrarea de față își propune să analizeze modul în care instanțele de judecată interpretează și aplică prevederile art. 166[1] din Codul penal, să clarifice statutul juridic al subiecților răspunderii penale și să evidențieze eventualele riscuri legate de aplicarea neunitară sau disproporționată a sancțiunilor penale, inclusiv în raport cu standardele internaționale privind tratamentele inumane sau degradante.

Analiză și dezbateri

Infracțiunea de tortură, tratament inuman sau degradant, reglementată la art. 166[1] din Codul penal, poate distinge următoarele categorii de subiecți speciali ai infracțiunii: a) autoritățile publice propriu-zise; b) autoritățile publice asimilate; c) particularii. Astfel, din categoria autorităților publice propriu-zise fac parte: persoana publică, persoana cu funcție de răspundere și persoana cu funcție de demnitate publică. De asemenea, din categoria autorităților publice asimilate fac parte: persoana care, de facto, exercită atribuțiile unei autorități publice, precum și persoana care acționează cu titlu oficial. În cele din urmă, din categoria particularilor face parte persoana care acționează cu consimțământul expres sau tacit al persoanelor care exercită o funcție oficială [6].

Este de menționat că în practică se constată un caracter neuniform al jurisprudenței, întrucât instanțele judecătorești au soluționat cauze similare în mod diferit, prin hotărâri irevocabile. În acest context, se conturează o întrebare esențială: pot fi considerați profesorii sau alte persoane din afara administrației publice ca subiecți ai infracțiunii de tortură, tratament inuman sau degradant, prevăzută la art. 166[1] din Codul penal?

Astfel, s-au conturat două curente de interpretare jurisprudențială contradictorii. Pe de o parte, Colegiul penal al Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, prin Decizia pronunțată în Dosarul nr. 1ra-1378/2020, a statuat asupra imposibilității calificării cadrelor didactice, angajate în instituțiile publice de învățământ, drept subiecți ai infracțiunilor prevăzute la art. 166[1] din Codul penal al Republicii Moldova. Instanța a argumentat că aceste persoane nu dețin calitatea de funcționari publici în sensul legii penale, ceea ce le exclude din categoria subiecților speciali ai infracțiunii respective [1].

Pe de altă parte, în practica instanțelor s-au regăsit hotărâri contrare, în care s-a reținut că cadrele didactice pot apărea în calitate de subiecți ai infracțiunii prevăzute la art. 166[1] din Codul penal al Republicii Moldova. Astfel, prin Decizia pronunțată în Dosarul 1ra-1266/201, Colegiul penal lărgit al Curții Supreme de Justiție din 31.07.2018, s-a constatat că personalul didactic poate fi considerat subiect al infracțiunii prevăzute la art. 166[1] CP RM, în funcție de circumstanțele concrete ale cauzei [2].

Relevanță sporită în contextul unui serviciu public important de genul învățământului, autoritățile școlare fiind obligate să protejeze sănătatea și bunăstarea elevilor și în deosebi a copiilor tineri, care sunt în special vulnerabili și se află sub controlul exclusiv al acestor autorități *(Grzelac împotriva Poloniei, cererea nr. 7710/02, 15 iunie 2010 și Ilbeyi Kemaloglu și Marriye Kemaloglu împotriva Turciei, cererea nr. 19986/06, 10 aprilie 2012)* [9].

Cadrele didactice, în virtutea atribuțiilor de serviciu și a poziției în cadrul instituției, pot fi asimilate persoanei care acționează cu titlu oficial și, prin urmare, pot răspunde penal sub incidența art. 166[1] CP RM.

Este de menționat că, la 03 februarie 2022, Plenul Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție prin Decizia pronunțată în Dosarul nr. 4-1ril-3/2021 (1-21079769-01-4-1ril-28052021), privind „*pronunțarea unei decizii obligatorii, prin care să se soluționeze problema de drept ridicată, în sensul recunoașterii persoanelor care fac parte din personalul de conducere, personalul didactic, personalul științific și personalul științifico-didactic din cadrul tuturor tipurilor de instituții de învățământ ca subiecți speciali (persoanele care acționează cu titlu oficial) ai componențelor de infracțiune (atât tortura cât și tratamente inumane sau degradante)* prevăzute de art. 166[1] din Codul penal, a respins ca inadmisibilă cererea de recurs în interesul legii, declarată de către Procurorul General al Republici Moldova [3]. La caz, se atestă că motivul principal reținut de către Curte este că nu a fost susținută, prin prezentarea deciziilor irevocabile de către autorul sesizării, existența unei practici judiciare neuniforme cu referire la persoanele indicate în calitate de subiecți ai infracțiunii menționate.

Totuși, se menționează că în Dosarul nr. 4-1ril-3/2021, doi judecători au emis opinie separată din care rezultă că persoanele care fac parte din personalul didactic, personalul științific și personalul științifico-didactic din cadrul tuturor tipurilor de

instituții de învățământ, având roluri oficiale și atribuții importante în cadrul procesului educațional, pot fi considerate subiecți speciali ai infracțiunii de tortură sau tratamente inumane sau degradante, conform articolului 166[1] din Codul penal.

De asemenea, se constată că potrivit practicii judiciare recente, cadrul didactic întrunește calitatea de subiect special al infracțiunii prevăzute de art. 166[1] din Codul penal. La caz, instanța de judecată în Sentința Judecătoriei Chișinău, Sediul Buiucani din 14 iunie 2024 în dosarul nr. 1-1963/2021, a statuat că: „*Având în vedere cele enunțate supra, instanța reține că instituțiile publice de învățământ sunt înființate de către autoritățile administrației publice locale, sau după caz Guvern, sau cu aprobarea Guvernului, iar toate instituțiile de învățământ sunt subordonate Ministerului Educației, astfel din cauza modului de instituire a activității exercitate și a obligațiilor și atribuțiile acestora, se constată ca Glavan Mariana, profesoară de educație fizică la Instituția Publică Liceul Teoretic ,,*****'' întrunește condiția de subiect special (persoană care acționează cu titlu oficial), considerente din care instanța apreciază ca neîntemeiată poziția avocatului în interesele inculpatei, în partea ce ține de neîntrunirea calității de subiect special de către Glavan Mariana. Subsecvent, instanța reține că deși Glavan Mariana întrunește calitatea de subiect special, în acțiunile acesteia nu au fost întrunite elementele laturii obiective, nici ale laturii subiective a infracțiunii prevăzute de art. 166[1] alin. (1) lit. a) din Codul penal*" [8].

Conform jurisprudenței CtEDO, expuse în cazurile aplicării art. 3 al Convenției (*interzicerea tratamentelor inumane sau degradante*), referitor la relele tratamente aplicate unui băiat de patru ani de către cadre didactice de la grădinița lui publică, care au dus la dezvoltarea unei tulburări neurologice a băiatului, Curtea a observat că relele tratamente au avut loc în timp ce reclamantul se afla în grija exclusivă a unei grădinițe publice, care sub reglementarea și supravegherea statului îndeplinea serviciul public de interes general de a îngriji și educa copii de vârstă mică. În consecință statul a fost direct responsabil de abuzul educatorilor asupra reclamantului (*cauza V.K. împotriva Rusiei nr. 68059/13 din 07 martie 2017*) [10].

Astfel, se subliniază faptul că acțiunile de violență care ating pragul de gravitate al tratamentului inuman sau degradant comise de către aceste persoane trebuie să fie reglementate clar, iar soluțiile adoptate de instanțele judecătorești trebuie să asigure aplicarea unitară a legii pe întreg teritoriul țării.

Într-o altă ordine de idei, în practică, polițistul este apreciat, de către unii subiecți de aplicarea concretă a legii penale, ca fiind o persoană cu funcție de răspundere. Pe acest temei, este reținută circumstanța agravantă, în funcție de fapta comisă, fie în conformitate cu lit. e) alin. (2), fie cu lit. e) alin. (4) ale art. 166[1] din Codul penal. În mod similar, se ridică problema calificării pădurarului: dacă acesta poate fi considerat o persoană cu funcție de răspundere sau dacă exercită, de facto, atribuțiile unei autorități publice, ceea ce ar putea justifica încadrarea sa în categoria subiecților speciali ai infracțiunii ale art. 166[1] din Codul penal.

Drept urmare, se constată că, în practica judiciară mai recentă, se îmbunătățește utilizarea de către acuzatorii de stat a ordonanțelor de modificare a învinuirii în instanța de judecată, în conformitate cu prevederilor art. 325 alin. (2) din Codul de procedură penală, în sensul atenuării acesteia. În acest context, este relevantă Decizia Colegiului Penal al Curții de Apel Chișinău din 10 aprilie 2024, în Dosarul nr. 1a-2067/22, care menționează că „*Potrivit ordonanței de punere sub învinuire din 20 decembrie 2014 (f.d.24, Vol. II), dar şi potrivit rechizitoriului din 19 ianuarie 2015 (f.d.53-64, Vol. II), MARDARI Igor *****, a fost pus sub învinuire în cadrul cauzei penale nr.2013028030 și dedus judecății, pentru comiterea infracțiunii prevăzute de* ***art. 166/1 alin. (2) lit. c) și e)*** *Cod penal...Potrivit ordonanței înaintate în cadrul ședinței de judecată din 21.06.2022 de către acuzatorul de stat Ecaterina BURLACU, s-a dispus modificarea învinuirii în privința lui MARDARI Igor *****, în cadrul cauzei penale nr.2013028030, inculpatul fiind pus sub învinuire pentru comiterea infracțiunii prevăzute de* ***art. 166/1 alin. (2) lit. c)*** *Cod penal*" [4].

Astfel, se subliniază că practica de modificare a învinuirii în instanța de judecată reprezintă un instrument eficient și necesar pentru asigurarea unui proces echitabil, permițând părții acuzării, dacă probele cercetate în ședința de judecată dovedesc incontestabil că inculpatul a săvârșit o infracțiune mai gravă sau mai blândă, să modifice învinuirea potrivit art. 325 alin. (2), respectiv potrivit art. 326 din Codul de procedură penală. Această practică, în conformitate cu prevederile Codului de procedură penală, contribuie la corectitudinea și echitatea procesului penal, iar acuzatorii de stat sunt încurați să aplice acest mecanism cu responsabilitate, pentru a evita sancționarea eronată și pentru a respecta principiile dreptului la apărare și al proporționalității în răspunderea penală.

De asemenea, se atestă că în practica instanțelor judecătorești este reținută circumstanța agravantă, în funcție de fapta comisă, fie în conformitate cu lit. e) alin. (2), fie cu lit. e) alin. (4) ale art. 166^1 din Codul penal.

În baza Sentinței Judecătoriei Chișinău, sediul (Buiucani) din 17 aprilie 2025, s-a constatat că „*Mihail Valeriu și Andrei Victor, născut la a fost recunoscut vinovați de săvârșirea infracțiunii prevăzute la art. 166^1 alin. (2) lit. b), c), d) și e) din Codul penal și condamnați pentru fapta săvârșită, dat fiind următorul substrat factologic: . Mihail Valeriu, deţinând funcţia de subofiţer al Batalionului de Patrulare şi Reacţionare Operativă al Direcţiei de poliţie a municipiului Chişinău, reprezentând această instituţie, având, conform art. 2 al Legii nr.320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, precum şi conform fişei de post, misiunea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin activități de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, de prevenire, investigare și de descoperire a infracțiunilor și contravențiilor, fiind în virtutea legii persoană cu funcţie de răspundere, Astfel, prin acțiunile sale intenționate, *****Mihail Valeriu a comis infracțiunea prevăzută de art. 166^1 alin. (2) lit. b), c), d) și e) din Codul penal - cauzarea intenționată a unei dureri și a suferinței fizice, care re-*

prezintă tratament inuman și degradant, săvârșite asupra a două persoane, de către mai multe persoane cu funcție de răspundere, prin folosirea instrumentelor speciale sau a altor obiecte adaptate acestui scop"[7].

Noțiunea de persoană cu funcție de răspundere și persoană publică este prevăzută la art. 123 din Codul penal. Prin *persoană cu funcție de răspundere* - se înţelege persoana căreia, într-o întreprindere, instituţie, organizaţie de stat sau a administraţiei publice locale ori într-o subdiviziune a lor, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin stipularea legii, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi şi obligaţii în vederea exercitării funcţiilor autorităţii publice sau a acţiunilor administrative de dispoziţie ori organizatorico-economice. Prin *persoană publică* - se înţelege: funcţionarul public, inclusiv funcţionarul public cu statut special (colaboratorul serviciului diplomatic, al serviciului vamal, al organelor apărării, securităţii naţionale şi ordinii publice, altă persoană care deţine grade speciale sau militare); angajatul autorităţilor publice autonome sau de reglementare, al întreprinderilor de stat sau municipale, al altor persoane juridice de drept public; angajatul din cabinetul persoanelor cu funcţii de demnitate publică; persoana autorizată sau învestită de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activităţi de interes public [6].

Astfel, se menționează că, sesizând paralelismul noțiunilor „*persoană cu funcție de răspundere"* și „*persoană publică"*, prevăzut de dispozițiile normelor din Codul penal al Republicii Moldova, îngreunează interpretarea și aplicarea corectă a legii penale. Poziție similară a fost abordată în teza de doctor în drept de către P. Ruslan, cu tematica „*subiectul infracțiunilor prevăzute în capitolele XV și XVI din partea specială a codului penal*" [7].

În aceste circumstanțe, se concluzionează că, între noțiunile „*persoană cu funcție de răspundere"* și „*persoană publică"*, există o relație de tip parte-întreg. Astfel, acțiunile polițistului, ca, de altfel, ale oricărei alte persoane cu funcție de răspundere, care este totodată, și persoană publică, urmează a fi încadrate în baza conținutului constitutiv de bază al infracțiunilor de tortură, tratament inuman sau degradant, adică în conformitate cu alin. (1) sau după caz, alin. (3) art. 166^1 din Codul penal. Or, tocmai persoana publică reprezintă întregul în raport cu partea desemnată de noțiunea „*persoană cu funcție de răspundere*". Dacă ne-am conduce de spiritul de care este animată încriminarea *„mens legis"* torturii, tratamentului inuman sau degradant *per ansamblu,* reținând la încadrare circumstanțele agravante de la art. 166^1 alin. (2) lit. e) și art. 166^1 alin. (4) lit. e) din Codul penal, a încălca principiul „*in dubio mitius",* potrivit căruia în cazul unei norme penale cu un conținut îndoielnic operează interpretarea cea mai favorabilă făptuitorului și, implicit, am încălca principiul legalității art. 3 alin. (2) din Codul penal. Pentru a evita încălcarea acestor principii de către subiecții oficiali de aplicare în concret a legii penale, este necesară excluderea sintagmei *„de o persoană cu funcție de răspundere"* art. 166^1 alin. (4) lit. e) și alin. (2) lit. e) din Codul penal. O astfel de remaniere legislativă va presupune

că circumstanțele agravante de la art. 166[1] alin. (4) lit. e) și alin. (2) lit. e) își vor găsi aplicabilitatea doar atunci când făptuitorul este persoană cu demnitate publică.

Revenind la problema abordată, privind recunoașterea dacă profesorul, inspectorul ecologic, angajații în funcția serviciului operativ din cadrul organizației de pază conform Legii nr. 283-XV din 04.07.2003 „*Cu privire la activitatea particulară de detectiv şi de pază*" și pădurarul face parte din categoria *persoanelor care acționează cu titlu oficial*, adică subiecți a componenței de infracțiune (atât tortura cât și tratamente inumane sau degradante) prevăzute de art. 166[1] din Codul penal, menționez, că pot fi subiecți ai infracțiunii prevăzute de art. 166[1] din Codul penal, la fel ca și personalul didactic. La caz, se atestă că potrivit Deciziei Colegiului penal al Curții de Apel Chișinău din 27 septembrie 2019, în dosarul nr. 1a-115819, instanța de judecată a recunoscut vinovat pe Ciobanu Tudor, Cotun Mihail și Moisei Serghei pentru comiterea infracțiunii prevăzute de art. 166[1] alin. (2) lit. b) și d) din Codul penal, pe următorul fapt*: „La 25 iulie 2015, în jurul orelor 19:30, Ciobanu Ion executând funcţia de pădurar, prin participaţie simplă şi în complicitate cu fiul său Ciobanu Tudor, Cotună Mihail şi Moisei Serghei care activau în funcţii de muncitori temporari, la iniţiativa lui Ciobanu Ion, înzestrându-se cu arme de foc...au efectuat razie prin pădurea din apropierea satului Condriţa gestionată de Ocolul silvic Scoreni. În continuare, Ciobanu Ion şi Ciobanu Tudor împreună cu Cotună Mihail şi Moisei Serghei depistând în flagrant în pădurea ocolului silvic Scoreni tăierea ilicită de arbori de către localnicii satului Condriţa - Zacuţelu Dumitru, Daşchevici Nicolae şi Zacuţelu Vadim care se aflau cu două trăsuri cu tracţiune animală, acţionând toţi patru faţă de ultimii cu intenţie unică de a-i intimida şi pedepsi pentru respectivul fapt ilicit, pe neaşteptate şi fără careva somaţii, utilizând toţi armele prin efectuarea de împuşcături în aer, s-au năpustit violent asupra lui Zacuţelu Dumitru şi Zacuţelu Vadim precum şi a lui Daşchevici Nicolae, timp în care fără necesitate i-au doborât pe toţi trei la pământ şi au continuat în glas să-i insulte, umilească precum şi să le aplice celor trei multiple lovituri cu armele, pumnii şi picioarele în diferite regiuni ale corpului..."*[5].

Având în vedere cadrul legal aplicabil, inclusiv prevederile Legii nr. 283-XV din 04.07.2003 *„Cu privire la activitatea particulară de detectiv și de pază"*, precum și interpretările jurisprudențiale relevante (ex. Decizia Colegiului penal al Curții de Apel Chișinău din 27 septembrie 2019, dosarul nr. 1a-115819), se constată că următoarele categorii profesionale — profesorul, inspectorul ecologic, angajații serviciului operativ din cadrul organizațiilor de pază și pădurarul — pot fi calificați drept persoane care acționează cu titlu oficial, întrunind astfel condiția de *subiect special* al infracțiunii prevăzute de art. 166[1] din Codul penal al Republicii Moldova.

Se menționează că această calitate derivă din natura atribuțiilor exercitate în cadrul funcțiilor publice sau în contextul unor activități delegate de autoritățile publice, atribuții care implică exercițiul autorității de stat sau exercitarea unui control oficial asupra altor persoane. Astfel, asemenea persoane pot răspunde penal în calitate de

subiecți activi ai infracțiunii de tortură, în conformitate cu prevederile art. 166[1] Cod penal, indiferent dacă sunt angajate direct de stat sau acționează în baza unei delegări sau împuterniciri oficiale.

Concluzii și recomandări

Ca rezultat al studiului efectuat, redăm *infra* următoarele recomandări:

1. În baza cadrului normativ și a jurisprudenței analizate, se constată că pot fi considerați subiecți speciali ai infracțiunii de tortură, tratament inuman sau degradant (art. 166[1] Cod penal al Republicii Moldova), persoanele care acționează cu titlu oficial, chiar dacă nu dețin în mod formal o funcție publică, dar îndeplinesc atribuții de autoritate publică sau exercită control asupra altor persoane în contextul unor împuterniciri oficiale.
2. Analiza deciziilor instanțelor naționale relevă existența unei practici neuniforme în ceea ce privește calificarea profesorilor, pădurarilor sau agenților de pază drept subiecți ai infracțiunii de tortură. În timp ce unele decizii confirmă această calitate, altele o resping, generând o incertitudine juridică incompatibilă cu principiul legalității.
3. Pentru a evita încălcarea acestor principii de către subiecții oficiali de aplicare în concret a legii penale, este necesară excluderea sintagmei *„de o persoană cu funcție de răspundere”* art. 166[1] alin. (4) lit. e) și alin. (2) lit. e) din Codul penal. Clarificarea raportului dintre „*persoană publică*” și „*persoană cu funcție de răspundere*”.
4. Recunoașterea expresă, în lege, a calității de subiect special pentru anumite categorii profesionale. Este necesară includerea expresă a cadrelor didactice, pădurarilor, agenților de pază și inspectorilor ecologici, ca subiecți speciali ai art. 166[1] din Codul penal, atunci când exercită atribuții cu caracter oficial sau autoritate de stat.
5. Până la clarificarea legislativă, se recomandă instanțelor să aplice interpretarea cea mai favorabilă inculpatului în caz de dubiu (conform principiului *in dubio mitius*), evitând calificări forțate ale subiectului infracțiunii pe baza unor concepte neclare sau extinse nejustificat.

Referințe bibliografice

1. Decizia Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova din 18.11.2020. Dosarul nr. 1ra-1378/2020. http://jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=17477
2. Decizia Colegiului penal lărgit al Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova din 31.07.2018. Dosarul nr. 1ra-1266/2018. http://jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=11726
3. Decizia Plenului Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție din 03 februarie 2022 Dosarul nr. 4-1ril-3/202. https://jurisprudenta.csj.md/search_interes_lege.php?id=19

4. Decizia Colegiului Penal al Curții de Apel Chișinău din 10 aprilie 2024, în Dosarul nr. 1a-2067/22. https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/YzQ0YjgxNTMtNGIwZC00YzU3LWJjOGQtOTAyNDI2YzlmNDZk
5. Decizia Colegiului penal al Curții de Apel Chișinău din 27 septembrie 2019, în dosarul nr. 1a-1158/19. https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/NjAwYjU1NjEtNDczZS00ZTNiLThiZGQtMGU1YWY2MjNjMjRm
6. Codul penal al Republicii Moldova. Nr. 985 din 18 aprilie 2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldov, 2002, nr. 128-129.* În vigoare din 13 septembrie 2002.
7. P. Ruslan, Teză de doctor, cu tema „*subiectul infracțiunilor prevăzute în capitolele XV și XVI din partea specială a codului penal*", 2013.
8. Sentința Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani din 14 iunie 2024, în dosarul nr. 1-1963/2021. https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/NjdmMmFjNTgtMGFkOS00MmI4LWE2N2MtYzY2NzI5NzcwZjdl
9. Speța *Grzelak împotriva Poloniei,* Hotărâre CtEDO din 22 noiembrie 2010. https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-99384 Speța *Ilbeyi Kemaloglu și Marriye Kemaloglu împotriva Turciei,* Hotărâre CtEDO din 10 aprilie 2012, https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-110253\
10. Speța *V.K. împotriva Rusiei,* Hotărâre CtEDO din 07 iunie 2017*,* https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171778

CZU: 341.43:343.343.6:343(478)(094.4) DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.24

ANALIZA JURIDICĂ-PENALĂ A INFRACȚIUNILOR PREVĂZUTE DE ART. 362 ȘI ART. 362[1] DIN CODUL PENAL

CRIMINAL-JURIDICAL ANALYSIS OF THE OFFENCES PROVIDED FOR BY ART. 362 AND ART. 362[1] OF THE CRIMINAL CODE

SPÎNU Dionisie
Consultant principal, Direcția prevenirea torturii,
Oficiul Avocatului Poporului

Sumar. *Articolul examinează analiza juridico-penală a infracțiunilor prevăzute la art. 362 și art. 362[1] din Codul penal al Republicii Moldova, în contextul crizei refugiaților din Ucraina și al fenomenului migrației ilegale. Sunt abordate aspectele de drept intern și internațional, cu accent pe aplicabilitatea principiului proporționalității și nevoia unei reforme în tratarea trecerii ilegale a frontierei. Sunt analizate date statistice relevante, cadrul normativ național, dar și bunele practici internaționale privind gestionarea migranților aflați în nevoie de protecție. Se susține adoptarea unei abordări administrative în locul unei pedepse penale, în vederea alinierii la standardele internaționale în materie de drepturile omului și protecția refugiaților.*

Cuvinte-cheie: *migrație ilegală, protecție internațională, azil, drept internațional, proporționalitate, refugiați, trecerea ilegală a frontierei, organizarea migrației ilegale, drepturile omului, securitate națională, decriminalizare*

Summary. *This article analyzes the legal and criminal aspects of the offenses provided in Articles 362 and 362[1] of the Criminal Code of the Republic of Moldova, against the backdrop of the refugee crisis triggered by the war in Ukraine and the increase in illegal migration cases. The study explores both national and international legal frameworks, with a focus on the principle of proportionality and the need for reform in the treatment of irregular border crossings. It includes statistical data, national legislation, and international best practices on the protection of vulnerable migrants. The paper advocates for an administrative rather than punitive approach, aligned with international human rights standards and refugee protection principles.*

Key-words: *irregular migration, international protection, asylum, international law, proportionality, refugees, illegal border crossing, facilitation of illegal migration, human rights, national security, decriminalization*

Introducere

În contextul recent al războiului din Ucraina, care a început în anul 2022, Republica Moldova s-a confruntat cu o creștere semnificativă a numărului de cetățeni ucraineni care au intrat pe teritoriul țării, adesea în mod clandestin. Acest flux de cetățeni ucraineni a fost generat de situația de criză din Ucraina, aceștia fiind, în multe cazuri, victime ale traficului de ființe umane, tortură, tratament inuman

sau degradant dar și ale consecințelor directe ale războiului. Majoritatea acestor persoane au fost reținute și transmise organelor de urmărire penală pentru începerea urmării penale, întrucât mulți dintre cetățenii ucraineni au fost învinuiți de infracțiuni legate de trecerea ilegală a frontierei sau de implicarea în organizarea migrației ilegale [4].

În acest context, regimul de stat al frontierei și ordinea stabilită pentru trecerea acesteia sunt esențiale pentru menținerea securității naționale și a statului de drept. Conform Legii privind frontiera de stat a Republicii Moldova din 215/2011 (abrogată din 06 ianuarie 2025), frontiera de stat are un regim special, iar trecerea ilegală a acesteia constituie o infracțiune, prevăzută de articolele 362 și 362[1] din Codul Penal al Republicii Moldova [1]. Aceste norme vizează protejarea suveranității și integrității teritoriale a statului, dar și combaterea fenomenului migrației ilegale.

Astfel, analiza prezentului articol devine o temă de actualitate și relevanță în contextul migrației ilegale și a fenomenelor conexe. În acest sens, este important să se examineze atât elementele constitutive ale infracțiunilor, cât și implicațiile pentru persoanele implicate în organizarea migrației ilegale, ținând cont de contextul geopolitic și social generat de războiul din Ucraina.

Analiză și dezbateri

Analiza juridico-penală a practicii judiciare privind inițierea urmăririi penale pentru infracțiunile prevăzute la art. 362 și art. 362[1] din Codul penal scoate în evidență mai multe aspecte esențiale legate de natura și obiectul acestor fapte.

În primul rând, din examinarea prevederilor art. 362 alin. (1) din Codul penal rezultă că *obiectul juridic special* al infracțiunii îl constituie relațiile sociale cu privire la inviolabilitatea frontierei Republicii Moldova [1]. Aceste relații sunt fundamentale pentru securitatea națională și ordinea publică. Înțelesul și regimul frontierei de stat sunt reglementate de Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova din 28/2024, care stabilește cadrul legal pentru trecerea și controlul frontierei [9].

În ceea ce privește art. 362[1] din Codul penal, care incriminează organizarea migrației ilegale, *obiectul juridic special* al acestei infracțiuni îl constituie relațiile sociale cu privire la desfășurarea în condiții de legalitate a organizării intrării, ședерii sau tranzitării teritoriului statului sau a ieșirii de pe acest teritoriu a persoanei care nu este nici cetățean, nici rezident al acestui stat [1]. Aceste relații sunt protejate prin norme stricte, menite să prevină fenomene precum traficul de persoane, exploatarea persoanelor vulnerabile și subminarea regimului de control la frontieră.

Frontiera de stat a Republicii Moldova (în continuare – *frontieră de stat*) – reprezintă linia ce desparte pe uscat și pe apă teritoriul Republicii Moldova de teritoriile statelor vecine, iar în plan vertical delimitează spațiul aerian și subsolul Republicii Moldova de spațiul aerian și subsolul statelor vecine [9]. În punctele de trecere, se organizează și efectuează controlul de frontieră care reprezintă un complex de măsuri efectuate de către Poliția de Frontieră pentru a autoriza trecerea frontierei de stat de

persoane și mijloace de transport, de către Serviciul Vamal pentru a autoriza trecerea peste frontiera de stat a mărfurilor, a bunurilor și a mijloacelor de transport.

Potrivit Raportului anual al Procuraturii Generale pentru anul 2024, se constată o tendință accentuată de creștere a numărului de cauze penale pornite pentru infracțiunea de organizare a migrației ilegale, prevăzută la art. 362[1] din Codul penal.

În anul 2020, au fost pornite 35 de cauze penale, dintre care 12 au fost expediate în instanța de judecată. În anul 2021, numărul cauzelor pornite a scăzut la 20, iar 8 dintre acestea au fost expediate în instanță. Totuși, în anul 2022, s-a înregistrat o creștere bruscă, fiind pornite 346 de cauze penale, dintre care doar 15 au fost expediate în instanță. Tendința ascendentă s-a menținut și în anul 2023, când au fost pornite 508 cauze penale, dintre care 46 au ajuns în instanță. În anul 2024, fenomenul a luat amploare, fiind înregistrate 893 de cauze penale pornite, cu 78 dintre acestea expediate în instanța de judecată [5].

De asemenea, împărtășim poziția Procuraturii Generale, care a indicat că „*printre provocările actuale cu care se confruntă organele de drept este dictată de conjunctura actuală în regiune - criza refugiaților, migrația ilegală. Creșterea numărului de cazuri de trecere ilegală a frontierei de stat moldo-ucrainene se datorează, în mare parte, afluxului de persoane strămutate din Ucraina, dar și unor practici ilicite organizate, cum ar fi traficul de ilegal de migranți sau tentativele de evaziune a măsurilor legale*” [5].

În ceea ce privește comiterea infracțiunii prevăzute de art. 362 din Codul penal – *Trecerea ilegală a frontierei de stat* – datele statistice ale Procuraturii Generale privind cauzele penale inițiate în baza acestui articol, care se referă la persoanele provenite de pe teritoriul Ucrainei, indică o creștere bruscă în anul 2024, cu 710 cauze, comparativ cu 68 de cauze în 2023 și 69 în 2022 [6].

Într-o altă ordine de idei, potrivit art. 362 alin. (4) din Codul penal, se conține un motiv ce justifică trecerea ilegală a frontierei de stat excluzând răspunderea penală. El se referă la două categorii de persoane: cetățenii străini veniți în Republica Moldova fără pașaportul stabilit sau fără autorizație, pentru a se folosi de dreptul de azil acordat de Inspectoratul General pentru Migrație, precum și persoanele care sunt victime ale traficului de ființe umane [1].

Totuși, manifestăm dezacordul cu conținutul circularei Procuraturii Generale nr. 15d/24-140 din 11 martie 2024, potrivit căreia, persoanele ce eludau controlul frontalier în scop de protecție, erau automat atrase la răspundere penală, decât dacă nu depuneau cereri de azil.

Într-o altă ordine de idei, susținem poziția Procuraturii Generale care a propus decriminalizarea infracțiunii prevăzute de art. 362 Cod penal prin introducerea contravenției prevăzute de art. 331[1] Cod contravențional „*trecerea ilegală a frontierei*”. La fel, procurorii au propus introducerea unor agravante ale noii infracțiuni la art. 362[1] Cod penal precum: „*falsificarea actelor ce permit intrarea, ședera și tranzitarea teritoriului statului sau a ieșirii de pe acest teritoriu a persoanei care nu este*

nici cetățean, nici rezident al acestui stat"; *„dacă a existat pericolul de a cauza vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății ori decesul persoanei*". Totuși, proiectul respectiv nu a fost aprobat de Parlamentul Republicii Moldova [11].

În practica internațională, multe state califică traversarea ilegală a frontierei nu ca o infracțiune penală, dar ca o abatere administrativă. În aceste cazuri, accentul se pune pe măsuri precum returnarea persoanei sau aplicarea unor sancțiuni pecuniare, evitând recurgerea la detenție sau alte forme de pedeapsă privativă de libertate. Exemple elocvente în acest sens pot fi identificate în cadrul mai multor țări europene, printre care Italia, Spania, Portugalia, Belgia, Olanda, Elveția și Luxemburg, care abordează fenomenul migrației ilegale printr-un cadru administrativ, menținând detenția penală doar pentru cazuri grave sau repetate [7].

Totodată, în afara Europei, țări precum Canada, Mexic, Argentina și Brazilia adoptă o abordare similară. În aceste jurisdicții, intrarea neautorizată pe teritoriul național este reglementată prin legislația privind imigrația, fără a fi catalogată drept infracțiune penală, fiind gestionată prin mecanisme administrative de control al migrației. În schimb, aceste state își concentrează eforturile punitive asupra rețelelor de trafic de persoane și asupra celor care facilitează migrația clandestină în scopuri exploatative, considerând că acestea reprezintă un risc real pentru siguranța publică și pentru drepturile omului [8].

Este important de menționat că, la nivel internațional, se observă o schimbare de abordare în ceea ce privește migrația. Tot mai multe state adoptă politici mai umane și echilibrate, care țin cont de vulnerabilitatea migranților și de complexitatea situațiilor în care se află. Sancționarea migranților doar pentru trecerea ilegală a frontierei este considerată disproporționată și contrară principiilor promovate de tratatele internaționale privind drepturile omului. În acest context, soluțiile administrative, în locul celor penale, sunt nu doar mai eficiente, dar și mai conforme cu normele dreptului internațional și cu obligațiile pozitive asumate de Republica Moldova în domeniul protecției refugiaților.

Avocatul Poporului în raportul tematic cu privire la *„Respectarea drepturilor persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la punctele de trecere a frontierei"* situația pe anul 2024, a reținut că procurorii au remis instanței de judecată următorul număr de cauze penale: 10 în 2022, 8 în 2023 și doar 10 cauze în primele 9 luni ale anului 2024 [6].

Mai mult, Avocatul Poporului a obiectat asupra practicii nerecunoașterii protecției temporare ca formă de azil. Astfel, „*Ombudsmanul a observat că prin expunerea formulată la pagina 4 de Circulara PG nr.15d/24-170 din 11.03.2024 persoanele ce eludau controlul frontalier în scop de protecție, erau automat supuse la răspundere penală, decât dacă nu depuneau cereri de azil. Această specificație imputată persoanelor refugiate din Ucraina în opinia Avocatului Poporului se pare că este una excesivă și neproporțională și în contradicție cu principiul nesancționării pentru trecerea ilegală în scop de protecție*" [6].

De asemenea, se menționează că decizia organelor de urmărire penală de a începe urmărirea penală pentru comiterea infracțiunii prevăzute de art. 362 din Codul penal nu reprezintă cea mai potrivită opțiune, întrucât nu atinge scopul urmărit de legea penală. Or, potrivit art. 61 alin. (2) din Codul penal, *„pedeapsa are drept scop restabilirea echităţii sociale, corectarea şi resocializarea condamnatului, precum şi prevenirea săvârşirii de noi infracţiuni atât din partea condamnaţilor, cât şi a altor persoane”* [1].

Analizând dreptul comparat în materia infracțiunilor similare din practica altor state, se constată că legiuitorul ucrainean a renunțat la abordarea individualizată a infracțiunii privind trecerea ilegală a frontierei de stat. În articolului 332 din Codul penal al Ucrainei, este incriminată infracțiunea de „*Transportul ilegal al persoanelor peste frontiera de stat a Ucrainei*” [12].

Un model de reglementare comparabil cu cel adoptat în Ucraina se regăsește în legislația penală a României. Astfel, Titlul III din Codul penal român sunt reglementate faptele care aduc atingere autorității publice și securității frontierei de stat. În această structură normativă, cele două capitole care compun titlul respectiv delimitează clar infracțiunile îndreptate împotriva autorității de cele care vizează frontiera națională. Infracțiunile referitoare la regimul frontierei sunt prevăzute în Capitolul II al aceluiași titlu, articolele 262–265 din Codul penal al României [2].

Constituția Republicii Moldova în art. 19 alin. (3), stabilește că „*Dreptul de azil se acordă şi se retrage în condiţiile legii, cu respectarea tratatelor internaţionale la care Republica Moldova este parte*”. Această dispoziție reflectă angajamentul constituțional al statului de a respecta standardele internaționale în materie de protecție a refugiaților și azilului, consolidând cadrul juridic național prin raportare la instrumentele juridice.

Protecția internațională reprezintă un mecanism recunoscut la nivel global, destinat persoanelor care nu se pot întoarce în țara de origine din cauza unor riscuri grave precum persecuția, conflictele armate sau încălcarea gravă a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Republica Moldova, în calitate de stat semnatar al Convenției de la Geneva din 1951 și al Protocolului din 1967 privind statutul refugiaților, s-a angajat să asigure accesul efectiv la acest tip de protecție pentru toate persoanele care solicită azil pe teritoriul său [3].

La nivel național, cadrul juridic aplicabil este stabilit prin Legea nr. 270 din 2008 privind azilul în Republica Moldova, iar procesul de examinare a cererilor este gestionat de către Inspectoratul General pentru Migrație [10]. Deși legislația Republicii Moldova reflectă în mare măsură normele internaționale în domeniu, persistă dificultăți precum durata îndelungată de soluționare a cererilor, accesul insuficient la asistență juridică calificată și lipsa interpreților pentru anumite limbi mai puțin vorbite.

Astfel, aplicarea pedepselor penale nu reușește, de cele mai multe ori, să răspundă în mod adecvat scopul urmărit de legea penală. Persoanele implicate în astfel

de cauze sunt frecvent expuse unor pericole grave asociate cu conflictele armate, inclusiv amenințări directe la viață, traume psihologice, persecuții sistematice în țara de origine sau alte forme de presiune care le afectează drepturile fundamentale – precum dreptul la viață, la libertate, la securitate personală, la ocrotirea familiei și la demnitate.

În consecință, o reacție exclusiv represivă din partea statului poate deveni inadecvată sau disproporționată în raport cu circumstanțele fiecărui caz în parte. Este necesară, așadar, o evaluare individualizată și o abordare care să reflecte echilibrul dintre aplicarea legii și respectarea normelor dreptului internațional, a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și a contextului social și politic din regiunile afectate de război.

Concluzii și recomandări

Ca rezultat al studiului efectuat, redăm *infra* următoarele recomandări:

1. Având în vedere contextul geopolitic actual și vulnerabilitatea persoanelor refugiate din Ucraina, se recomandă ca trecerea ilegală a frontierei să fie tratată nu ca o infracțiune penală, ci ca o contravenție administrativă. Această abordare ar evita sancționarea disproporționată a persoanelor care caută protecție și ar aduce Republica Moldova în conformitate cu bunele practici internaționale.
2. Reformarea cadrului legislativ național privind infracțiunile legate de regimul frontierei și migrația ilegală. Astfel, adoptarea modelului propus de Procuratura Generală privind trecerea acestei fapte în sfera contravențiilor, cu stabilirea unor măsuri și sancțiuni proporționale și eficiente.
3. Se propune implementarea unor mecanisme clare și eficiente de evaluare a cererilor de azil imediat la punctele de trecere a frontierei, pentru a preveni aplicarea automată a răspunderii penale.
4. Dezvoltarea unor mecanisme alternative de răspuns la migrația ilegală. Astfel, se impune consolidarea cadrului administrativ și procedural pentru gestionarea migranților, inclusiv prin creșterea capacității Inspectoratului General pentru Migrație și a altor instituții abilitate de a oferi asistență juridică, socială și psihologică migranților, cu accent pe respectarea drepturilor omului și protecția persoanelor vulnerabile.
5. Alinierea politicilor naționale la standardele internaționale privind protecția refugiaților. Republica Moldova trebuie să intensifice eforturile de respectare a obligațiilor asumate prin Convenția de la Geneva și Protocolul din 1967, inclusiv prin implementarea în practică a principiului non-pedepsirii pentru trecerea ilegală a frontierei în scop de protecție.
6. Se recomandă instruirea personalului de frontieră, a procurorilor și judecătorilor în domeniul dreptului internațional al refugiaților și drepturilor omului pentru o aplicare corectă a legii.

7. Monitorizarea și evaluarea continuă a impactului măsurilor legale privind migrația potrivit căruia se vor identifica din timp eventualele probleme și se pot ajusta politicile pentru a asigura un echilibru optim între securitate și protecția drepturilor fundamentale.

Referințe bibliografice

1. Codul penal al Republicii Moldova. Nr. 985 din 18 aprilie 2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 128-129.* În vigoare din 13 septembrie 2002.
2. Codul penal al României: Legea nr. 286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial, 2009, nr. 510, disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/223635
3. Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților (1951) și Protocolul adițional din 1967
4. https://procuratura.md/stiri-si-mass-media/comunicate-de-presa/ziua-europeana-de-combatere-traficului-de-persoane
5. https://www.procuratura.md/sites/default/files/2025-04/raport-privind-activitatea-procuraturii-anul-2024-final.pdf.
6. https://ombudsman.md/wp-content/uploads/2025/03/raport-tematic-respectarea-drepturilor-persoanelor-ce-au-nevoie-de-protectie-internationala-la-punctele-de-trecere-a-frontierei-situatia-anului-2024.pdf
7. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-ofmigrants-annex_en.pdf; și https://worldpopulationreview.com/country-rankings/punishment-for-illegallyentering-countries
8. https://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/dpr-rmr/2023-2024/full-report-rapport-complet-eng.html
9. Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova nr. 28 din 15 februarie 2024. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2025, nr. 93-95 art. 139.* În vigoare din 06 ianuarie 2025.
10. Legea privind azilul în Republica Moldova nr. 270 din 18 decembrie 2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 53-54 art. 145.* În vigoare din 13 martie 2009.
11. Proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la modificarea Codului penal și Codului Contravențional, cererea nr. 03/6691 din 27 iulie 2022.
12. Уголовный кодекс Украины № 2341-III от 05.04.2001. В: «Відомості Верховної Ради України», № 25-26, 2001, disponibil: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text

Secțiunea: ROVOCĂRI JURIDICE ȘI SOCIALE PRIVIND INTEGRAREA PERSOANELOR STRĂMUTATE

CZU: 341.232:314.745.22:342.924 **DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.25**

MĂSURI DE ASISTENȚĂ PENTRU REFUGIAȚI ȘI RĂSPUNDEREA CONTRAVENȚIONALĂ: PROVOCĂRI ȘI SOLUȚII

REFUGEE ASSISTANCE MEASURES AND CONTRAVENTIONAL LIABILITY: CHALLENGES AND SOLUTIONS

PANTEA Oleg
Doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova
E-mail: panteaoleg@gmail.com

GÎRLEANU Andrei
Doctorand,
Școala Doctorală Științe Juridice și Științe Economice,
Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău.
E-mail: andreig_u@yahoo.com

Summary. *The events triggered by the humanitarian crises in the region have led a considerable number of refugees to leave their country of origin and seek protection in safer states, including the Republic of Moldova. This situation requires host state institutions to take on increased commitments and responsibilities to guarantee the rights of refugees by ensuring access to essential services such as housing, healthcare, education and integration into the new social and economic environment.*

At the same time, the management of refugee flows poses significant challenges for the enforcement of criminal law. It is essential to identify balanced solutions that ensure respect for public order and security without affecting the fundamental rights of refugees. In this context, the sanctioning regime applicable to infringements of the rules on contraventions needs to be clarified, avoiding disproportionate or discriminatory measures. It is also necessary to develop effective mechanisms for informing refugees about national legislation in order to prevent inadvertent infringements of the established rules.

These realities call for an inter-institutional and cross-sectoral approach, based on permanent cooperation between state authorities and the voluntary sector. It is only through such cooperation that the protection of refugees and the proper application of legislation can be

ensured, helping to ensure social cohesion and national unity through inclusion and mutual respect.

***Keywords**: contraventional liability, refugees, assistance measures, national security measures.*

***Rezumat.** Evenimentele generate de crizele umanitare din regiune au determinat un număr considerabil de refugiați să-și părăsească țara de origine și să caute protecție în state mai sigure, inclusiv în Republica Moldova. Această situație impune instituțiilor statului gazdă asumarea unor angajamente și responsabilități sporite pentru garantarea drepturilor refugiaților, prin asigurarea accesului la servicii esențiale precum locuința, asistența medicală, educația și integrare în noul mediu social și economic.*

În același timp, gestionarea fluxurilor de refugiați ridică provocări semnificative privind aplicarea legislației contravenționale. Este esențial să se identifice soluții echilibrate care să asigure respectarea ordinii și a securității publice, fără a afecta drepturile fundamentale ale refugiaților. În acest context, trebuie clarificat regimul sancționator aplicabil cazurilor de încălcare a normelor contravenționale, cu evitarea măsurilor disproporționate sau discriminatorii. De asemenea, este necesară dezvoltarea unor mecanisme eficiente de informare a refugiaților cu privire la legislația națională, pentru a preveni încălcările involuntare ale regulilor stabilite.

Aceste realități impun o abordare interinstituțională și intersectorială, bazată pe cooperare permanentă între autoritățile statului și sectorul asociativ. Numai printr-o astfel de colaborare poate fi asigurată protecția refugiaților și aplicarea corectă a legislației, care să contribuie la asigurarea coeziunii sociale și a unității naționale prin incluziune și respect reciproc.

***Cuvinte-cheie:** răspundere contravențională, refugiați, măsuri de asistență, măsuri de securitate națională.*

Introducere

Un fenomen care însoțește război, cataclismele naturale, crizele economice etc. sunt persoanele strămutate intern și refugiații.

Prima parte a secolului XX este remarcată prin două războaie mondiale. Acele timpuri tumultoase au adus cu ele noi realități la care comunitatea internațională a fost nevoită să facă față. În urma începerii acțiunilor militare, s-a pornit un imens flux de persoane strămutate intern, dar și de refugiați. Acest flux de refugiați necesita instrumente de gestionare, precum și o bază legală pentru protecția drepturilor lor.

După fiecare dintre aceste două războaie mondiale, conștiința comună a comunității internaționale conștientiza necesitatea creării unei structuri suprastatale care să coordoneze și să regleze regulile de joc și legile în relațiile interstatale cât și protecția drepturilor omului.

Astfel, după Primul Război Mondial, în anul 1919, a apărut un context prielnic pentru crearea unei noi organizații: Liga Națiunilor. Dar fără să fi căpătat o influență mai mare, Liga Națiunilor devine un fiasco în perioadele următoare.

În urma celui de-Al Doilea Război Mondial, 1939–1945, la 24 octombrie 1945 se înființează Organizația Națiunilor Unite (ONU).

Cu 193 de state membre, Organizația Națiunilor Unite (în continuare ONU) este cea mai importantă organizație internațională din lume. ONU a fost creată prin semnarea, de către membrii ei fondatori, a Cartei Organizației Națiunilor Unite. În baza acestui document, ONU are misiunea să asigure „pacea mondială”, „res-

pectarea drepturilor omului", „cooperarea internațională" și „respectarea dreptului internațional".

„ONU este un actor autonom și independent. Este un participant activ la dezvoltarea globală, care prin multiplele sale roluri și direcții de acțiune își obține poziția de organizație cu vocație universală. ONU este, practic, un monitor global"[1].

Într-o perioadă marcată de conflicte, crize umanitare și persecuții, protejarea refugiaților a devenit una dintre provocările centrale ale comunității internaționale.

Legislația internațională cu privire la refugiați oferă un cadru esențial pentru protecția drepturilor acestora și pentru asigurarea unui răspuns coordonat la nevoile lor. În ceea ce urmează, vom examina instrumentele principale legale internaționale și rolul lor în apărarea drepturilor refugiaților.

Rezultate și discuții

Unul dintre documentele fundamentale ONU este Declarația Universală a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, aprobată la 10 decembrie 1948. Această Declarație „afirmă principiul că ființele umane, fără deosebire, trebuie să se bucure de drepturile omului și de libertățile fundamentale"[2], în acest sens incluzând și garantarea drepturilor refugiaților.

La rândul său, Pactul International privind Drepturi Economice, Sociale și Culturale, precum și Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice din 16 decembrie 1966 art. 2 pct. 1) indică statelor părți la acest pact „să respecte și să garanteze tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul lor și țin de competența lor drepturile recunoscute în prezentul pact, fără nici o deosebire"[3]. Acest articol cuprinde fără echivoc și refugiații care se află pe teritoriul statului parte la pact.

Milioane de oameni au fost nevoiți să-și părăsească locuințele și țările de origine după încheierea celui de-Al Doilea Război Mondial - fie din cauza persecuțiilor etnice și politice, fie din cauza efectelor devastatoare ale războiului. Europa era plină de oameni dezrădăcinați, care nu se puteau întoarce în țările lor de origine, amplificând criza umanitară. În acest context, a apărut necesitatea de a stabili un cadru legal internațional care să reglementeze statutul refugiaților și să ofere protecție acestora.

În 1949, Adunarea Generală a ONU a creat Înaltul Comisariat pentru Refugiați (în continuare UNHCR), care avea sarcina de a supraveghea situația refugiaților și de a asista la elaborarea unei convenții internaționale.

Instrumentele fundamentale în legislația internațională, care definesc și reglementează atât drepturile și obligațiile refugiaților, cât și responsabilitățile țărilor față de aceștia, este Convenția privind Statutul Refugiaților din 1951 și Protocolul din 1967.

---

[1] HURUDZEU, Gheorghe, NICOLAESCU, Luminița. *Relatii economice internationale : teorii, strategii, politici, instrumente si studii de caz.* București: Editura ASE, 2017, p.73.

[2] Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28.07.1951. Preambul.

[3] Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice din 16 decembrie 1966, art. 2 pct. 1) https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/82590 (accesat la 01.03.25)

Convenția privind Statutul Refugiaților a fost adoptată la 28 iulie 1951, în cadrul unei conferințe speciale organizate de ONU la Geneva. Aceasta a intrat în vigoare la 22 aprilie 1954 și reprezintă primul tratat internațional cuprinzător care definește termenul de „refugiat" și stabilește drepturile și protecția de care ar trebui să beneficieze.

Artur Fuior aduce argumente de ce valorile și gândirea europeană sunt amplu reflectate în Convenția ONU din 1951 privind Statutul Refugiaților în momentul elaborării ei. „Gândirea europeană a avut o influență semnificativă în dezvoltarea și adoptarea acestei Convenții, deoarece multe dintre statele implicate în procesul de negociere și semnare a Convenției proveneau din Europa și aveau experiențe comune legate de conflictele și migrația în urma războaielor mondiale. Valorile și principiile gândirii europene, cum ar fi respectul pentru drepturile omului, democrația, statul de drept și umanismul, au fost reflectate în mod clar în textul Convenției"[4].

Convenția din 1951 definește noțiunea de „refugiat". Această definiție este una foarte specifică și adaptată contextului postbelic. Conform art. 1 al Convenției privind Statutul Refugiaților, un refugiat este definit ca o persoană care, „din cauza unor temeri justificate de a fi persecutată datorită rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opinie politică, se află în afara țării sale de origine și nu poate sau nu dorește să se întoarcă în acea țară din cauza acelei temeri"[5].

Însă Convenția introduce și niște limitări temporale și geografice, pentru ca persoana să fie recunoscută în calitate de refugiat. Astfel, art. 1 al Convenției prevede că termenul de refugiat se va aplica oricărei persoane care „în urma unor evenimente survenite înainte de 1 ianuarie 1951 și unor temeri justificate de a fi persecutată" a părăsit țara sa de origine.

În continuare, Convenția interpretează cuvintele „evenimente survenite înaintea datei de 1 ianuarie 1951" și explică că ele „vor putea fi înțelese în sensul de: a) evenimente survenite înainte de 1 ianuarie 1951 în Europa, sau b) evenimente survenite înainte de 1 ianuarie 1951 în Europa sau în altă parte"[6].

Deci, practic constatăm că limitarea temporală este legată de data 1 ianuarie 1951 și limitarea geografică - de Europa.

Este important de menționat că chiar dacă Convenția inițială privind Statutul Refugiaților a fost limitată în aplicabilitatea sa geografică și temporală, ea rămâne Convenția internațională de bază în domeniul protecției drepturilor și a libertăților fundamentale ale refugiaților.

UNHCR are mandatul internațional de a asigura securitatea internaţională a refugiaţilor şi să găsească soluţii pentru problemele cu care se confruntă refugiaţii. Conștientizând faptul că integrarea este cea mai durabilă și optimă soluţie pentru refugiați, integrarea refugiaților a devenit un element central al activităţii UNHCR.

[4] FUIOR, ARTUR *Impactul jurisdicției internaționale și europene asupra incluziunii sociale a refugiaților.* Teză de doctorat în drept, p. 57.

[5] Convenția privind Statutul Refugiaților a fost adoptată la 28 iulie 1951, art. 1.

[6] *Ibidem*.

Un principiu important pentru protecția drepturilor și a libertăților refugiaților este principiul non-refoulement (principiul nereturnării), prevăzut în art. 33 al Convenției din 1951. Acest principiu este central în legislația internațională privind refugiații și este recunoscut ca fiind un drept absolut. Conform acestui principiu, statelor semnatare le este interzisă returnarea sau expulzarea refugiaților în țări în care ar putea fi supuși persecuției, torturii sau altor forme de tratamente inumane. Acest principiu este considerat un drept fundamental al refugiaților și este respectat chiar și în cazurile în care un stat nu este parte la Convenția privind statutul refugiaților din 1951 sau Protocol din 1967.

Începând cu anii 1950 și 1960, contextul global s-a schimbat rapid. Chiar dacă criza refugiaților în Europa postbelică s-a diminuat, totuși au existat multe alte conflicte regionale, procesele de decolonizare și, nu în ultimul rând, noile realități ale Războiul rece și tensiunile generate de el au dus la noi valuri de refugiați în alte părți ale lumii, precum America de Sud, Asia și Africa. Astfel, Convenția din 1951, nu acoperea tot spectrul necesar de protecție a drepturilor și a libertăților refugiaților atât geografic, cât și temporal, devenind neadecvată pentru a face față noilor provocări.

Pentru a răspunde acestor schimbări, ONU a adoptat Protocolul privind Statutul Refugiaților în 1967, care a eliminat limitările temporale și geografice ale Convenției din 1951. Acest protocol a permis ca definiția și protecțiile oferite de Convenție să fie aplicate tuturor refugiaților, indiferent de locul de proveniență sau de momentul în care au fost forțați să părăsească țara lor.

În pofida faptului că Convenția privind statutul refugiaților din 1951 și Protocolul din 1967 reprezintă o bază solidă pentru protecția drepturilor și a libertăților refugiaților, considerăm că anumite norme materiale și procesuale sunt depășite de timp, nereflectând natura schimbătoare a migrației forțate în secolul XXI. Astfel, Convenția nu include unele cauze determinante ale migrației. De exemplu, Convenția nu include categorii de persoane forțate să migreze din diverse cauze, cum ar fi schimbările climatice, dezastrele naturale, conflictele interne. Toate aceste cauze au devenit realitatea de zi cu zi în foarte multe regiuni ale lumii, provocând fluxuri mari de refugiați și persoane strămutate intern, corespunzător acestea nu sunt prevăzute în Convenția privind statutul refugiaților din 1951 și în Protocolul din 1967.

O altă problemă majoră, din care cauză este pusă la îndoială eficiența Convenției din 1951 și a Protocolului din 1967, este faptul că ele sunt implementate diferit de la stat la stat. Unele state își respectă obligațiile internaționale și oferă protecție refugiaților, în timp ce altele prin măsurile restrictive adoptate limitează accesul refugiaților la azil.

La fel, la nivel internațional, se atestă o creștere semnificativă a sentimentului antiimigrație și a naționalismului. Acest lucru pune presiune suplimentară asupra sistemului internațional de protecție a refugiaților.

Strămutarea oamenilor este un fenomen complex și necesită o abordare holistică pentru a fi abordat.

Inconsecvențele în aplicarea Convenției din 1951 și a Protocolului din 1967, în special în regiuni precum Africa și America de Sud, au dus la discuții și, în cele din urmă, la aprobarea unor noi declarații regionale.

„La nivel regional, Africa a fost prima care a adoptat un tratat obligatoriu privind refugiații pentru a aborda provocările specifice cu care se confruntă țările africane în răspunsul la crizele refugiaților de pe continent. Convenția Organizației Unității Africane din 1969 privind aspectele specifice ale problemelor refugiaților din Africa (Convenția OUA) a fost ratificată de 46 dintre 55 de state membre ale Uniunii Africane, succesorul OUA, 28 și 44 de state au inclus-o în legislația internă”[7].

În 1984, în America Latină a fost adoptată Declarația de la Cartagena, fără caracter obligatoriu.

Declarația de la Cartagena, la art. III(3), recomandă statelor din America Latină să „ia în considerare extinderea conceptului de refugiat” și „definiția sau conceptul de refugiat care urmează a fi recomandat pentru utilizare în regiune este una care, pe lângă faptul că conține elementele Convenției din 1951 și ale Protocolului din 1967, include printre refugiați și persoanele care au fugit din țara lor, deoarece viața, siguranța sau libertatea lor au fost amenințate de violență generalizată, agresiune străină, conflicte interne, încălcări masive ale drepturilor omului sau alte circumstanțe care au tulburat grav ordinea publică” [8].

Uniunea Europeană are propriul set de reguli și proceduri privind refugiații, reflectând atât angajamentele internaționale, cât și nevoile specifice ale statelor membre. Dreptul Uniunii Europene în domeniul azilului include:

- Regulamentul Dublin (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor şi mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei ţări terţe. Sistemul Dublin prevede că cererea de azil trebuie examinată de primul stat membru în care refugiatul a sosit.
- Procedurile Uniunii Europene în materie de azil (până în 2026). Procedura reglementează procedurile de examinare a cererilor de azil, asigurând standarde minime de protecție și respectare a drepturilor fundamentale.

Anul 2016 este un an important pentru domeniul protecției refugiaților. La data de 19.09.2016 Adunarea Generală a ONU a votat Declarația de la New York pentru refugiați și migranți. Acest Document în art. I(1) recunoaște drept cauze ale strămutării oamenilor schimbările climatice, dezastrele naturale sau alți factori de mediu.

[7] Sanjula Weerasinghe, an UNHCR consultant, published in 2018 a research “In Harm’s Way. International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change“. P. 28 https://www.refworld.org/reference/lpprs/unhcr/2018/en/122598 accesat 05.04.2025.

[8] Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, Adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, held at Cartagena, Colombia from 19 - 22 November 1984, Art. III(3). https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf accesat 05.04.25.

Analizând legislația internațională în domeniul protecției refugiaților, putem concluziona că Convenția din 1951 și Protocolul din 1967 rămân a fi documente de bază, care stabilesc un cadru juridic internațional clar și puternic pentru protecția refugiaților. Au fost binevenite și modificările regiolnale și adoptarea unor documente noi regionale introduse prin Declarația de la Cartagena din 1984 și Convenția Organizației Unității Africane care guvernează aspectele specifice ale problemelor refugiaților în Africa, adoptată la 10 septembrie 1969. De importanță majoră este și adoptarea Declarației de la New York pentru refugiați și migranți din 2016.

Legislația internațională cu privire la refugiați constituie o rețea complexă de norme menite să asigure protecția și demnitatea celor care se confruntă cu situații de criză. În timp ce provocările sunt mari, angajamentul continuu al comunității internaționale și al statelor individuale este crucial pentru asigurarea unui răspuns umanitar echitabil și eficient.

Republica Moldova, în calitate de stat membru al comunității internaționale, a dezvoltat un cadru legislativ național pentru a proteja drepturile refugiaților și a solicitanților de azil.

Vorbind despre cadrul juridic național, trebuie să pornim de la Constituția Republicii Moldova, adoptată în 1994, care prevede la art. 19 Statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor următoarele:

„(1) Cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege.

(2) Cetățenii străini și apatrizii pot fi extrădați numai în baza unei convenții internaționale, în condiții de reciprocitate sau în temeiul hotărârii instanței de judecată.

(3) Dreptul de azil se acordă și se retrage în condițiile legii, cu respectarea tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte”[9].

După declararea independenței sale, Republica Moldova a devenit membru ONU pe data de 2 martie 1992, odată cu adoptarea de către Adunarea Generală ONU a Rezoluției A/RES/46/223[10].

Republica Moldova a aderat la mai multe tratate și convenții internaționale ale ONU privind drepturile omului și protecția refugiaților.

Infra, este o listă cu principalele instrumente internaționale și datele aferente:

- Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1948. Declarația nu este un tratat internațional care necesită ratificare. În schimb, este un document fundamental adoptat de ONU și recunoscut ca parte a dreptului internațional cutumiar, ceea ce înseamnă că toate statele membre ale ONU, inclusiv Republica Moldova, sunt presupuse că o acceptă și o respectă. Moldova, devenind membră a ONU la 2 martie 1992**,** a acceptat implicit valorile și principiile

[9] *Constituția Republicii Moldova* adoptată la 29 iulie 1994, Art. 19.

[10] Ministerul Afacerilor Externe a Republicii Moldova https://mfa.gov.md/ro/content/republica-moldova-si-onu?utm_source=chatgpt.com (accesat la 20.03.25).

Declarației, care stau la baza întregului sistem ONU privind drepturile omului.

- Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice**,** adoptat la 16 decembrie 1966. Republica Moldova a ratificat Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice în 1990, iar acesta a intrat în vigoare pentru țară la 26 aprilie 1993. Prin ratificarea acestui pact, Republica Moldova s-a angajat să respecte și să protejeze drepturile fundamentale ale omului, inclusiv libertatea de exprimare, dreptul la un proces echitabil, libertatea de gândire, conștiință și religie, precum și interzicerea torturii și a tratamentelor inumane sau degradante.
- Pactul Internațional cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale, adoptat la 16 decembrie 1966. Republica Moldova l-a ratificat în anul 1990. Prin acest Pact, Republica Moldova s-a angajat să respecte și să promoveze drepturile economice, sociale și culturale ale cetățenilor săi, inclusiv: dreptul la muncă**,** dreptul la un nivel de trai decent**,** dreptul la sănătate, dreptul la educație, dreptul la securitate socială.
- Convenția privind Drepturile Copilului, adoptată la 20 noiembrie 1989. Republica Moldova a ratificat Convenția privind Drepturile Copilului la 12 decembrie 1990, prin Hotărârea Parlamentului nr. 408-XII. Convenția a intrat în vigoare pentru Republica Moldova la 25 februarie 1993[11].
- Convenția din 1951 privind Statutul Refugiaților. Republica Moldova a adoptat Convenția din 1951 și Protocolul adițional din 1967 prin Legea nr. 677-XV din 23 noiembrie 2001**[12]**. Acest pas a marcat angajamentul țării de a respecta drepturile refugiaților și de a implementa standardele internaționale în domeniul azilului.

Legea de bază care reglementează protecția refugiaților în Republica Moldova este Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova**.**

Această lege definește noțiunile de bază, stabilește organele competente, precum și procedura de azil, enumeră și interpretează formele de protecție, enunță principiile generale și elaborează asupra drepturilor și obligațiilor azilanților. Mai recent au fost introduse capitole care analizează *drepturile și obligațiile beneficiarilor de protecție internațională, precum și detaliile ce țin de protecția temporară.*

Art. 3 al Legii definește persoanele strămutate ca „străini nevoiți să-și părăsească țara sau regiunea de origine, care nu se pot întoarce în condiții de siguranță datorită situației ce persistă în acea țară sau regiune și care se pot încadra în domeniul de aplicare a art. 1 (A) din Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților din 28 iulie 1951 sau altor instrumente naționale ori internaționale prin care se acordă protecție internațională, în special:

[11] Consiliului Național pentru Protecția Drepturilor Copilului https://cnpdc.gov.md/ro/content/implementarea-conventiei-cu-privire-la-drepturile-copilului (accesat la 20.03.2025).

[12] Inspectoratul General pentru Migrațiune https://igm.gov.md/legislatie/ accesat 20.03.2025.

a) persoane care au părăsit zone de conflict armat sau de violenta endemică;
b) persoane care sunt expuse vătămărilor grave în sensul art. 45 sau care au fost victime ale încălcărilor sistematice sau generalizate ale drepturilor lor”[13].

În legea dată sunt integrate definițiile și principiile Convenției privind statutul refugiaților din 1951, ce arată faptul că legislația Republicii Moldova în acest domeniu este adusă la rigorile internaționale.

Azilul este definit drept „instituție juridică prin al cărei intermediu statul oferă străinului protecție, recunoscându-i statutul de refugiat și acordându-i protecție umanitară, protecție temporară sau azil politic”[14].

Legea nr. 270 privind azilul în Republica Moldova conform art. 16, stabilește patru forme de protecție pe teritoriul Republicii Moldova: statutul de refugiat, protecție umanitară, protecție temporară, azil politic.

La Capitolul „Drepturile și obligațiile refugiaților”, Legea nr. 270 reafirmă principiul conform căruia refugiații au dreptul la protecție împotriva returnării (non-refoulement), la fel precum și la asistență medicală, acces la educație și dreptul la muncă. De asemenea, legea stabilește obligațiile refugiaților de a respecta legislația națională și de a coopera cu autoritățile.

Legea nr. 274 din 27 decembrie 2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova prevede măsuri pentru integrarea refugiaților, inclusiv accesul la programe de integrare, cursuri de limbă și sprijin pentru găsirea unui loc de muncă.

De importanță majoră este și Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova. Art. 1 al acestei Legi detaliază domeniul de reglementare al său, specificând că reglementează „intrarea, aflarea și ieșirea străinilor pe/de pe teritoriul Republicii Moldova, acordarea și prelungirea dreptului de ședere, repatrierea, documentarea acestora, stipulează măsuri de constrângere în caz de nerespectare a regimului de ședere și măsuri specifice de evidentă a imigrației”[15].

Republica Moldova niciodată nu a fost o țară gazdă majoră pentru refugiați. Pentru comparație, conform datelor statistice ale Biroului Național de Statistică, în Anuarul Statistic pentru anul 2020 sunt indicate cifrele de refugiați și beneficiari de protecție umanitară, numărul lor la data de 01.01.2021 fiind de 413 persoane. Solicitanți de azil la aceeași dată erau 77 de persoane[16]. În anul 2021 se atestă o scădere a acestor categorii de oameni. Astfel, la data de 01.01.2022, refugiați și beneficiari de protecție umanitară erau 361 de persoane și solicitanți de azil erau 76 de persoane[17].

[13] Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova art. 3, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146837&lang=ro# (accesat la 15.03.25).

[14] Ibidem

[15] Legea nr. 200 din 16-07-2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova. Publicată : 24-09-2010 în *Monitorul Oficial* nr. 179-181, art. 610.

[16] Anuarul Statistic a Republicii Moldova pe anul 2021, p. 55-56 https://statistica.gov.md/files/files/publicatii_electronice/Anuar_Statistic/2021/Anuar_statistic_editia_2021.pdf (accesat la 05.03.2025).

[17] Anuarul Statistic a Republicii Moldova pe anul 2022, p.55-56 https://statistica.gov.md/files/files/publicatii_electronice/Anuar_Statistic/2022/Anuarul_statistic_editia_2022.pdf (accesat la 05.03.2025).

Toți acești refugiați și solicitanți de azil cădeau sub incidența Legii nr. 270 privind azilul în Republica Moldova. Astfel, conform art. 17, Legea definește statutul de refugiat după cum urmează: „Statutul de refugiat se recunoaște, la solicitare, străinului care, în virtutea unei temeri bine întemeiate de a fi persecutat pe motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinie politică, se află în afara țării a cărei cetățenie o deține și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește să se pună sub protecția acestei țări; sau care, nedeținând nici o cetățenie și găsindu-se în afara țării în care își avea domiciliul legal și obișnuit, ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, datorită respectivei temeri, nu dorește să se reîntoarcă”[18].

Odată cu începerea conflictului armat din țara vecină Ucraina, la data de 24.02.2022, un enorm flux de refugiați a venit în Republica Moldova, țara noastră nefiind pregătită pentru acest număr mare de refugiați. Astfel, conform datelor Poliției de Frontieră, la data de 22 februarie 2023 pe teritoriul Republicii Moldova continuau să se afle 104.011 ucraineni, dintre care 48.417 minori, 38.614 femei și 16.980 bărbați.

Legea nr. 270 privind azilul în Republica Moldova prevede drept o formă de protecție protecția temporară care este definită drept **„**protecție cu caracter excepțional menită să asigure, în cazul unui flux masiv și spontan de persoane strămutate care nu se pot întoarce în țară de origine, protecție imediată și temporară unor astfel de persoane, dacă există riscul ca sistemul de azil să nu poată procesa acest flux fără efecte adverse pentru funcționarea sa eficientă, în interesul persoanelor în cauză și al altor persoane care au nevoie de protecție”[19].

Fluxul de refugiați fiind mare, prelungirea constantă a situației excepționale nefiind o soluție durabilă a crizei refugiaților, la data de 18.01.2023, prin Hotărârea de Guvern nr. 21 a fost aprobată Hotărârea privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina.

Până a fi luată decizia de a acorda protecție temporară persoanelor strămutate din Ucraina, fiind instaurată situația excepțională, beneficiau de protecție umanitară, care conform art. 19 din Legea nr. 270 privind azilul în Republica Moldova este definită drept „formă de protecție acordată, cetățeanului străin sau apatridului din alte motive decât cele prevăzute de Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951”[20].

Conform datelor Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați, la data de 31.01.2025 în Republica Moldova erau 127.786 de refugiați[21]**.**

Un număr atât de mare de refugiați este o provocare pentru Republica Moldova: Cum îi integrăm în societatea Republicii Moldova, cum o să afecteze acest fenomen

[18] Legea nr. 270 privind azilul în Republica Moldova, art. 17.

[19] *Ibidem*, art. 3.

[20] Poliția de Frontieră a Republicii Moldova https://www.border.gov.md/circa-un-milion-de-cetateni-ucraineni-au-intrat-r-moldova-de-la-inceputul-razboiului-din-ucraina (accesat la 05.03.2025).

[21] Înaltului Comisariat Națiunilor Unite pentru Refugiați https://data.unhcr.org/en/country/mda?_gl=1*1t0iqcg*_gcl_au*NDA4MDUxMzExLjE3NDEwMjQxNTE.*_ga*ODYzNTE0MDA5LjE3NDEwMjQxNTE.*_ga_YM3N62XTTL*MTc0NTI1Nzc5NS4yLjAuMTc0NTI1Nzc5NS42MC4wLjA.*_rup_ga*ODYzNTE0MDA5LjE3NDEwMjQxNTE.*_rup_ga_EVDQTJ4LMY*MTc0NTI1Nzc5NS4xNC4wLjE3NDUyNTc3OTUuNjAuMC4w (accesat la 10.03.25).

procesele politice din Republica Moldova, cum va fi asigurată unitatea națională a RM în acest context, care pot fi implicațiile asupra securității naționale a Republicii Moldova, cum va influența numărul acesta mare de refugiați infracționalitatea și statistica contravențională?

Republica Moldova este un stat multietnic și multicultural cu două autonomii pe teritoriul său, una din ele nefiind de facto sub jurisdicția Republicii Moldova.

Refugiații prezenți în Republica Moldova ar reprezenta plus 4% la populația existentă.

Ministerul Sănătății a Republicii Moldova menționează că „sistemul medical din Republica Moldova duce o lipsă de aproximativ 700 de medici. De asemenea, sunt vacante peste 1200 de locuri destinate personalului medical cu studii medii”[22]**.** Deficitul de medici este evident în Republica Moldova.

Aceeași situație se atestă și în domeniul educațional, și ținând cont, conform statisticilor prezentate *supra*, că aproape 50% dintre refugiații din Ucraina sunt minori, problema cadrelor didactice devine una importantă în contextul crizei refugiaților. Ministerul Educației a enumerat provocările din sistemul educațional din Republica Moldova: „disparitățile între rețeaua instituțiilor de învățământ și numărul în descreștere al elevilor, insuficiența cadrelor didactice, criza refugiaților și necesitatea de a încadra în sistemul educațional copiii din Ucraina și altele”[23].

Având deja insuficiență de cadre medicale și didactice, dar și în alte domenii fiind atestată o astfel de situație, creșterea cu 4% a numărului de persoane deservite de sistem crește atât volumul de muncă, cât și costurile pentru bugetul de stat, care rămâne a fi o provocare pentru Republica Moldova.

Conform datelor Biroului Național de Statistică cu referire la inflația pe parcursul anului 2022 „prețurile medii de consum în luna decembrie 2022 comparativ cu luna decembrie 2021 (în ultimele 12 luni) au crescut cu 30,2%, inclusiv la produse alimentare cu 31,8%, mărfuri nealimentare cu 19,9% și servicii prestate populației cu 44,0%”[24].

Odată cu începerea crizei refugiaților a început să crească și prețul chiriilor apartamentelor în Republica Moldova.

Toate aceste lucruri au influență asupra proceselor ce au loc în țară zi de zi începând de la aspecte economice, funciare, civile, contravenționale, penale etc., fiind o provocare la adresa unității și securității naționale.

În baza Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr. 41 din 24.02.2022 privind declararea stării de urgență, a fost declarată „stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pentru o perioadă de 60 de zile”[25].

---

[22] Ministerul Sănătății a Republicii Moldova https://ms.gov.md/wp-content/uploads/ (accesat la 05.03.2025.)

[23] Ministerul Educației și Cercetării a Republicii Moldova https://mecc.gov.md/ro/content/ministrul-dan-perciun-s-intalnit-cu-reprezentantii-comisiei-afaceri-externe-si-aparare (accesat 05.03.2025).

[24] Biroul Național de Statistică a Republicii Moldova https://statistica.gov.md/ro/evolutia-preturilor-de-consum-in-republica-moldova-in-luna-decembrie-2022-si-in--9485_60264.html (accesat la 05.03.2025).

[25] Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 41 din 24-02-2022 privind declararea stării de

În baza art. 3 și 4 din Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 41 din 24.02.2022 privind declararea stării de urgență, Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova devin „obligatorii și executorii pentru conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, ai agenților economici, ai instituțiilor publice, precum și pentru cetățeni și alte persoane aflate pe teritoriul Republicii Moldova" și dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova „intră în vigoare în momentul emiterii"[26].

Astfel, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a căpătat un rol central în gestionarea fluxului de refugiați din Ucraina.

Odată intrate pe teritoriul Republicii Moldova, toate persoanele au obligația de a respecta legislația Republicii Moldova.

Acest principiu este consfințit prin Constituția Republicii Moldova, care la art. 19 alin. (1) prevede că „cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege"[27].

Codul contravențional a Republicii Moldova la art. 4 alin. (1) reliefează într-o manieră destul de clară că fapta contravențională săvârşită pe teritoriul Republicii Moldova se sancţionează în conformitate cu Codul contravențional. În acest context, este vizată direct răspunderea contravențională a refugiaților. Deci, persoanele refugiate pe teritoriul țării noastre sunt pasibile de răspundere potrivit legii contravenționale în vigoare în momentul comiterii faptei.

În același context, venim cu unele precizări teoretico-practice privind principiile aplicării legii asupra persoanelor, pornind de la ipoteza că normele juridice pe care aceasta le conţine au un caracter general, impersonal, în sensul că ele se adresează în mod abstract subiecţilor, fără să-i individualizeze. Aceasta nu înseamnă că ele se adresează întotdeauna tuturor subiecţilor de drept, iar destinatarul legii este omul privit individual, ca persoană fizică, sau în colectiv, ca persoană juridică.

Cu toate acestea, acţiunea normelor juridice contravenționale asupra persoanelor nu se înfăptuieşte la fel, faţă de toţi subiecţii de drept. Sunt două principii fundamentale care guvernează aplicarea dreptului asupra persoanelor: principiul personalităţii legii contravenționale şi principiul egalităţii juridice în faţa legii contravenționale. Primul principiu porneşte de la premisa conform căreia persoanele aflate pe teritoriul unui stat se supun legilor statului respectiv. Aceste persoane pot fi cetăţeni ai acestui stat, cetăţeni străini sau apatrizi. Faptul că normele juridice se adresează persoanelor aflate pe teritoriul unui stat nu înseamnă că se adresează întotdeauna tuturor, sfera persoanelor pe care legea le vizează poate varia. Al doilea principiu este consfințit în art. 6 alin. (1) Cod contravențional, potrivit căruia persoanele care au săvârşit contravenţii sunt egale în faţa legii şi a autorităţilor publice şi sunt supuse răspunderii contravenţionale fără deosebire de rasă, naţionali-

urgență. Publicată : 24-02-2022 în *Monitorul Oficial,* nr. 52-2, art. art. 1.

[26] *Ibidem*, art. 3-4.

[27] *Constituția Republicii Moldova*, art. 19.

tate, limbă, religie, sex, apartenenţă politică, avere, origine socială sau de orice altă situaţie. Conform Constituţiei Republicii Moldova și tratatelor internaţionale la care țara noastră este parte, anumite categorii de persoane pot beneficia de condiţii speciale de urmărire contravenţională sau de garanţia de a nu fi supuse urmăririi şi răspunderii contravenţionale: imunitatea diplomatică şi regimul juridic al consulilor; regimul juridic al străinilor şi al apatrizilor; regimul juridic al cetăţeanului aflat în străinătate; recunoaşterea efectelor actelor şi efectelor juridice ale raporturilor juridice încheiate pe teritoriul altor state.

Cu referință la regimul juridic al străinilor, ceea ce interesează direct subiectul cercetării noastre, statutul juridic de străin îl are acea persoană fizică determinată, aflată pe teritoriul unui stat, care are cetăţenia altui stat, sau este lipsită de cetăţenie. În practica internaţională, sunt cunoscute trei forme de reglementare de către state a regimurilor juridice aplicabile străinilor: a) regimul naţional; b) regimul special; c) regimul ce decurge din „clauza naţiunii celei mai favorizate". În cazul regimului naţional, străinilor, în condiţii de reciprocitate, li se acordă toate drepturile sociale, economice, culturale şi civile ce le sunt recunoscute şi cetăţenilor statului gazdă. Excepţie fac doar drepturile politice (de a alege şi de a fi ales). În cazul regimului special aplicabil străinilor, se are în vedere faptul atribuirii unor categorii de străini a unor drepturi stabilite prin acorduri internaţionale sau în legile naţionale (exemplu ne pot servi normele de evitare a dublei impuneri). Regimul clauzei naţiunii celei mai favorizate se stabileşte, de regulă, în acorduri bilaterale. În acest caz, statul acordă străinilor aflaţi pe teritoriul său un tratament la fel de avantajos ca acela conferit unui stat terţ, considerat ca favorizat. Domeniile care pot face obiectul clauzei sunt: tarifele vamale, importuri, exporturi, tranzit, drepturi personale nepatrimoniale ș.a.

Deşi suveranitatea unui stat se extinde numai în limitele frontierelor sale, există anumite situaţii, când legea statului respectiv se aplică şi asupra unor fapte petrecute în afara graniţelor sale. Acest lucru poate fi condiţionat de necesitatea apărării unor interese deosebit de importante pentru statul respectiv. Cetăţenii Republicii Moldova în străinătate se bucură de protecţia statului. Conform Constituţiei, „cetăţenii Republicii Moldova beneficiază de protecţia statului atât în ţară, cât şi în străinătate" (alin. (1) art. 18 al Constituţiei).

Concluzia noastră este că persoanele refugiate pe teritoriul Republicii Moldova sunt pasibile de răspundere contravențională, dacă săvârșesc contravenții prevăzute de Codul contravențional. Regimul juridic al atragerii la răspundere contravențională este modelul general al regimului național, acolo unde refugiații beneficiază de toate drepturile (cu excepția celor politice) și au toate obligațiile stabilite pentru cetățeni. Pentru aplicarea sancțiunilor contravenționale refugiaților, autoritățile competente ale statului urmează să-și adopte proceduri operaționale interne reglementatorii în acest sens. De exemplu, pentru aplicarea punctelor de penalizare sau modalitatea executării muncii neremunerate în folosul comunității.

La începutul crizei refugiaților Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, prin dispozițiile sale, a făcut foarte multe derogări de la Legislația în vigoare pentru a fluidiza fluxul de refugiați și pentru sporirea protecției drepturilor refugiaților.

Drept exemple putem aduce domeniile precum documentare, traversarea frontierei de stat, derogări ce țin de transport, accesul la serviciile medicale, educație, accesul la piața muncii, derogări fiscale etc.

Altfel vorbind, dacă atare derogări nu ar fi fost făcute, toate acestea ar fi constituit contravenții și ar urma să fie sancționate respectiv, sau accesul pe teritoriul țării nu trebuia să fie acordat.

Aceste derogări fiind legalizate prin dispozițiile Comisiei Situații Excepționale a Republicii Moldova de jure nu mai sunt încălcări. Dar de facto aceste acțiuni efectuate de o anumită categorie de persoane – refugiați în cazul acesta, oricum rămân a fi încălcări ale legislației.

Art. 19 Cod contravențional prevede cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei, fiind următoarele: legitima apărare, starea de extremă necesitate, constrângerea fizică și/sau psihică, riscul întemeiat, cazul fortuit și executarea ordinului sau dispoziției superiorului[28].

Reflectând asupra principiului inevitabilității răspunderii contravenționale pentru fapta comisă cu vinovăție A. Antoci și O. Pantea ajung la concluzia că acest principiu „presupune restabilirea ordinii de drept și repararea pagubei pricinuite. Legea contravențională prevede unele împrejurări, a căror apariție face ca principiul inevitabilității răspunderii contravenționale să fie încălcat, stabilind mai multe cauze care exclud aplicarea sancțiunilor contravenționale. Aceste cauze sunt expres prevăzute de legea contravențională, iar numărul acestora nu poate fi mărit”[29].

Art. 26 Codul contravențional prevede cazurile în care poate fi înlăturată răspunderea contravențională menționându-le exhaustiv pe următoarele: renunțarea benevolă la săvârșirea contravenției; starea de iresponsabilitate; contravenția neînsemnată sau tentativa de contravenție neînsemnată; împăcarea victimei cu făptuitorul; încheierea tranzacției conform Legii cu privire la mediere; prescripția răspunderii contravenționale; amnistia și constatarea amiabilă a accidentului rutier[30].

În esență, cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei și cazurile de înlăturare a răspunderii contravenționale sunt niște excepții și derogări de la regula generală prevăzute de norma materială. În acest context, credem oportun să fie efectuate modificări legislative atât la art. 19, cât și la art. 26 Cod contravențional a Republicii Moldova și de introdus un alineat nou, care să prevadă generic că derogările din dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova să fie și

[28] Codul Contravențional, art. 19
[29] Antoci, A., Pantea, O. *Drept contravențional*: Suport de curs, Chișinău, 2024, p. 47.
[30] Codul contravențional, art. 26.

ele considerate cazuri de înlăturare a caracterului contravențional al faptei, precum și cazuri de înlăturare a răspunderii contravenționale.

Am efectuat o analiză a tuturor dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale de la data de 24.01.2022. Prin prisma acestor dispoziții, se poate urmări foarte bine dinamica decizională a factorului de decizie pe parcursul acestei crize de refugiați din Ucraina.

Vom analiza câteva domenii în care Comisia pentru Situații Excepționale a făcut derogări pentru a fluidiza fluxul de refugiați și pentru a garanta respectarea drepturilor și a libertăților refugiaților.

Vom începe analiza cu astfel de domeniu precum traversarea frontierei de stat.

În baza Hotărârii Guvernului nr. 765/201 cu privire la aprobarea listei documentelor de călătorie acceptate pentru traversarea de către străini a frontierei de stat a Republicii Moldova în Anexa 1 este indicată lista documentelor de călătorie în baza cărora li se permite intrarea pe teritoriul Republicii Moldova a cetățenilor ucraineni. Lista cuprinde următoarele acte: paşaport ordinar, paşaport diplomatic, paşaport de serviciu, document de călătorie al copilului, document de călătorie pentru refugiaţi pentru călătorii în străinătate, document de călătorie al persoanei care beneficiază de protecție adițională, certificat de apatrid pentru călătorii în străinătate, certificat pentru revenirea în Ucraina, certificat de membru al echipajului, paşaport intern (pentru cetăţenii care au viză de reşedinţă permanentă în raioanele administrative de frontieră).

La fel, art. 6 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova prevede drept una din condițiile de traversare a frontierei de stat că străinul „posedă un document de călătorie valabil". Mai mult decât atât, art. 6^1 alin. (1) al aceleiași legi prevede că „durata de valabilitate a documentului de călătorie trebuie să depăşească cu cel puţin 3 luni data stabilită pentru părăsirea teritoriului Republicii Moldova".

Prin derogare de la aceste prevederi, Comisia pentru Situații Excepționale prin Dispoziția nr. 1 din 24.02.2022 și mai târziu prin modificările efectuate la această dispoziție din 03.03.2022 permite cetățenilor străini care vin direct din Ucraina să intre pe teritoriul Republicii Moldova în baza următoarelor acte de identitate, chiar și cu termenul de valabilitate expirat:

a. pentru minori – certificatul de naștere/certificatul ce atestă nașterea copilului eliberat de instituția medicală, actul de identitate național (buletinul/card de identitate/ pașaport intern), pașaport ordinar, inclusiv alte tipuri de documente care permit identificarea persoanei (certificat de identitate al cetățeanului Ucrainei, eliberat de Ambasada Ucrainei în Republica Moldova, act de identitate temporar eliberat de către Biroul pentru Migrație și Azil, carnet/legitimație de elev/student etc., inclusiv copiile acestora sau în format electronic (diia.gov.ua);

b. pentru maturi – actul de identitate național (buletin/card de identitate, pașaport intern), pașaport ordinar, inclusiv alte tipuri de documente care permit identificarea persoanei (certificat de identitate a cetățeanului Ucrainei, eliberat de Ambasada Ucrainei în Republica Moldova, act de identitate temporar, eliberat de către Biroul

Migrație și Azil, permis de conducere, permis de ședere, livret militar etc., inclusiv copiile acestora sau în format electronic (diia.gov.ua)[31].

Cetățenilor ucraineni care au intrat în Republica Moldova cu actele cu care prin derogare le-a fost permisă traversarea frontierei de stat, li s-a autorizat trecerea frontierei de stat spre Ucraina în temeiul documentelor în baza cărora au intrat. De această opțiune ei au putut beneficia doar o singură dată.

Mai târziu, prin Dispoziția nr. 55 din 22.12.2022, acest punct a fost iar modificat și cetățenilor ucraineni le-a fost autorizată trecerea frontierei de stat pe sensul de intrare în Republica Moldova cu actele de identitate menționate mai sus, prin punctele de trecere la frontiera moldo-română și punctul de trecere Chișinău, aerian, precum și ieșirea din Republica Moldova spre Ucraina în temeiul documentelor în baza cărora au intrat doar până la data de 1 februarie 2023.

Mai mult decât atât, în baza Dispoziției nr. 1 din 24.02.2022, punctul 3 stipulează că nu era considerată trecere ilegală a frontierei de stat pe segmentul moldo-ucrainean a cetăţenilor ucraineni şi a cetăţenilor Republicii Moldova, cu actele de identitate valabile, prin alte locuri decât prin punctele de trecere a frontierei de stat, cu condiţia că activitatea punctelor de trecere a frontierei de stat este sistată şi aceştia imediat traversării frontierei de stat se vor adresa la subdiviziunile Poliţiei de Frontieră sau ale Biroului pentru Migraţie şi Azil în vederea obţinerii autorizaţiei corespunzătoare de intrare în Republica Moldova.

În momentul începerii conflictului dintre Ucraina și Federația Rusă una dintre condițiile traversării frontierei de stat era testul negativ la COVID-19. Comisia pentru Situații Excepționale prin punctul 4 al Dispoziției nr. 1 din 24.02.2022 pe perioada stării de urgență a suspendat aplicarea prevederilor punctului 10 din Anexa 1 a Hotărârii nr. 62 din 22.09.2021 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică, astfel, la traversarea frontierei de stat pe sensul de intrare în Republica Moldova de pe teritoriul Ucrainei, nu mai era solicitat testul negativ la COVID-19. Ulterior, în 27.02.2022 a fost modificat acest punct din dispoziție prin a adăuga sintagma prin care se pune pe seama Agenției Naționale pentru Sănătate Publică că va asigura testarea rapidă a persoanelor care prezintă simptome ale infecției cu virusul SARS-CoV-2.

Pentru a fluidiza și mai mult fluxul de refugiați în baza Dispoziției nr. 2 din 25.02.2022, s-au lărgit atribuțiile șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră de a lua decizia privind autorizarea traversării frontierei de stat de către străinii care vin direct din Ucraina, în circumstanțe în care aceștia nu întrunesc condițiile de intrare în Republica Moldova.

La fel, prin derogare de la Hotărârea de Guvern nr. 839/2009 pentru aprobarea unor Norme sanitar-veterinare privind mișcarea necomercială a animalelor de companie, s-a permis intrarea în Republica Moldova a animalelor de companie care

[31] Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 1 din 24 februarie 2022.

însoțesc persoanele din Ucraina, fără obligativitatea prezentării certificatelor sanitare sau a pașapoartelor pentru animale de companie[32].

Putem constata că, prin derogările efectuate, s-a încercat de a permite traversarea frontierei de stat, practic, pentru toți cei care fugeau de războiul din Ucraina și căutau refugiu în/sau tranzitau Republica Moldova. Considerăm că a fost un gest corect și uman efectuat de către Comisia pentru Situații Excepționale prin a aduce schimbările temporare și necesare legislației, pentru a permite tuturor refugiaților să traverseze frontiera de stat în încercarea lor de a fugi de război. Ulterior, treptat, ajungând la situația când procesele de documentare a refugiaților s-au normalizat, au putut fi scoase derogările pentru majoritatea cazurilor pentru care ele s-au adoptat.

Au fost făcute derogări și în domeniul azilului și al regimului străinilor.

Astfel, art. 54 din Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova la alin. (3) prevede că în responsabilitatea Poliției de Frontieră din subordinea Ministerului Afacerilor Interne este de a prelua solicitanții de azil în 24 de ore de la frontiera de stat și conform art. 31 alin. (2) solicitanții de azil sunt obligați să se cazeze în centrele de cazare pe parcursul procedurii de solicitare de azil în cadrul Direcției Azil și Integrare. Prin derogare de la aceste prevederi, efectuate în baza Dispoziției nr. 1 din 24.02.2022, punctul 14, s-a permis preluarea și transportarea de către subdiviziunile Ministerului Afacerilor Interne a solicitanților de azil și în alte locuri special amenajate, această derogare fiind abrogată prin punctul 5.1 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 68. din 10.05.2023.

O altă derogare importantă pentru cetățenii ucraineni în baza Dispoziției 14 din 14.03.22 a constat în derogarea de la prevederile art. 32 și art. 42^{2}-431^{3} ale Legii nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova și a constat în faptul că vor depune solicitarea acordării dreptului de ședere provizorie fără prezentarea certificatului de cazier judiciar, în schimb cetățenii ucraineni trebuiau să îndeplinească și să semneze declarația pe propria răspundere privind lipsa sau confirmarea atragerii la răspundere penală și/sau antecedentelor penale nestinse sau neanulate. Acest punct a fost abrogat ulterior prin punctul 5.3 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr.68 din 15.05.2023.

Toate aceste derogări au facilitat procesul de acordare a azilului și a dreptului de ședere provizorie pe teritoriul Republicii Moldova.

În domeniul documentării, la fel, au fost aprobate derogări care au facilitat și eficientizat procesul documentării refugiaților din Ucraina în timpul crizei refugiaților.

Hotărârea de Guvern nr. 125/2013 din 18.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova stabilește actele în baza cărora străinii pot fi luați la evidență.

Conform Dispoziției nr. 1 din 24.02.2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale, s-a stabilit că Biroul pentru Migrație și Azil va lua la evidență străinii la prezentarea următoarelor acte de identitate:

[32] Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova DISPOZIȚIA nr. 1 din 24 februarie 2022, pct. 27).

- pentru minori: certificatul de naștere, actul de identitate național (buletinul/ card de identitate), pașaport;
- pentru maturi - actul de identitate național (buletin/card de identitate) sau pașaport;

Acest punct a fost modificat ulterior prin punctul 20 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 7 din 04.03.2022 prin a stabili că Agenția Servicii Publice va lua la evidență străinii refugiați din Ucraina, la prezentarea unuia dintre documentele menționate mai sus. La fel, la luarea în evidență a străinilor refugiați din Ucraina, termenul de 72 de ore de la data traversării frontierei de stat a Republicii Moldova nu mai era luat în considerare.

Un pas important pentru protecția drepturilor și a libertăților, precum și a integrării refugiaților din Ucraina a fost decizia de a permite refugiaților obținerea IDNP. Acest lucru a fost posibil în baza Dispoziției nr. 7 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova din 04.03.2022.

IDNP-ul este necesar în interacțiunea cu instituțiile de stat pentru a putea accesa serviciile de stat, pentru a putea fi angajat în câmpul muncii, integrarea copiilor în sistemul educațional a Republicii Moldova, deschiderea conturilor bancare, inițierea afacerilor etc.

IDNP-ul poate fi obținut de către refugiați online pe www.dopomoga.gov.md.

În situația când informația privind numărul de identificare de stat (IDNP) al cetățenilor ucraineni nu poate fi accesată de pe portalul dopomoga.gov.md, prin derogare de la prevederile pct. 1.8.2) din Anexa nr.2 și ale pct. 17) din Anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 966/2020 cu privire la serviciile prestate de către Agenția Servicii Publice, subdiviziunile structurale ale ASP vor elibera, în mod gratuit, străinilor refugiați din Ucraina extrasul din Registrul de stat al populației privind atribuirea numărului de identificare de stat al persoanei fizice în ziua adresării.

De o importanță majoră pentru fluidizarea fluxului de refugiați au fost și derogările făcute în domeniul transporturilor.

Astfel, conform Dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 1 din 24.02.2022 pct. 5) prin derogarea de la Legea nr. 414/2006 cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule, s-a autorizat trecerea mijloacelor de transport pe sensul de intrare în Republica Moldova din Ucraina, fără prezentarea asigurării obligatorii de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule (carte verde), cu condiția procurării acesteia în termen de 24 de ore. Acest punct a fost abrogat la data de 01.07.2022 prin pct. 10) din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 28 din 24.06.2022.

Prin derogare de la prevederile Codului vamal a Republicii Moldova nr,1149-XIV din 20 iulie 2000, Codului contravențional a Republicii Moldova nr.21VI din 24 octombrie 2008, pe perioada stării de urgență, nu constituie încălcare a reglementărilor vamale depășirea termenului de tranzit internațional peste 8 zile, în cazul în care postul de destinație este situat la hotar cu Ucraina.

La 24.02.2022 a fost închis temporar spațiul aerian a Republicii Moldova. Această decizie a fost luată pentru a asigura securitatea națională și pentru a preveni potențiale incidente aeriene. Pe data de 07.03.2022 spațiul aerian a fost parțial redeschis.

O altă derogare în domeniul transporturilor a fost prin a permite intrarea pe teritoriul Republicii Moldova a unităților de transport străine, in baza certificatelor de înmatriculare în format electronic (diia.gov.ua) emis de către autoritățile din Ucraina, cu admiterea acestora in traficul internațional. Acest lucru a fost posibil în baza Dispoziției nr. 3 din 27.02.2022, prin derogare de la prevederile art. 29 alin. (2) din Legea nr. 215/2011 cu privire la frontiera de stat, precum și de la prevederile pct. 10) subpct. 2), lit. a) din Regulamentul circulației rutiere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.357/2009.

Conform pct. 25) din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 3 din 27.02.2022, prin derogare de la Titlul IX, Capitolul 3 al Codului fiscal nr.1163/1997, persoanele posesoare de autovehicule neînmatriculate în Republica Moldova, care intrau pe teritoriul Republicii Moldova sau care tranzitează dinspre Ucraina nu sunt subiecții impunerii taxei pentru folosirea drumurilor Republicii Moldova (vinieta), pe perioada stării de urgența. Pct. 25) a fost abrogat din 10 ianuarie 2023 prin pct. 11) (conform Anexei nr.1) din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 55 din 22 decembrie 2022.

În baza Dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 6 din 03.03.2022, prin derogare de la prevederile art. 152^{2}, alin. (2) și (3) din Codul transporturilor rutiere nr. 150/2014, Serviciul Vamal și Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, s-a permis intrarea pe teritoriul Republicii Moldova, fără prezentarea, de către conducătorii auto, a actelor permisive unor categorii de operatori de transport rutier, și anume, operatorilor de transport rutier străini care vin dinspre Ucraina și care efectuează operațiuni de transport de mărfuri și persoane în scop de tranzit, celor înregistrați în Ucraina, care efectuează operațiuni de transport de mărfuri și persoane în scop de tranzit, pentru a reveni în Ucraina și celor care efectuează operațiuni de transport în regim bilateral și tranzit de mărfuri, în calitate de ajutor umanitar. Acest punct a fost abrogat din 01.01.2023 prin pct. 11) din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 55 din 22.12.2022.

În baza Dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 9 din 10.03.2022 pct. 4) în perioada stării de urgență, prin derogare de la prevederile Codului vamal și Legii nr. 1569/2002 cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul Republicii Moldova de către persoane fizice, s-a suspendat termenul de aflare pe teritoriul Republicii Moldova a mijloacelor de transport înmatriculate în Ucraina.

Odată cu pornirea acțiunilor militare în Ucraina și cu fluxul ridicat de refugiați, comunitatea internațională s-a mobilizat și s-au majorat considerabil și livrările de ajutor umanitar în Republica Moldova. Acest domeniu este reglementat de următoa-

rele acte normative: Legea nr.1491/2002 cu privire la ajutoarele umanitare acordate Republicii Moldova; Hotărârea Guvernului nr.663/2003 despre aprobarea Regulamentului cu privire la modul de recepționare, păstrare, distribuire și evidență a ajutoarelor umanitare acordate Republicii Moldova și Hotărârea Guvernului nr.653/2003 cu privire la Comisia Interdepartamentală pentru ajutoarele umanitare. Prin derogări de la aceste acte normative în baza Dispoziției nr. 2 din 25.02.22 s-a permis Ministerului Muncii și Protecției Sociale eliberarea avizului de calificare drept ajutor umanitar și autorizare a introducerii în țară a loturilor de ajutoare umanitare constituite din produse alimentare, medicamente și bunuri de primă necesitate, destinate pentru gestionarea fluxului migrațional doar în baza solicitării și actelor de la donator cu prezentarea ulterioară, ăn termen de 60 de zile, a informației privind distribuirea acestor ajutoare. Mai târziu, termenul de 60 de zile a fost redus la 15 zile lucrătoare în baza pct. 13) din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 18 din 28.04.22.

Serviciul Vamal urma să simplifice procedura de import a ajutoarelor umanitare și nu va solicita avizele Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor și Agenției Naționale pentru Sănătate Publică.

Aceste derogări ce țin de ajutoarele umanitare au fost abrogate prin pct. 12) din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 30 din 13.07.22.

Un alt domeniu important în care au fost făcute derogări pentru integrarea refugiaților este domeniul educației și protecția drepturilor minorilor.

Prin prisma prevederilor Dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 10 din 15.03.22, Ministerul Educației și Cercetării urma să elaboreze Instrucțiuni privind încadrarea în instituțiile de învățământ general din Republica Moldova a copiilor din familiile refugiate din Ucraina. Astfel a fost oferită oportunitatea ca toți copiii din familiile refugiate să frecventeze instituțiile de învățământ în calitate de audient. Calitatea de audient presupunea dreptul de a participa la activitățile educaționale fără obligativitatea școlarizării.

Copiii refugiați puteau fi integrați în procesul educațional preșcolar în funcție de sursele financiare bugetare pentru anul 2022.

Ministerul Educației și Cercetării urma să emită ordinul cu privire la înscrierea în anul de studii 2021-2022 a studenților refugiați din Ucraina. Prin derogare de la art.l50 din Codul educației a Republicii Moldova nr.152/2014 și Regulamentul cu privire la studiile străinilor în instituțiile de învățământ din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 504/2017, modalitățile de studii oferite studenților refugiați din Ucraina, cetățeni ai Ucrainei, puteau fi organizate fără taxă, în limitele bugetelor instituționale, studenții refugiați din Ucraina puteau fi înscriși în lipsa actelor confirmative privind studiile parcurse în instituțiile de învățământ superior frecventate anterior în Ucraina și fără prezentarea scrisorii de accept a Ministerului Educației și Cercetării.

O atenție sporită s-a acordat identificării, asistenței și monitorizării copiilor în situație de risc, veniți de pe teritoriul Ucrainei. A fost elaborat un mecanism intersectorial de cooperare în acest domeniu. În textul Dispoziției nr. 14 din 14.03.22 sunt integrate punctele care includ aceste prevederi. Anexa nr. 3 a acestei dispoziții cuprinde Regulamentul privind instituirea mecanismului intersectorial de cooperare pentru identificarea, asistența și monitorizarea copiilor în situație de risc, veniți de pe teritoriul Ucrainei în perioada declarării stării de război în Ucraina.

Pentru o integrare mai bună în Republica Moldova, refugiații au nevoie de surse financiare care pot fi obținute prin integrarea în câmpul muncii sau efectuarea activității de antreprenor. În acest scop, Comisia pentru Situații Excepționale a intervenit prin derogări de la actele normative necesare pentru a facilita aceste procese.

Astfel, în baza Dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 01.03.2022 prin derogare de la art.7 alin. (1) și (3) din Legea nr.308/20I7 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, entitățile raportoare specificate la art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea nr.308/20I7, vor aplica măsuri de precauție simplificate aferent inițierii relației de afaceri, precum și aferent activităților și tranzacțiilor din cadrul relației de afaceri cu persoanele fizice care au intrat pe teritoriul Republicii Moldova din Ucraina după data de 23 februarie 2022.

Pe perioada stării de urgență, prin derogare de la Capitolul IV al Legii nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, cetățenii ucraineni au dreptul de a munci pe teritoriul Republicii Moldova fără obținerea dreptului de ședere provizorie în scop de muncă.

Aceste prevederi au fost abrogate prin pct. 5.2) din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 68 din 10.05.23.

Majoritatea refugiaților aflați în Republica Moldova sunt minori, persoane în etate și femei. Pentru o parte bună dintre ei asigurarea cu servicii medicale este de o mare importanță.

Astfel, Comisia pentru Situații Excepționale a luat în calcul această necesitate esențială și prin pct. 20) din Dispoziția nr. 2 din 25.02.2022 prin derogare de la art. 9 alin. (1) din Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală, nr. 1585 din 27.02.1998, instituțiile medico-sanitare publice urmau să asigure acordarea asistenței medicale cetățenilor străini sosiți din Ucraina care întruneau criteriile definiției de caz pentru COVID-19 și în toate cazurile de urgențe medico-chirurgicale. Mai târziu, cu suportul financiar al Fondului Națiunilor Unite pentru Populație (UNFPA), prin Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 14 din 14.04.2022 s-a facilitat accesul cetățenilor străini refugiați din Ucraina la servicii în domeniul sănătății reproducerii.

Prin dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 23 din 30.05.22 s-a permis ca copiii refugiați din Ucraina, cu vârsta 0-18 ani, să beneficieze de serviciile medicale incluse în programul unic al asigurării obligatorii de asistență medicală. În acest caz, suportul financiar a venit din partea UNICEF.

Concluzii

Răspunsul Republicii Moldova la criza refugiaților nu ar fi fost posibil fără suportul organizațiilor internaționale, partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova și societății civile. Desigur o muncă titanică în acest domeniu a fost efectuată și de instituțiile Republicii Moldova.

Legislația Republicii Moldova privind refugiații este aliniată la standardele internaționale și oferă un cadru solid pentru protecția și integrarea acestora. Însă mai sunt multe provocări care necesită un angajament și eforturi continue pentru a asigura și respecta deplin a drepturile refugiaților și o integrare eficientă în societatea moldovenească.

Criza refugiaților impune instituțiilor statului gazdă asumarea unor angajamente și responsabilități sporite pentru garantarea drepturilor refugiaților, prin asigurarea accesului la servicii esențiale.

În același timp, gestionarea fluxurilor de refugiați ridică provocări semnificative privind aplicarea legislației contravenționale.

Este esențial să se identifice soluții echilibrate care să asigure respectarea ordinii și securității publice, fără a afecta drepturile fundamentale ale refugiaților.

În acest context, trebuie clarificat regimul sancționator aplicabil cazurilor de încălcare a normelor contravenționale, cu evitarea măsurilor disproporționate sau discriminatorii. De asemenea, este necesară dezvoltarea unor mecanisme eficiente de informare a refugiaților cu privire la legislația națională, pentru a preveni încălcările involuntare ale regulilor stabilite.

Venim cu recomandarea să fie efectuate modificări legislative la art. 19 și 26 ale Codului contravențional a Republicii Moldova și să fie introdus un alineat nou conform căruia derogările din dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova să fie considerate cazuri de înlăturare a caracterului contravențional al faptei precum și cazuri de înlăturare a răspunderii contravenționale.

Aceste realități impun o abordare interinstituțională și intersectorială, bazată pe cooperare permanentă între autoritățile statului și sectorul asociativ. Numai printr-o astfel de colaborare poate fi asigurată protecția refugiaților și aplicarea corectă a legislației, contribuind la asigurarea coeziunii sociale și a unității naționale, prin incluziune și respect reciproc.

Deși Republica Moldova a făcut progrese semnificative în domeniul protecției refugiaților, mai există provocări. Printre acestea menționăm capacitățile limitate ce țin de resursele financiare și resurse logistice, care pot afecta calitatea serviciilor oferite refugiaților. O altă provocare rămâne a fi eficiența integrării refugiaților în societate, inclusiv accesul la locuri de muncă și servicii sociale. Rămâne a fi de o mare importanță și sensibilizarea continuă a publicului pentru a combate prejudecățile și discriminarea împotriva refugiaților.

Bibliografie

1. ANTOCI, A., PANTEA, O. *Drept contravențional*: Suport de curs, Chișinău, 2024. 266 p.
1. Anuarul Statistic a Republicii Moldova pe anul 2021. (accesat la 05.03.2025). Disponibil: https://statistica.gov.md/files/files/publicatii_electronice/Anuar_Statistic/2021/Anuar_statistic_editia_2021.pdf
2. Anuarul Statistic a Republicii Moldova pe anul 2022. (accesat la 05.03.2025). Disponibil: https://statistica.gov.md/files/files/publicatii_electronice/Anuar_Statistic/2022/Anuarul_statistic_editia_2022.pdf
3. Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, Adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, held at Cartagena, Colombia from 19 - 22 November 1984. (accesat 05.04.25). disponibil: https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf
4. Codul fiscal al Republicii Moldova nr.1163/1997 din 24.04.1997**.** Publicat: 18.09.1997 în *Monitorul Oficial* Nr. 62 art. 522. (accesat la 15.03.2025) Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=79111&lang=ro
5. Codul contravențional al Republicii Moldova Nr. 218 din 24.10.2008. Publicat : 17-03-2017 în *Monitorul Oficial* Nr. 78-84 art. 100. (accesat la 15.03.2025) Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133114&lang=ro#
6. Codul educației a Republicii Moldova nr.152/2014 din 17.07.2014. Publicat : 24-10-2014 în Monitorul Oficial Nr. 319-324 art. 634. (accesat 15.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110112&lang=ro
7. Codul transporturilor rutiere nr. 150/2014 din 17.07.2014. Publicat: 15.08.2014 în *Monitorul Oficial* Nr. 247-248 art. 568. (accesat 15.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123700&lang=ro
8. Codului vamal a Republicii Moldova nr. 95 din 24.08.2021. Publicat : 17.09.2021 în *Monitorul Oficial* Nr. 219-225 art. 238. (accesat la 15.03.2025) Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138235&lang=ro
9. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 1 din 24 februarie 2022. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse
10. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 2 din 25 februarie 2022. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse
11. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 3 din 27 februarie 2022. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse
12. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 4 din 01 martie 2022. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse

13. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 6 din 03 martie 2022. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse
14. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 7 din 04 martie 2022. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse
15. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 9 din 10 martie 2022. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse
16. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 10 din 15 martie 2022. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse
17. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 14 din 14 aprilie 2022. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse
18. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 18 din 28 aprilie 2022. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse
19. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 23 din 30 mai 2022. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse
20. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 30 din 13 iulie 2022. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse
21. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 55 din 22 decembrie 2022. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse
22. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 68 din 10 mai 2023. (accesat 10.03.2025). Disponibil: https://gov.md/ro/dispozitii-cse
23. Constituția Republicii Moldova Nr. 1 din 29 iulie 1994 Publicat: 29-03-2016 în *Monitorul Oficial* Nr. 78 art. 140. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro
24. Convenția cu privire la Drepturile Copilului adoptată la 20.11.1989. (accesat la 15.03.25) Disponibil: https://www.unicef.org/moldova/media/1401/file/Conventia-cu-privire-la-drepturile-copilului.pdf
25. Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28.07.1951. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/30115
26. Declarația ONU de la New York pentru refugiați și migranți din 19.09.2016.(accesat 15.03.25). Disponibil: https://www.unhcr.org/what-we-do/protect-human-rights/asylum-and-migration/new-york-declaration-refugees-and-migrants
27. Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013

privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (reformare). (accesat 05.04.2025) Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj/ron
28. FUIOR, A. *Impactul jurisdicției internaționale și europene asupra incluziunii sociale a refugiaților:* tz. de doct. în drept. Chișinău, 2024. 234 p. Disponibil: https://anacec.md/files/Fuior-teza.pdf
29. HOTĂRÂRE de guvern Nr. 21 din 18.01.2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina. Publicat: 26.01.2023 în *Monitorul Oficial* Nr. 21-22 art. 38. (accesat 05.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142062&lang=ro
30. HOTĂRÂRE de Guvern nr. 125/2013 din 18.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova. Publicat: 22.02.2013 în *Monitorul Oficial* Nr. 36-40 art. 171. (accesat 15.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125437&lang=ro
31. HOTĂRÂRE de guvern Nr. 357 din 13-05-2009 cu privire la aprobarea Regulamentului circulaţiei rutiere. Publicat : 15-05-2009 în *Monitorul Oficial* Nr. 92-93 art. 409. (accesat 05.03.2025) Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=124130&lang=ro
32. HOTĂRÂRE de guvern Nr. 504/2017 din 04.07.2017 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la studiile străinilor în instituțiile de învățămînt din Republica Moldova și abrogarea unor hotărîri ale Guvernului. Publicat : 07-07-2017 în Moni*torul Oficial* Nr. 229-243 art. 598. (accesat 15.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99963&lang=ro
33. Hotărârea Guvernului nr.653/2003 din 02.06.2003 cu privire la Comisia Interdepartamentală pentru ajutoarele umanitare(accesat 15.03.2025). Publicat : 06-06-2003 în *Monitorul Oficial* Nr. 99-103 art. 688. (accesat 15.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=29697&lang=ro
34. HOTĂRÂRE de guvern Nr. 663/2003 din 03.06.2003 despre aprobarea Regulamentului cu privire la modul de recepționare, păstrare, distribuire și evidență a ajutoarelor umanitare acordate Republicii Moldova. Publicat : 13-06-2003 în *Monitorul Oficial* Nr. 116-120 art. 699. (accesat 15.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=71388&lang=ro
35. HOTĂRÂRE de guvern Nr. 765 din 18-09-2014 cu privire la aprobarea listei documentelor de călătorie acceptate pentru traversarea de către străini a frontierei de stat a Republicii Moldova Publicat: 26.09.2014 în *Monitorul Oficial* Nr. 282-289 art. 817**.** (accesat 05.03.2025) Disponibil**:** https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120502&lang=ro
36. HOTĂRÂRE de guvern Nr. 839 din 17-12-2009 pentru aprobarea Normei sanitar-veterinare privind condiţiile de sănătate animală aplicabile mişcării necomerciale a animalelor de companie. Publicat : 29.12.2009 în *Monitorul Oficial* Nr.

193-196 art. 949. (accesat 15.05.25). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120502&lang=ro
37. HOTĂRÂRE de guvern nr. 966/2020 cu privire la serviciile prestate de către Agenția Servicii Publice. Publicat : 31-12-2020 în *Monitorul Oficial* Nr. 372-382 art. 1145. (accesat 15.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=124770&lang=ro
38. HOTĂRÂRE Parlament Nr. 41 din 24.02.2022 privind declararea stării de urgență. Publicat : 24-02-2022 în *Monitorul Oficial* Nr. 52-2 art. 63-1.
39. HURDUZEU, Gheorghe, NICOLESCU, Luminița. *Relații economice internaționale : teorii, strategii, politici, instrumente și studii de caz*. București : Editura ASE , 2017.
40. Ministerul Afacerilor Externe a Republicii Moldova. (accesat la 20.03.25). Disponibil: https://mfa.gov.md/ro/content/republica-moldova-si-onu?utm_source=chatgpt.com
41. Inspectoratul General pentru Migrațiune. (accesat 20.03.2025). Disponibil: https://igm.gov.md/legislatie/
42. Înaltului Comisariat Națiunilor Unite pentru Refugiați. (Accesat la 10.03.25). Disponibil: https://data.unhcr.org/en/country/mda?_gl=1*1t0iqcg*_gcl_au*NDA4MDUxMzExLjE3NDEwMjQxNTE.*_ga*ODYzNTE0MDA5LjE3NDEwMjQxNTE.*_ga_YM3N62XTTL*MTc0NTI1Nzc5NS4yLjAuMTc0NTI1Nzc5NS42MC4wLjA.*_rup_ga*ODYzNTE0MDA5LjE3NDEwMjQxNTE.*_rup_ga_EVDQTJ4LMY*MTc0NTI1Nzc5NS4xNC4wLjE3NDUyNTc3OTUuNjAuMC4w
43. Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova. Publicată : 24-09-2010 în *Monitorul Oficial* nr. 179-181, art. 610.
44. Lege Nr. 215 din 04.11.2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova. Publicat**:** 20.04.2012 în *Monitorul Oficial* Nr. 75-80 art. 243. (accesat 15.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121977&lang=ro
45. Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova. Publicat : 13-03-2009 în *Monitorul Oficial* Nr. 53-54 art. 145. (accesat la 15.03.25). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146837&lang=ro#
46. LEGE Nr. 274 din 27.12.2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova. Publicat: 31.12.2020 în *Monitorul Oficial* Nr. 372-382 art. 342. (accesat 05.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=124776&lang=ro
47. Legea nr.308/20I7 din 22.12.2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului. Publicat : 23-02-2018 în *Monitorul Oficial* Nr. 58-66 art. 133. (accesat 15.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125309&lang=ro
48. Legea nr. 414/2006 din 22.12.2006 cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule. Publicat : 26-02-2016

în *Monitorul Oficial* Nr. 44-48 art. 85. (accesat 15.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123208&lang=ro
49. Legea nr.1491/2002 cu privire la ajutoarele umanitare acordate Republicii Moldova. Publicat: 18.02.2003 în *Monitorul Oficial* Nr. 23-24 art. 79. (accesat 15.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108134&lang=ro
50. Legea nr. 1569/2002 din 20.12.2002 cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul Republicii Moldova de către persoane fizice. Publicat: 31.12.2002 în *Monitorul Oficial* Nr. 185-189 art. 1416. (accesat 15.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108665&lang=ro
51. Legea Nr. 1585 din 27.02.1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală. Publicat : 30-04-1998 în Monitorul Oficial Nr. 38/39 art. 280. (accesat 15.03.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131982&lang=ro
52. Ministerul Educației și Cercetării a Republicii Moldova. (accesat la 05.03.2025). Disponibil: https://mecc.gov.md/ro/content/ministrul-dan-perciun-s-intalnit-cu-reprezentantii-comisiei-afaceri-externe-si-aparare
53. Ministerul Sănătății a Republicii Moldova. (accesat la 05.03.2025). Disponibil: https://ms.gov.md/wp-content/uploads/
54. Pactul Internațional cu Privire la Drepturile Civile și Politice din 16 decembrie 1966. (accesat 23.08.24). Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/82590
55. Poliția de Frontieră a Republicii Moldova. (accesat la 05.03.2025). Disponibil: https://www.border.gov.md/circa-un-milion-de-cetateni-ucraineni-au-intrat-r-moldova-de-la-inceputul-razboiului-din-ucraina
56. Regulamentul Dublin (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe. (accesat 15.03.25). Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R0343:20081204:RO:PDF
57. WEERASINGHE, S. In Harm's Way. International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change. Research. In: LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES UNHCR. 2018, PPLA/2018/05. (accesat 05.04.2025) Disponibil: https://www.refworld.org/reference/lpprs/unhcr/2018/en/122598

CZU: 316.4.063.3:314.745.222(477):351.75
DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.26

IMPACTUL PROBLEMELOR DE INTEGRARE ALE REFUGIAȚILOR UCRAINENI ASUPRA MISIUNILOR DE ORDINE PUBLICĂ ALE CARABINIERILOR

THE IMPACT OF THE INTEGRATION PROBLEMS OF UKRAINIAN REFUGEES ON THE PUBLIC ORDER MISSIONS OF THE CARABINIERI

PORUBIN Nicolae
Comandant unitate al Centrului de Instrucție al IGC
E-mail: nicolae.porubin@gmail.com

Introducere

Este cunoscut faptul că Federația Rusă dea lungul istoriei sale seculare a avut o politică expansionistă constantă, caracterizată prin războaie, anexări teritoriale, amestec direct și indirect în treburile interne a mai multor state. Aceste acțiuni erau cel mai des justificate de partea rusă prin: *protecția religiei ortodoxe*, care în opinia lor cumva era în pericol, *protecția populației de etnie rusă din afara teritoriului* (cândva coloniști), care cumva credeau că sunt marginalizați sau discriminați, *redobândirea anumitor „teritorii istorice”* oferite urmare a unor tratate de pace sau „eliberate”, și alte motive mai puțin plauzibile.

În perioada contemporană, după destrămarea Uniunii Republiciilor Sovietice Socialiste (URSS), acțiunile represive ale Federației Ruse în raport cu alte state, auu fost justificate cel mai des de către partea rusă, prin prisma asigurării securității statului rus, după ce fostele teritorii din componența URSS și a statelor satellite, și-au declarat independența și suveranitatea creându-și fiecare propriul vector de politică externă, relații diplomatice și stategii de dezvoltare. Unele au aderat la Uniunea Europeană și la Alianța Militară a Atlanticului de Nord (NATO), alte state precum Republica Moldova, Ucraina, Georgia, încă continuă să întreprindă pașii necesari pentru aderare.

Ceea ce s-a întâmplat cu Ucraina începând cu 24 februarie 2020, urmare a atacurilor armate a Federației Ruse, convențional numite „*operațiunea specială*”, a zguduit toată comunitatea statelor europeane, Statele Unite al Americii (SUA), precum și alte state, într-o măsură mai mare sau mai mică.

Pe lângă faptul că acest conflict poate fi calificat ca cel mai sângeros din Europa de la cel de-al doilea război mondial[1] și condamnat de către UE ca fiind un război

[1] Radio Moldova, „R. Moldova rămâne alături de Ucraina” – mesajele autorităților de la Chișinău la trei

brutal și nejustificat[2], cu siguranță este și un război fratricid care, menține în tensiune relațiile diplomatice internaționale existente urmare a impactului acestui război care a generat o criză energetică fără precedent, creșterea inflației[3], pierderi de vieți omenești (de ambele părți), tensionarea relațiilor dintre NATO și Federația Rusă dar și o criză a migranților vizavi de care stalele europene, inclusiv Republica Moldova, nu au fost pregătite să facă față, fiind necesare măsui urgente și acțiuni concrete într-un timp restrâns.

Republica Moldova, este una din țările cele mai dezavantajate din punct de vedere al securității în raport cu tendințele tot mai proeminente de expansiune ale Rusiei, astfel încât președinta Republicii Moldova, doamna Maia Sandu a concluzionat după 3 ani de la începutul războiului că „*liniștea noastră depinde de curajul Ucrainei*" [4]

Acest război se resimte destul de puternic în țara noastră urmare a unor acțiuni ale Federației Ruse, menite să tensioneze situația din interiorul țării și să diminueze încrederea în instituțiile statului prin distribuirea mai mult informații false și compromițătoare, direcționarea de drone fără material explozibil în teritoriile din imediata vecinătate a granței cu Ucraina, și toate acestea datorită faptului că Republica Moldova a condamnat în permanență agresiunea rusă în statul vecin și a depus tot efortul pentru găzduirea sau asigurarea tranzitului migranților ucraineni care au fugit din calea războiului, cel mai des spre Uniunea Europeană.

Republica Moldova are toate motivele să creadă că ar putea deveni următoarea țară care ar putea fi agresată de Federația Rusă din următoarele motive:

1. Președintele Federației Ruse, Vladimir Putin, de mai multe s-a exprimat indirect în spațiul public că își dorește reîntregirea URSS din considerentul că țările care și-au proclamat independența, ar fi „*plecat concomitent cu pământurile și bunurile rusești*" [5];
2. Ucraina a fost atacată de către Rusia după ce tot mai mult se contura parcursul European pentru această țară, inclusiv aderarea la NATO, ceea ce este caracteristic ca tendință și pentru Republica Moldova, în ambele cazuri;
3. Republica Moldova, până la acest moment, a susținut în proporție de peste 80% din pachetele de sancțiuni impuse de UE, Rusiei[6];

ani de la invazia rusă, Disponibil: https://radiomoldova.md/p/47804/-r-moldova-ramane-alaturi-de-ucraina--mesajele-autoritatilor-de-la-chisinau-la-trei-ani-de-la-invazia-rusa

[2] Consiliul European, Consiliulș Uniunii Europene, Războiul Rusiei împotriva Ucrainei, Disponibil : https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine/

[3] Școala Națională de Studii Politice și Adminstrative Centrul de Studii Strategice,Războiul din Ucraina: consecințe. Disponibil : https://snspa.ro/en/wp-content/uploads/2022/07/Consecintele-razboiului-din-Ucraina.pdf

[4] Maia Sandu, 3 ani de război în Ucraina. Disponibil : https://www.youtube.com/watch?v=NqBrakCgGz4&t=1s

[5] Радио Свобода, Путин: "Республики СССР получили огромное количество российских земель". Disponibil: https://www.svoboda.org/a/30682965.html

[6] NewsMaker, Popșoi: Moldova s-a aliniat la peste 80% din sancțiunile impuse de UE împotriva Rusiei, Disponibil: https://newsmaker.md/ro/popsoi-moldova-s-a-aliniat-la-peste-80-din-sanctiunile-impuse-de-ue-impotriva-rusiei

4. Republica Moldova a declarat că nu își dorește relații de prietenie cu un stat agresor precum este Rusia declarând sprijin Ucrainei și poporului acesteia.[7]

Comunitatea europeană a întreprin măsuri fără precedent pentru a susține migranții ucraineni și Ucraina prin: asistență economică și financiară în sumă de peste 135 miliarde de euro, ajutoare umanitare, sprijin în materie pe protecție civilă, sprijin militar, primirea refugiaților prin intermediul mecanismului de protecție temporară al UE, sprijin pentru investigarea și urmărirea penală a crimelor de război[8].

Republica Moldova a întreprins în egală măsură, o serie de acțiuni capabile să facă față crizei migranților și integrarea acestora. Acest exercițiu a fost o adevărată provocare pentru statul nostru, pentru care a fost o situație fără precedent la nivel numeric, când întru-n timp record țara noastră ar fi fost tranzitată de peste 1,9 mil migranți, fiind țara care a găzduit cei mai mulți migranți pe cap de locuitor. La moment pe teritoriul Republicii Moldova, s-ar fi stabilit peste 136 mii refugiați[9]. Această cifră este într-o permanentă creștere, spre exemplu aceasta ar fi crescut cu aproximativ 20 mii în comparație cu începutul anului 2024[10].

Având în vedere că Republica Moldova, a mai cunoscut anterior (nesemnificativ) fenomenul de migrație, actualmente, actele legislative de bază în domeniul migrației și azilului sunt:

- Legea nr. 180 din 10.07.2008 cu privire la migrația de muncă;
- Legea nr. 270 din 18.12. 2008 privind azilul în Republica Moldova;
- Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova;
- Legea nr. 274 din 27.12.2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova (în vigoare de la 1 iulie 2012)[11], elaborate în conformitate cu standardele internaționale din domeniul drepturilor omului[12] și modificate periodic în dependență decircumstanțele care se crează.

Aceste documente legislative determină statul nostru să asigure refugiaților ucraineni protecție grupurilor vulnerabile (copii, persoane în etate, persoane cu dizabilități, persoane de etnie romă, femeile solitare), protecție juridică refugiaților (statut de refugiat, protecție umanitară, azil politic, protecție temporară), acces la

[7] Știri.md, Moldova își dorește relații bune cu Rusia? Ce spune Cristina Gherasimov, Disponibil: https://stiri.md/article/politica/moldova-isi-doreste-relatii-bune-cu-rusia-ce-spune-cristina-gherasimov/

[8] Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene, Războiul Rusiei împotriva Ucrainei, Aflați ce măsuri a luat UE împotriva Rusiei și modul în care UE sprijină Ucraina și poporul ucrainean. Disponibil: https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine/

[9] UNHCR Moldova, Februarie 2022: Ecouri – Comemorând trei ani de război și reziliență, Disponibil: https://www.unhcr.org/md/30039-februarie-2022-ecouri-comemorand-trei-ani-de-razboi-si-rezilienta.html

[10] Radio Eoropa Liberă, Numărul refugiaților ucraineni din R. Moldova a crescut cu aproape 20.000 într-un an. Disponibil: https://moldova.europalibera.org/a/tot-mai-putini-refugiati-ucraineni-raman-in-r-moldova-la-trei-ani-de-la-inceputul-razboiului/33324820.html

[11] Misiunea OIM în Republica Moldova, Studiu cu privire la integrarea străinilor în Republica Moldova, crimele bazate pe ură și discriminarea. Disponibil: https://ombudsman.md/wp-content/uploads/2018/12/studiu_integrarea_str-1.pdf

[12] Drepturile migranților. Un manual pentru Republica Moldova. https://www.inj.md/sites/default/files/Migrantsrights_RO_finalAjunsLaNOI.pdf

piața muncii, acces la educație, acces la locuințe, accesul la informație, accesul la servicii medicale[13]

Prezența unui mare de migranți pe teritoriul Republicii Moldova, începând chiar din primele zile de război în Ucraina, afluxul lor în creștere, posibilitățile reduse de cazare la acel moment, tendințele marei majorități de continuare a migrării spre țările din UE, condițiile pandemice și alte moment organizatorice, au impus practic mobilizarea tuturor forțelor de ordine și securitate publică, inclusiv angajații Inspectoratului General de Carabinieri (IGC).

Pe lângă atribuțiile de bază ale IGC, și anume prevenirea, descoperirea infracțiunilor și constatarea contravențiilor, pază și protecția obiectivelor de importanță deosebită, prevenirea și combaterea terorismului, menținerea, asigurarea și restabilirea ordinii publice, se enumeră și asigurarea regimului stării de urgență, asediu și de război[14], devenind prioritară practic după ce a fost declarată stare de urgență în legătură cu pericolul pentru securitatea națională, prin Legea Parlamentului RM nr.41/2022, care ulterior a fost prelungită, iar activitatea în țară era reglementată de Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova[15].

Deși într-o măsură mai redusă (probabil) în comparație cu ale subdviziuni ale MAI (Inspectoratul General al Poliției de Frontieră (IGPF); Inspectoratul General pentru Migrațiune (IGM)), carabinierii avut un rol bine determinat în gestionarea crizei migranților, printr-o serie de atribuții și responsabilități realizate cu multă dedicație și profesionalism. Printre cele mai importante, se pot enumera:

1. Suport la gestionarea fluxului de migranți la punctele de trecere a frontierei de stat (s.Palanca, raionul Ștefan Vodă și s.Calarașauca, raionul Ocnița). În primele două luni de război, din Ucraina ar fi ajuns în RM peste 200 mii de migranți[16].

2. Asigurarea ordinii și securității Centrelor provizorii de triere și asistență pentru migranți de la punctele de trecere a frontierei de stat. Pentru gestionarea eficientă a numărului mare migranți, în condiții climaterice nefavorabile, precum și pentru asigurarea condițiilor minime de asistență medicală, psihologică, hrană, condiții de odihnă, au fost create 2 Centre provizorii de triere și asistență pentru refugiații din Ucraina[17].

[13] Studiu Integrarea persoanelor refugiate în Republica Moldova și protecția drepturilor acestora https://cpr.md/wp-content/uploads/2024/02/Studiu_Integrarea-persoanelor-refugiate-%C3%AEn-Republica-Moldova.pdf

[14] Legea cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri, Nr. 219 din 08-11-2018, Monitorul Oficial Nr. 462-466 din 12-12-2018 în art. 770, Modificat prin LP 48 din 13.03.25, MO164-166/01.04.25 art.191; în vigoare 01.07.25, Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136288&lang=ro#

[15] Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 1 din 24 februarie 2022, Disponibil: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/disp_cse_1_24.02.2022_modif_d_3.5.6.7.8.10.18.20.21.25.28.55.68.75.84.87.pdf

[16] Radio Eoropa Liberă, Numărul refugiaților ucraineni din R. Moldova a crescut cu aproape 20.000 într-un an. Disponibil: https://moldova.europalibera.org/a/tot-mai-putini-refugiati-ucraineni-raman-in-r-moldova-la-trei-ani-de-la-inceputul-razboiului/33324820.html

[17] Radio Eoropa Liberă, R. Moldova construiește centre de triere pentru refugiații din Ucraina, Disponibil: https://moldova.europalibera.org/a/r-moldova-construie%C8%99te-centre-de-triere-pentru-refugia%C8%9Bii-din-ucraina/31721001.html

3. Gestionarea și fluidizarea accesului în cele mai mari Centre de Plasament Provizoriu. Până urmau să fie identificate centre de plasament cu condiții adecvate pentru refugiații care intenționau să rămână în RM, precum și în scopul monitorizării fluxului general de migranți, au fost create câteva Centre de Plasament provizoriu care puteau adăposti un număr impunător de migranți: Centrul de plasament Moldexpo, Centrul de plasament de la Manejul de Atletică Ușoară din Chișinău și altele, pentru ca ulterior să fie deschise peste 60 de Centre de plasament pentru termen îndelungat de cazare, unde continuu parveneau migranți de la punctele de trecere a frontierei de stat. Unii erau cazați imediat, unora li se acorda asistență de moment pentru a-și continua în scurt timp deplasarea.

4. Asigurarea ordinii și securității în Centrele de Plasament Provizoriu. Suport informativ și sprijin de primă necesitate. Numărul mare de migranți de diferite etnii, numărul limitat de paturi (uneori), transportul spre țările europene râvnit dar care era limitat, starea moral psihologică deplorabilă a multora, creau incidente de ceartă, impulsivitate, violență fizică. Astfel carabinierii asigurau ordinea și securitatea în interiorul acestor centre 24/24 ore.

5. Suport la gestionarea fluxului de migranți ucraineni care erau plasați în centrele de plasament provizoriu dar intenționau să-și continue drumul spre țările europene. În martie 2022, UE a activat **Directiva privind protecția temporară** - un sistem de urgență al UE utilizat în circumstanțe excepționale în contextul unui aflux masiv, pentru acordarea de **protecție imediată și colectivă** persoanelor strămutate, precum și reducerea presiunii asupra sistemelor naționale de azil ale țărilor UE[18]. Astfel, migranții, în deosebi cei informați la acest aspect, au încercat să folosească această oportunitate. Mijloacele de transport erau suprasolicitate, întrucât unii au fost nevoiți să aștepte până chiar și câteva zile. Cel mai des deplasările se organizau și se desfășurau în condiții tensionate în mediul migranților, doritori în egală măsură de a migra spre UE. Angajații IGC monitorizau procesul și menținеau ordinea publică de comun cu angajații IGP.

6. Desfășurarea activităților specifice de prevenire depistare si contracarare a migrației ilegale si a altor infracțiuni transfrontaliere. După introducerea „legii marțiale" de către președintele Ucrainei ca urmare a atacurilor Rusiei, care prevăd măsuri restrictive pentru recruți și militari, a demarat o adevărată avalanșă (care continuă și la ziua de astăzi) de migranți de gen masculin, apți de luptă, care traversează clandestin frontiera de stat prin locuri neautorizate, prin diferite forme și mijloace, cel mai des contra-cost, prin intermediul unor grupări criminale sau independent. Astfel angajații IGC de comun cu angajații IGPF au instituit patrule mixte pe frontiera de stat în scop de prevenire și contracarare a migrației ilegale.

7. Preluarea și transportarea solicitanților de azil în locurile special amenajate (la etapa incipientă).

[18] Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene Refugiații din Ucraina în UE, Disponibil: https://www.consilium.europa.eu/ro/infographics/ukraine-refugees-eu/

8. Utilizarea stocurilor intangibile din rezerva de mobilizare, a bunurilor materiale și produselor alimentare pentru necesitățile migranților la decizia Guvernului[19] ***pentru localitatea Călărășeuca***.

Din moment ce un număr impunător de migranți ucraineni au ales să rămână în Moldova, sarcina statului, potrivit ofițerului pentru relații externe al UNHCR, Monica Vazquez, este a identifica și a realiza toate măsurile de incluziune, pentru ca migranții „*să se simtă parte a societății moldovenești*" [20]

O multitudine de studii realizare în Moldova cu referire la refugiați în ultimii 3 ani, privind nivelul lor de incluziune, relațiile cu populația băștinașă și alte problemele generale, au demonstrat că migranții ucraineni continuă și la acest moment să se confrunte cu o serie de dificultăți, și anume:

1. Migrația din Ucraina spre țările europene, inclusiv Republica Moldova, a fost determinată de războiul care a fost declanșat de Rusia. Astfel, această situația a avut un impact psihologic puternic asupra alor, al strămutării într-un alt loc prin părăsirea propriilor localități și locuințe, care se menține și în Republica Moldova.
2. Mulți dintre migranți continuă să întâmpine bariere lingvistice și de comunicare cu populația băștinașă, sau prin acces redus la anumite informații de interes.
3. Întâmpină dificultăți în asigurarea continuității școlarizării copiilor. Republica Moldova, nu poate asigura în egală măsură posibilitatea de școlarizare pentru migranți, cu predare în limba rusă din motivul că nu există suficiente instituții de învățământ cu predare în limba rusă, sau clase de studiu în anumite școli.
4. Migranții ucraineni, continuă să întâmpine bariere/impedimente în procesul de angajare pe teritoriul Republicii Moldova.
5. O bună parte dintre migranți, stabiliți în Moldova, înregistrează venituri/economii modeste, care le-ar permite o mai bună întreținere, alimentație sănătoasă, închirierea unui spațiu locativ conform necesităților.
6. Au fost raportate de către migranți de asemenea, o serie de cazuri privind hărțuirea verbală și discriminare din partea populației băștinașe, în mod special când au beneficiat de servicii medicale sau aflându-se în locuri publice/transport public cu copii[21].

---

[19] Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova DISPOZIȚIA nr. 1 din 24 februarie 2022, Disponibil: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/disp_cse_1_24.02.2022_modif_d_3.5.6.7.8.10.18.20.21.25.28.55.68.75.84.87.pdf

[20] Radio Eoropa Liberă, Peste jumătate din refugiații ucraineni din R. Moldova sunt adăpostiți de localnici, Disponibil : https://moldova.europalibera.org/a/peste-jumatate-din-refugiatii-ucraineni-din-r-moldova-sunt-adapostiti-de-localnici-/32832566.html

[21] Violeta Andriuța, Studiu integrarea persoanelor refugiate în republica moldova și protecția drepturilor acestora, Disponibil : https://cpr.md/wp-content/uploads/2024/02/Studiu_Integrarea-persoanelor-refugiate-%C3%AEn-Republica-Moldova.pdf

În paralel cu aceste studii, în care au fost chestionați migranții ucraineni, în spațiul public au apărut o serie de informații de caracter public, comunicate mass media, statistici oficiale, informații cu caracter defăimător în adresa refugiaților pe rețelele de socializare și alte informații relevante la acest subiect, ceea ce ne determină să considerăm că persistă riscul real de implicare în viitor a unui număr major de refugiați în fapte contravenționale și penale pe teritoriul Republicii Moldova.

Riscul apariției prezentelor situații, poate fi determinat de următorii factori:

1. Pe teritoriul Republicii Moldova, persită cu adevărat un număr major de migranți. Din cei peste 136 mii migranți care au ales să rămână pe teritoriul Republicii Moldova, 50% din totalul lor sunt vârstinici și copii. Restul, aproape 70 mii, reprezintă forță activă. Din totalul migranților, peste 68.000 beneficiază de protecție temporară, peste 4000 – de ședere provizorie, iar peste 2.300 au dobândit cetățenia Republicii Moldova. În același timp, autoritățile nu cunosc practic nimic peste trecutul acestor migranți, în mod special despre faptele contravenționale și penale săvârșite eventual de către unii din ei anterior[22].

2. Migranții ucraineni de pe teritoriul Republicii Moldova în mare parte au posibilități reduse de întreținere și venituri foarte modeste. Chiar dacă studiile privind integrarea migranților ucraineni arată că aceștia au venituri modeste, cele mai recente informații publice, vorbesc despre angajarea în câmpul muncii a puțin peste 1600 de refugiați (oficial), dintre care 1070 sunt femei, majoritatea găsindu-și un loc de muncă în Chișinău (1252), precum și în Bălți (95) și Comrat (60). Desigur că există probabilitatea angajării și neoficiale, dar totuși această cifră este una nesemnificativă în raport cu migranții apți de muncă[23].

Veniturile modeste de întreținere, cazare, hrană, chiar și pentru cei care au migrat deținând asupra lor careva reserve financiare, au fost determinate și de devalorizarea artificială a hrivnei ucrainești de către Banca Centrală a Ucrainei, cu 25% față de dolarul american cu scop de asigurare a competitivității producătorilor ucraineni și sprijinirii stabilității economiei în perioada de război[24]. Astfel, dacă până în 2021, 1 MDL echivala cu 1,5 UAH, atunci în 2024, 1 MDL este echivalentul 2,23 UAH[25].

În Republica Moldova există două programe internaționale de sprijin financiar pentru refugiații ucraineni puse în aplicare prin intermediul Agenției ONU pentru Refugiați (UNHCR) și Pactul Global (o altă agenție ONU). Prima prevedea (până la

[22] Radio Eoropa Liberă, Numărul refugiaților ucraineni din R. Moldova a crescut cu aproape 20.000 într-un an. Disponibil: https://moldova.europalibera.org/a/tot-mai-putini-refugiati-ucraineni-raman-in-r-moldova-la-trei-ani-de-la-inceputul-razboiului/33324820.html

[23] Tv8.md, Câți refugiați ucraineni s-au angajat la muncă în Moldova de la începutul războiului? Majoritatea și-au găsit un job la Chișinău, Disponibil: https://tv8.md/2025/02/07/cati-refugiati-ucraineni-s-au-angajat-la-munca-in-moldova-de-la-inceputul-razboiului-majoritatea-si-au-gasit-un-job-la-chisinau/275197 efugiati-ucraineni-raman-in-r-moldova-la-trei-ani-de-la-inceputul-razboiului/33324820.html

[24] Știrile PRO TV, Decizie extremă a Băncii Centrale a Ucrainei: a devalorizat moneda națională cu 25% față de dolarul american, Disponibil : https://stirileprotv.ro/stiri/international/decizie-extrema-a-bancii-centrale-a-ucrainei-a-devalorizat-moneda-nationala-cu-25-fata-de-dolarul-american.html

[25] Минфин УА, Архив валютных курсов, Disponibil : https://index.minfin.com.ua/exchange/archive/2021-12-30/

01.04.2025) acordarea de alocații lunare de 2.200 de lei per refugiat. Cealaltă prevedea o indemnizație în mărime ce variază între 3.500 și 4800 lei, pentru familiile de moldoveni care au găzduit refugiați[26]. Începând cu 01.04.2025, ajutoarele din partea UNHCR în sumă de 2200 de lei, s-au diminuat la 1650 de lei[27].

3. Starea moral-psihologică și ura refugiaților ucraineni, prioritar față de Rusia rămâne a fi un aspect stringent și sesibil, care poate cauza situații de problemă pe teritoriul Republicii Moldova. Migrația populației ucrainene, a fost o consecință nedorită de migranți, mai mult dictată urmare a circumstanțelor create de război. Ura este considerată justificată de către migranți în condițiile în care aceștia au pierdut pacea, liniștea, oamenii apropiați.

Dintre cele mai importante consecințe care pot surveni urmare a impedimentelor înregistrate de migranții ucraineni privitor la integrare, se pot enumera:

1. **Amplificarea nivelului de ură socială vizavi de persoanele refugiate**, urmare a:

1.1 ***Distribuirii știrilor false și a percepțiilor eronate privind „adevăratul agresor" în acest război***, datorită polarității politice din RM[28]. Având în vedere că o parte din populație mai păstrează „*nostalgia pentru perioada sovietică*" și rămâne devotată „*idealurilor ruse*", nu se grăbesc să critice acțiunile Federației Ruse în Ucraina, mai mult, condamnă idealurile ucrainenilor aliniindu-se informațiilor propagandiste cu referire la „*fascismul*" din Ucraina și dorința acestei țări de a submina suveranitatea și integritatea teritorială a Federației Ruse.

1.2 ***Circulația și distribuirea în masă a informațiilor false privind acordarea ajutoarelor bănești impunătoare pentru refugiați din partea RM***[29]. Chiar de la începutul războiului, în spațiul public circulă continuu informații privitor la ajutoarele „exagerate" pentru migranții ucraineni din partea Moldovei, în detrimental păturilor social vulnerabile din țara noastră. Este cunoscut că toate ajutoarele și mijloacele financiare care se acordă refugiaților, inclusive celor care găzduiesc refugiați, sunt din partea ONU, cu excepția garanțiilor de stat pentru migranții ucraineni înregistrați la Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM)[30].

[26] Radio Eoropa Liberă Sergiu Găină, (Agenția ONU pentru refugiați): Facem tot posibilul să ajungem cât mai repede la fiecare refugiat, Disponibil:https://moldova.europalibera.org/a/agen%C8%9Bia-onu-pentru-refugia%C8%9Bi-respinge-criticile-spicherului-grosu-/31862480.html

[27] UNHCR Moldova, Actualizare importantă pentru refugiații care beneficiază de asistență financiară în Republica Moldova. Disponibil: https://help.unhcr.org/moldova/ro/2025/03/06/actualizare-importanta-pentru-refugiatii-care-beneficiaza-de-asistenta-financiara-in-republica-moldova

[28] Irina Corobcenco, Discursul de ură și instigare la discriminare în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova în contextul războiului Federației Ruse împotriva Ucrainei. Disponibil: https://promolex.md/wp-content/uploads/2022/06/Discursul-de-ur%C4%83-%C8%99i-instigare-la-discriminare-%C3%AEn-spa%C8%9Biul-public-%C8%99i-%C3%AEn-mass-media-din-Republica-Moldova-%C3%AEn-contextul-r%C4%83zboiului-Federa%C8%9Biei-Ruse-%C3%AEmpotriva-Ucrainei.pdf

[29] Ziarul de Gardă. Falsuri despre refugiații ucraineni: de la dezinformare la ură interetnică, Disponibil: https://www.zdg.md/editia-print/stop-fals/falsuri-despre-refugiatii-ucraineni-de-la-dezinformare-la-ura-interetnica/

[30] Tv8.md, Câți refugiați ucraineni s-au angajat la muncă în Moldova de la începutul războiului? Majoritatea și-au găsit un job la Chișinău, Disponibil : https://tv8.md/2025/02/07/cati-refugiati-ucraineni-s-au-angajat-la-munca-in-moldova-de-la-inceputul-razboiului-majoritatea-si-au-gasit-un-job-la-chisinau/275197

1.3 ***Ilustrarea sub aspect negativ a comportamentului unor reprezentanți ai refugiaților ucraineni pe rețele sociale.*** În spațiul virtual, chiar de la începutul războiului, continuă să fie distribuite o serie de informații privitor la faltul că ucrainenii sunt un popor provocator și agresiv, sunt obraznici și „*fac ce vor ei în țara noastră*" [31], refuză să vorbească în limba rusă, ca mijloc de comunicare, nu achită taxa în transportul public, distrug/profanează monumentele sovietice[32], și altele.

1.4 ***Perceperea prin dezasociere a populației de etnie romă, de refugiații din Ucraina***. La moment în Republica Moldova sunt aproximativ 6000 de romi. Numărul ar putea fi mult mai mare, din moment ce la trecerea frontierei nu se solicită declararea etniei. Totodată mulți dintre ei nu au prezentat careva acte de identitate raportând pierderea acestora[33]. La începutul războiului, au fost create mai multe centre de plasament pentru migranții ucraineni de etnie romă. Numărul impunător din reportaje, au determinat schimbarea percepției sociale vizavi de refugiații ucraineni.

2. **Creșterea indicelui de delicvență și criminalitate în societate**, ar putea fi o altă consecință al condițiilor enumerate în raport cu migranții ucraineni, dintre care:

2.1 ***Perturbarea ordinii publice la anumite obiective cu statut diplomatic***. În Republica Moldova, există mai mulți reprezentanți ai corpului diplomatic acreditat, inclusiv Ambasada Federației Ruse, Ambasada Belarus, precum și Ambasada SUA, unde migranții ucraineni ar putea prin acțiuni de protesc să își manifeste atitudinea reieșind din dreptul la întruniri pașnice. În toți acești 3 ani de război, au putut fi văzute o serie de proteste la sediul Ambasadei Federației Ruse din Chișinău, precum cel din 11.04.2022 când mai mulţi refugiaţi și locuitori ai capitalei au protestat în faţa Ambasadei Federaţiei Ruse la Chişinău împotriva suferinţei copiilor în războiul din ţara vecină[34], protestul din 24.08.2022 de Ziua Independenței Ucrainei[35], precum și protestul din 24.02.2025, o acțiune de solidaritate cu țara aflată în război organizat de Amnesty International Moldova[36], și multe alte acțiuni de protest de proporții mai mici, care în orice moment se pot finaliza cu destabilizări, cu consecințe grave atât pentru Ucraina cât și pentru Moldova.

[31] Olga Guțuțui, Narativele antirefugiați – elemente de dezinformare și promovare a falselor pericole. Disponibil: https://pisa.md/wp-content/uploads/2023/02/5_NARATIVELE-ANTIREFUGIATI-%E2%80%93-ELEMENTE-DE-DEZINFORMARE-SI-PROMOVARE-A-FALSELOR-PERICOLE-1.pdf

[32] Veridica. Dezinformare: Refugiații ucraineni abuzează de ospitalitatea moldovenilor. Disponibil: https://www.veridica.ro/fake-news-dezinformare-propaganda/dezinformare-refugiatii-ucraineni-abuzeaza-de-ospitalitatea-moldovenilor

[33] Studiu integrarea persoanelor refugiate în Republica Moldova și protecția drepturilor acestora, Chișinău, 2024

[34] TRM MD. Mai mulţi refugiaţi din Ucraina au protestat în faţa Ambasadei Federaţiei Ruse la Chişinău /VIDEO/. Disponibil: https://trm.md/ro/social/mai-multi-refugiati-din-ucraina-au-protestat-in-fata-ambasadei-federatiei-ruse-la-chisinau

[35] NewsMaker, LIVE Protest la Ambasada Rusiei de la Chișinău: Vrem să reamintim de integritatea teritorială a Ucrainei, Disponibil https://newsmaker.md/ro/live-protest-la-ambasada-rusiei-de-la-chisinau-vrem-sa-reamintim-de-integritatea-teritoriala-a-ucrainei

[36] Ziarul de Gardă. Protest la Ambasada Rusiei de la Chișinău. Organizatorii cer justiție pentru Ucraina: „Crimele de război nu pot rămâne nepedepsite". Disponibil: https://www.zdg.md/stiri/stiri-sociale/protest-la-ambasada-rusiei-de-la-chisinau-organizatorii-cer-justitie-pentru-ucraina-crimele-de-razboi-nu-pot-ramane-nepedepsite/

2.2 ***Creșterea indicelui de traversare ilegală a frontierei de stat***. Introducerea „legii marțiale" de către președintele Ucrainei ca urmare a atacurilor Rusiei, a impulsionat migranții ucraineni de gen masculin, a părăsi Ucraina pentru a nu fi înrolați în armată și în operațiuni de luptă. Astfel, pentru că nu este permis oficial traversarea frontierei ucrainene, persoanele de gen masculin traversează frontiera ucraineană și respectiv cea moldovenească ilegal, cel mai des apelând la anumiți mijlocitori de pe ambele părți a frontierelor în schimbul unor sume bănești de proporții deosebit de mari și care reprezintă un fenomen în ascensiune[37].

2.3 Implicarea migranților ucraineni în acțiuni prevăzute de art.186 (furt), art.187 (jaful) și art.188 (tâlhăria) din Codului Penal al RM[38], precum și în acțiuni prevăzute de art. 354 (huliganism nu prea grav), art. 355 (consumul de băuturi în locuri publice), art. 357 (tulburarea liniștii publice) din Codul Contravențiaonal al RM[39]. Situația financiară precară a celei mai mare părți a migranților ucraineni precum și eventual anterioarele comportamente delicvente ale unor exponenți, pot fi tratate ca un potențial factor de săvârșire a acțiunilor enumerate. Este și cazul deconsiprat de poliție privitor la implicarea migranților ucraineni în acțiuni de obținere frauduloasă de resurse financiare (escrocherie) [40]

2.4 Implicarea în acțiuni de comercializare ilegală sau consum de droguri. Organele de drept, de nenumărate ori au identificat și deconspirat mai multe scheme privind importul, distribuirea și comercializarea de droguri, unele aduse chiar din Ucraina, cu participarea exponenților migranților ucraineni[41].

În scopul prevenirii situațiilor expuse mai sus privind dezvoltarea în ascensiune a amplificarea nivelului de ură social interetnică, precum și preîntâmpinarea implicării migranților ucraineni în fapte contravenționale și penale, se recomandă următoarele acțiuni:

I. Prezentarea sistematică a mai multor informații cu carater public privitor la situația refugiaților, de către autoritățile publice de toate nivelele.

II. Dezmințirea neîntârziată a tuturor informațiilor din spațiul public cu referire la migranții ucraineni și a pretinsele acțiuni, implicări, declarații ale acestora, dcaă ele cu adevărat sunt false;

[37] Poliția de Frontieră a Republicii Moldova. Destructurarea unei rețele de migrație ilegală a cetățenilor ucraineni. Disponibil: https://border.gov.md/destructurarea-unei-retele-de-migratie-ilegala-cetatenilor-ucraineni?fbclid=IwY2xjawIcllBleHRuA2FlbQIxMQABHdL625qKoGx69RksYRaIMIrTkUd_PuJ6ACzMU4-eHftsXInZujWavfteQJQ_aem

[38] Codul Penal al Republicii Moldova (COD nr.985 din 18.04.2002) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143535&lang=ro#

[39] Codul Contravențional al Republicii Moldova (COD nr.218 din 24.10.2008) https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146727&lang=ro#

[40] PRO TV Chișinău. Militarii de pe front, înșelați de milioane, de către conaționalii săi refugiați în Moldova, Percheziții de amploare la Chișinău și Kiev. Disponibil: https://protv.md/actualitate/militarii-de-pe-front-insela%C8%9Bi-de-milioane-de-catre-cona%C8%9Bionalii-sai-refugia%C8%9Bi-in-moldova-perchezi%C8%9Bii-de-amploare-la-chi%C8%99inau-%C8%99i-kiev-video---2696390.html

[41] UNIMEDIA. Unul i-a denunțat pe toți: 6 bărbați, acuzați de trafic de droguri, încătușați. Printre ei, un ucrainean, cercetat penal în țara sa pentru aceeași infracțiune**.** Disponibil: https://unimedia.info/ro/news/b01f242db8b658a1/video-unul-i-a-denuntat-pe-toti-6-barbati-acuzati-de-trafic-de-droguri-incatusati-printre-ei-un-ucrainean-cercetat-penal-in-tara-sa-pentru-aceeasi-infractiune

III. Organizarea și desfășurarea în cadrul instituțiilor publice de învățământ a mai multor activități instructiv-educative cu referire la:

- prevenirea și combaterea discriminării (tuturor formelor acesteia);
- prevenirea și combaterea fenomenului de ură socială, interetnică;
- toleranța și compasiunea.

IV. Familiarizarea migranților ucraineni cu principalele norme de comportament în societatea moldovenească, legislația Republicii Moldova și stilul de viață al populației băștinașe.

V. Dezvoltarea și implementarea mai multor proiecte sociale cu scop de familiarizare a migranților ucraineni privind oportunitățile de angajare în câmpul muncii și interacțiunea constructivă cu populația Republicii Moldova.

Bibliografie

1. Radio Moldova, „R. Moldova rămâne alături de Ucraina" – mesajele autorităților de la Chișinău la trei ani de la invazia rusă, Disponibil: https://radiomoldova.md/p/47804/-r-moldova-ramane-alaturi-de-ucraina--mesajele-autoritatilor-de-la-chisinau-la-trei-ani-de-la-invazia-rusa
2. Consiliul European, Consiliulș Uniunii Europene, Războiul Rusiei împotriva Ucrainei, Disponibil : https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine/
3. Școala Națională de Studii Politice și Adminstrative Centrul de Studii Strategice,Războiul din Ucraina: consecințe. Disponibil : https://snspa.ro/en/wp-content/uploads/2022/07/Consecintele-razboiului-din-Ucraina.pdf
4. Maia Sandu, 3 ani de război în Ucraina. Disponibil : https://www.youtube.com/watch?v=NqBrakCgGz4&t=1s
5. Радио Свобода, Путин: "Республики СССР получили огромное количество российских земель". Disponibil: https://www.svoboda.org/a/30682965.html
6. NewsMaker, Popșoi: Moldova s-a aliniat la peste 80% din sancțiunile impuse de UE împotriva Rusiei, Disponibil: https://newsmaker.md/ro/popsoi-moldova-s-a-aliniat-la-peste-80-din-sanctiunile-impuse-de-ue-impotriva-rusiei
7. Știri.md, Moldova își dorește relații bune cu Rusia? Ce spune Cristina Gherasimov, Disponibil: https://stiri.md/article/politica/moldova-isi-doreste-relatii-bune-cu-rusia-ce-spune-cristina-gherasimov/
8. Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene, Războiul Rusiei împotriva Ucrainei, Aflați ce măsuri a luat UE împotriva Rusiei și modul în care UE sprijină Ucraina și poporul ucrainean. Disponibil: https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine/
9. UNHCR Moldova, Februarie 2022: Ecouri – Comemorând trei ani de război și reziliență, Disponibil: https://www.unhcr.org/md/30039-februarie-2022-ecouri-comemorand-trei-ani-de-razboi-si-rezilienta.html
10. Radio Eoropa Liberă, Numărul refugiaților ucraineni din R. Moldova a crescut

cu aproape 20.000 într-un an. Disponibil: https://moldova.europalibera.org/a/tot-mai-putini-refugiati-ucraineni-raman-in-r-moldova-la-trei-ani-de-la-inceputul-razboiului/33324820.html
11. Misiunea OIM în Republica Moldova, Studiu cu privire la integrarea străinilor în Republica Moldova, crimele bazate pe ură și discriminarea. Disponibil: https://ombudsman.md/wp-content/uploads/2018/12/studiu_integrarea_str-1.pdf
12. Drepturile migranților. Un manual pentru Republica Moldova. Disponibil: https://www.inj.md/sites/default/files/Migrantsrights_RO_finalAjunsLaNOI.pdf
13. Studiu Integrarea persoanelor refugiate în Republica Moldova și protecția drepturilor acestora, Disponibil: https://cpr.md/wp-content/uploads/2024/02/Studiu_Integrarea-persoanelor-refugiate-%C3%AEn-Republica-Moldova.pdf
14. Legea cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri, Nr. 219 din 08-11-2018, Monitorul Oficial Nr. 462-466 din 12-12-2018 în art. 770, Modificat prin LP 48 din 13.03.25, MO164-166/01.04.25 art.191; în vigoare 01.07.25, Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136288&lang=ro#
15. Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova DISPOZIŢIA nr. 1 din 24 februarie 2022, Disponibil: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/disp_cse_1_24.02.2022_modif_d_3.5.6.7.8.10.18.20.21.25.28.55.68.75.84.87.pdf
16. Radio Eoropa Liberă, R. Moldova construiește centre de triere pentru refugiații din Ucraina, Disponibil: https://moldova.europalibera.org/a/r-moldova-construie%C8%99te-centre-de-triere-pentru-refugia%C8%9Bii-din-ucraina/31721001.html
17. Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene Refugiații din Ucraina în UE, Disponibil: https://www.consilium.europa.eu/ro/infographics/ukraine-refugees-eu/
18. Radio Eoropa Liberă, Peste jumătate din refugiații ucraineni din R. Moldova sunt adăpostiți de localnici, Disponibil : https://moldova.europalibera.org/a/peste-jumatate-din-refugiatii-ucraineni-din-r-moldova-sunt-adapostiti-de-localnici-/32832566.html
19. Violeta Andriuța, Studiu integrarea persoanelor refugiate în republica moldova și protecția drepturilor acestora, Disponibil : https://cpr.md/wp-content/uploads/2024/02/Studiu_Integrarea-persoanelor-refugiate-%C3%AEn-Republica-Moldova.pdf
20. Tv8.md, Câți refugiați ucraineni s-au angajat la muncă în Moldova de la începutul războiului? Majoritatea și-au găsit un job la Chișinău, Disponibil : https://tv8.md/2025/02/07/cati-refugiati-ucraineni-s-au-angajat-la-munca-in-moldova-de-la-inceputul-razboiului-majoritatea-si-au-gasit-un-job-la-chisinau/275197
21. Știrile PRO TV, Decizie extremă a Băncii Centrale a Ucrainei: a devalorizat moneda naţională cu 25% faţă de dolarul american, Disponibil : https://stirileprotv.

ro/stiri/international/decizie-extrema-a-bancii-centrale-a-ucrainei-a-devalorizat-moneda-nationala-cu-25-fata-de-dolarul-american.html
22. Минфин УА, Архив валютных курсов, Disponibil : https://index.minfin.com.ua/exchange/archive/2021-12-30/
23. Radio Eoropa Liberă Sergiu Găină, (Agenția ONU pentru refugiați): Facem tot posibilul să ajungem cât mai repede la fiecare refugiat, Disponibil: https://moldova.europalibera.org/a/agen%C8%9Bia-onu-pentru-refugia%C8%9Bi-respinge-criticile-spicherului-grosu-/31862480.html
24. UNHCR Moldova, Actualizare importantă pentru refugiații care beneficiază de asistență financiară în Republica Moldova. Disponibil: https://help.unhcr.org/moldova/ro/2025/03/06/actualizare-importanta-pentru-refugiatii-care-beneficiaza-de-asistenta-financiara-in-republica-moldova
25. Irina Corobcenco, Discursul de ură și instigare la discriminare în spațiul public și în mass-media din Republica Moldova în contextul războiului Federației Ruse împotriva Ucrainei. Disponibil: https://promolex.md/wp-content/uploads/2022/06/Discursul-de-ur%C4%83-%C8%99i-instigare-la-discriminare-%C3%AEn-spa%C8%9Biul-public-%C8%99i-%C3%AEn-mass-media-din-Republica-Moldova-%C3%AEn-contextul-r%C4%83zboiului-Federa%C8%9Biei-Ruse-%C3%AEmpotriva-Ucrainei.pdf
26. Ziarul de Gardă. Falsuri despre refugiații ucraineni: de la dezinformare la ură interetnică**,** Disponibil: https://www.zdg.md/editia-print/stop-fals/falsuri-despre-refugiatii-ucraineni-de-la-dezinformare-la-ura-interetnica/
27. Olga Guțuțui, Narativele antirefugiați – elemente de dezinformare și promovare a falselor pericole. Disponibil: https://pisa.md/wp-content/uploads/2023/02/5_NARATIVELE-ANTIREFUGIATI-%E2%80%93-ELEMENTE-DE-DEZINFORMARE-SI-PROMOVARE-A-FALSELOR-PERICOLE-1.pdf
28. Veridica. Dezinformare: Refugiații ucraineni abuzează de ospitalitatea moldovenilor. Disponibil: https://www.veridica.ro/fake-news-dezinformare-propaganda/dezinformare-refugiatii-ucraineni-abuzeaza-de-ospitalitatea-moldovenilor
29. Studiu integrarea persoanelor refugiate în Republica Moldova și protecția drepturilor acestora, Chișinău, 2024
30. TRM MD. Mai mulţi refugiaţi din Ucraina au protestat în faţa Ambasadei Federaţiei Ruse la Chişinău /VIDEO/. Disponibil: https://trm.md/ro/social/mai-multi-refugiati-din-ucraina-au-protestat-in-fata-ambasadei-federatiei-ruse-la-chisinau
31. NewsMaker, LIVE Protest la Ambasada Rusiei de la Chișinău: Vrem să reamintim de integritatea teritorială a Ucrainei, Disponibil: https://newsmaker.md/ro/live-protest-la-ambasada-rusiei-de-la-chisinau-vrem-sa-reamintim-de-integritatea-teritoriala-a-ucrainei
32. Ziarul de Gardă. Protest la Ambasada Rusiei de la Chișinău. Organizatorii cer justiție pentru Ucraina: „Crimele de război nu pot rămâne nepedepsite”. Disponibil: https://www.zdg.md/stiri/stiri-sociale/protest-la-ambasada-rusiei-de-la-

chisinau-organizatorii-cer-justitie-pentru-ucraina-crimele-de-razboi-nu-pot-ramane-nepedepsite/
33. Poliția de Frontieră a Republicii Moldova. Destructurarea unei rețele de migrație ilegală a cetățenilor ucraineni. Disponibil: https://border.gov.md/destructurarea-unei-retele-de-migratie-ilegala-cetatenilor-ucraineni?fbclid=IwY2xjawIcllBleHRuA2FlbQIxMQABHdL625qKoGx69RksYRaIMIrTkUd_PuJ6ACzMU4eHft-sXInZujWavfteQJQ_aem
34. Codul Penal al Republicii Moldova (COD nr.985 din 18.04.2002). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143535&lang=ro#
35. Codul Contravențional al Republicii Moldova (COD nr.218 din 24.10.2008). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146727&lang=ro#
36. PRO TV Chișinău. Militarii de pe front, înșelați de milioane, de către conaționalii săi refugiați în Moldova, Percheziții de amploare la Chișinău și Kiev. Disponibil: https://protv.md/actualitate/militarii-de-pe-front-insela%C8%9Bi-de-milioane-de-catre-cona%C8%9Bionalii-sai-refugia%C8%9Bi-in-moldova-perchezi%C8%9Bii-de-amploare-la-chi%C8%99inau-%C8%99i-kiev-video---2696390.html
37. UNIMEDIA. Unul i-a denunțat pe toți: 6 bărbați, acuzați de trafic de droguri, încătușați. Printre ei, un ucrainean, cercetat penal în țara sa pentru aceeași infracțiune. Disponibil: https://unimedia.info/ro/news/b01f242db8b658a1/video-unul-i-a-denuntat-pe-toti-6-barbati-acuzati-de-trafic-de-droguri-incatusati-printre-ei-un-ucrainean-cercetat-penal-in-tara-sa-pentru-aceeasi-infractiune

CZU: 341.43:316.4.063.3 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.27

PROVOCĂRI DE INTEGRARE A PERSOANELOR BENEFICIARE DE PROTECȚIE TEMPORARĂ ÎN SFERA ECONOMICĂ, SOCIALĂ, CULTURALĂ ȘI POLITICĂ[1]

CHALLENGES OF INTEGRATING BENEFICIARIES OF TEMPORARY PROTECTION INTO THE ECONOMIC, SOCIAL, CULTURAL, AND POLITICAL SPHERES

GUIGOV Alexandru
Consilier juridic,
Centrul de Drept al Avocaților Republica Moldova, Chișinău
ORCID: 0009-0001-6632-8864
E-mail: alexguigov@gmail.com

Abstract. *This article explores the key integration challenges of individuals under temporary protection in the Republic of Moldova during the period 2022–2025, against the backdrop of the Ukrainian refugee crisis. The study addresses four fundamental dimensions - economic, social, cultural, and political - based on national and EU legal frameworks, institutional reports, and recent statistical data. While Moldovan authorities have taken prompt measures to activate the temporary protection regime and provide basic services, the lack of a coherent, sustainable integration strategy remains a major concern. The analysis emphasizes the need for an interinstitutional, rights-based approach aligned with the principles of human security and social cohesion. The article concludes with policy recommendations for legal harmonization, institutional consolidation, and enhanced community engagement in support of inclusive integration processes.*

Keywords: *temporary protection, multidimensional integration, displaced persons, fundamental rights, public policies, social inclusion, interinstitutional cooperation, human security*

Rezumat. *Acest articol analizează provocările procesului de integrare a persoanelor beneficiare de protecție temporară în Republica Moldova, cu accent pe perioada 2022–2025, în contextul crizei refugiaților din Ucraina. Sunt examinate patru dimensiuni esențiale ale integrării – economică, socială, culturală și politică – prin prisma cadrului juridic național și european, precum și a datelor statistice și rapoartelor recente ale instituțiilor de stat și ale organizațiilor internaționale. Studiul evidențiază eforturile autorităților de a răspunde rapid prin activarea regimului de protecție temporară și asigurarea accesului la servicii de bază, dar și limitele actuale în implementarea unei strategii durabile de integrare. Se subliniază importanța unei abordări interinstituționale, centrate pe respectarea drepturilor fundamentale și pe consolidarea*

[1] Articolul este elaborat în cadrul subprogramului de cercetare: 01.05.01 *„Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice”* și în cadrul proiectului *„Camps and Camp-Like Settings in Urban Environments: Bridging Humanitarian and Development Activities”*, finanțat de SNIS.

securității umane. Articolul formulează recomandări privind armonizarea legislativă, dezvoltarea de mecanisme participative și implicarea comunităților locale în sprijinul unei coeziuni sociale sustenabile.

Cuvinte-cheie: *protecție temporară, integrare multidimensională, persoane strămutate, drepturi fundamentale, politici publice, incluziune socială, cooperare interinstituțională, securitate umană.*

1. Introducere

Actualitatea temei

În ultima perioadă, mobilitatea umană forțată a devenit un element central al agendei internaționale privind protecția drepturilor fundamentale și consolidarea securității umane, determinând tranziția de la intervențiile ad-hoc la regimuri de protecție coordonate și proactive. După izbucnirea conflictului armat din Ucraina, Republica Moldova a evoluat dintr-un stat perceput preponderent ca țară de tranzit sau emigrare într-un stat de primă destinație pentru persoane aflate în căutare de protecție internațională, asumând un rol esențial în arhitectura umanitară a regiunii. Această nouă realitate s-a suprapus peste un context intern caracterizat de instabilități economice persistente și de resurse publice limitate, potrivit analizei recente a sărăciei multidimensionale realizate de Biroul Național de Statistică și UNDP Moldova [1].

Tranziția către un cadru de integrare durabil presupune din partea statului elaborarea unor politici incluzive, aliniate la standardele europene, care să asigure acces echitabil la drepturi și servicii pentru persoanele strămutate. Adoptarea Proiectului Programului Național pentru integrarea etapizată a străinilor în perioada 2025–2027 [2], în corelație cu inițiative internaționale precum *Regional Refugee Response Plan – Moldova Chapter* [3], reflectă angajamentul comun al autorităților și partenerilor externi. În același timp, sondajele recente arată un sprijin semnificativ din partea populației locale, dar și riscuri de tensiuni sociale în absența unei strategii clare și bine aplicate [4].

Gradul de cercetare a temei

Literatura de specialitate internațională a abordat în mod extensiv integrarea refugiaților, abordând-o prin prisma protecției drepturilor omului, a consolidării coeziunii sociale și a Modelului Social European [5]. În contrast, în Republica Moldova, cercetările empirice rămân limitate, concentrându-se preponderent asupra analizei normative, în detrimentul explorării aprofundate a dimensiunilor sociale și culturale ale procesului de incluziune [6]. În acest context, devine evidentă necesitatea realizării unor studii aplicate care să evalueze eficiența mecanismelor existente, dinamica interacțiunii dintre comunitățile gazdă și beneficiarii de protecție temporară, precum și capacitatea statului de a transforma solidaritatea inițial manifestată într-o politică publică coerentă și sustenabilă.

Relevanța și noutatea studiului

Articolul propune o abordare integrată a problematicii integrării persoanelor beneficiare de protecție temporară, analizând patru dimensiuni fundamentale – economică, socială, culturală și politică – prin corelarea cadrului juridic existent cu dinamica proceselor reale observate în teren. Originalitatea cercetării rezidă în focalizarea pe perioada 2022–2025, într-un context moldovenesc relativ puțin explorat la nivel comparativ, dar semnificativ afectat de consecințele crizei din Ucraina. Analiza este fundamentată pe documente oficiale, date statistice și studii de impact realizate de instituții guvernamentale și organizații internaționale.

Scopul cercetării este de a identifica principalele provocări cu care se confruntă Republica Moldova în procesul de integrare a beneficiarilor de protecție temporară și de a propune măsuri viabile pentru armonizarea acestuia cu bunele practici ale Uniunii Europene.

Obiectivele vizează: definirea cadrului conceptual al integrării; evaluarea cadrului legislativ și instituțional aplicabil; identificarea barierelor de ordin practic și perceptional; și formularea de recomandări privind politicile publice.

Ipoteza de lucru pornește de la premisa că, în absența unei strategii coerente de integrare multidimensională, prelungirea regimului de protecție temporară riscă să amplifice fragilități sociale, iar coeziunea între comunitățile gazdă și persoanele strămutate poate deveni vulnerabilă în fața presiunilor socio-economice.

Stadiul cercetărilor în domeniu

Integrarea refugiaților și protecția temporară reprezintă teme frecvent analizate în literatura de specialitate europeană, în special în contextul aplicării Directivei 2001/55/CE, care stabilește standardele minime pentru acordarea protecției temporare în caz de aflux masiv de persoane strămutate [7]. Studiile internaționale au examinat diverse modele de integrare în state membre ale Uniunii Europene, precum Germania, Polonia și România, accentuând aspecte precum accesul la piața muncii, educație, coeziune socială și participare civică [8].

La nivel regional, documentele elaborate de agenții ONU, precum *Regional Refugee Response Plan – Moldova Chapter* și studiile recente ale PNUD, oferă perspective aplicate asupra răspunsului instituțional și comunitar la criza umanitară declanșată de conflictul din Ucraina [9].

În Republica Moldova, cercetările în domeniu sunt fragmentare și sunt reprezentate preponderent de rapoarte instituționale, evaluări recente ale Oficiului Avocatului Poporului [10], precum și studii elaborate de organizații neguvernamentale precum Centrul de Politici și Reforme (CPR) [11]. Aceste lucrări evidențiază provocările și limitele existente în procesul de integrare a refugiaților, subliniind necesitatea unei abordări coordonate și multidimensionale.

Articolul de față contribuie la consolidarea acestor eforturi printr-o analiză complexă și multidimensională a parcursului de incluziune a persoanelor beneficiare de protecție temporară, corelând experiențele internaționale cu contextul normativ

și instituțional național, în vederea formulării de recomandări pentru politici publice eficiente și sustenabile.

2. Metodologie

Lucrarea se fundamentează pe o abordare praxeologică și documentară, specifică cercetării aplicate în domeniul științelor sociale și al politicilor publice. A fost aplicată o metodologie de tip calitativ, bazată pe analiza de conținut a documentelor strategice, a legislației naționale și europene relevante, a rapoartelor oficiale publicate de autorități, agenții ONU și organizații neguvernamentale, precum și a studiilor academice și sondajelor sociologice recente.

Analiza a inclus examinarea unor acte legislative precum Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova [12], Hotărârea Guvernului nr. 21/2022 privind activarea regimului de protecție temporară [13], precum și Directiva 2001/55/CE a Uniunii Europene privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare [7]. De asemenea, au fost analizate politici publice relevante, inclusiv Programul Național privind integrarea etapizată a străinilor pentru perioada 2025–2027 [2], și documente strategice de coordonare internațională, precum *Regional Refugee Response Plan – Moldova Chapter* [9]. În completare, au fost consultate date statistice oficiale furnizate de Inspectoratul General pentru Migrație, precum și informații calitative extrase din sondajele recente privind percepția populației față de refugiați [14].

Această metodologie a permis o reconstrucție coerentă a provocărilor și o analiză critică a capacității instituționale a Republicii Moldova de a susține integrarea pe termen mediu. Având caracter normativ și exploratoriu, cercetarea nu a utilizat metode cantitative directe (interviuri, anchete), ci s-a bazat pe interpretarea surselor documentare oficiale și analitice deja disponibile.

3. Cadrul conceptual și normativ al protecției temporare

3.1. Definirea protecției temporare

În accepțiunea *Legii nr. 270/2008 privind azilul*, protecția temporară constituie o formă de protecție acordată în mod excepțional de statul moldovean în contextul unui aflux masiv de persoane strămutate, care nu se pot întoarce în siguranță în țara de origine sau în țara de reședință obișnuită, necesitând protecție internațională ca urmare a unui conflict armat sau a unei situații de violență generalizată [12].

Regimul protecției temporare, are un caracter colectiv, imediat și limitat în timp, fiind conceput pentru a garanta accesul rapid la un pachet minimal de drepturi și servicii esențiale, fără parcurgerea procedurii de azil. La nivelul Uniunii Europene, protecția temporară este reglementată prin Directiva 2001/55/CE, care stabilește standardele minime aplicabile în contextul unor crize umanitare de amploare [7]. În Republica Moldova, această concepție a fost preluată și reflectată în Legea nr. 270/2008, iar în contextul războiului declanșat în Ucraina, Guvernul Republicii Moldova a activat regimul de protecție temporară prin Hotărârea nr. 21/2022 [13].

Comparativ cu statutul de refugiat sau cu protecția subsidiară, regimul de protecție temporară se remarcă prin câteva trăsături definitorii. În primul rând, aceasta este disponibilă în mod colectiv, nu în urma unei evaluări individuale, ceea ce permite autorităților să acționeze rapid în situații de criză. De asemenea, protecția temporară are un caracter provizoriu, fiind concepută ca o măsură limitată în timp și adaptată unor circumstanțe excepționale. Spre deosebire de protecția subsidiară, ea nu presupune o analiză detaliată a riscului de persecuție pentru fiecare persoană în parte. Totodată, regimul nu implică în mod automat integrarea pe termen lung, deși, în practică, realitățile sociale și durata conflictelor pot determina dezvoltarea unor măsuri progresive de adaptare și sprijin pentru integrarea treptată a beneficiarilor în societățile gazdă.

3.2. Protecția temporară în dreptul comparat

La nivelul UE, Directiva 2001/55/CE a fost activată pentru prima dată în martie 2022, oferind un cadru juridic unitar pentru acordarea protecției temporare [7]. Republica Moldova s-a alăturat statelor membre ale Uniunii Europene care au adoptat măsuri de urgență pentru protejarea persoanelor afectate de conflictul din Ucraina.

În Polonia, reglementările au fost adaptate printr-o lege specială din 12 martie 2022, care conferă cetățenilor ucraineni dreptul de ședere legală, acces la piața muncii, asistență medicală și educație, printr-un sistem simplificat și eficient [17]. Germania a transpus prevederile directivei într-o manieră amplă, prin aplicarea articolului 24 din Legea federală privind șederea, permițând acces imediat la sistemul de asigurări sociale, educație și programe de integrare lingvistică, fără obligativitatea unei analize individuale a fiecărui caz [16]. România a implementat protecția temporară prin Ordonanța de Urgență nr. 15/2022, care reglementează măsuri de sprijin social, acces la locuire, sănătate, educație și locuri de muncă pentru cetățenii ucraineni, în concordanță cu mecanismul european [15].

Aceste exemple evidențiază existența unui nucleu comun de intervenție rapidă, acces facil la servicii esențiale și recunoașterea nevoii de protecție colectivă, chiar dacă nivelul de implementare, resursele disponibile și profunzimea măsurilor de integrare diferă de la un stat la altul. În această dinamică regională, Republica Moldova s-a raliat bunelor practici europene, adaptându-le în mod proporțional la capacitățile instituționale proprii și la particularitățile contextului socio-economic intern.

3.3. Drepturile și obligațiile beneficiarilor

Regimul de protecție temporară acordat în Republica Moldova garantează beneficiarilor un set de drepturi fundamentale, reglementate în mod expres de Legea nr. 270/2008 privind azilul, precum și de actele normative și administrative emise ulterior în contextul crizei umanitare din Ucraina [12], [19]. Printre drepturile esențiale se numără posibilitatea de a rămâne legal pe teritoriul Republicii Moldova pe întreaga

durată a protecției temporare, accesul nerestricționat la piața muncii, fără necesitatea unui permis suplimentar, precum și dreptul la asistență medicală de urgență și la servicii sociale de bază.

Copiii minori ai beneficiarilor au dreptul de a fi înmatriculați în instituțiile publice de învățământ, în condiții similare cu cele oferite cetățenilor moldoveni. În plus, statul, alături de partenerii internaționali, asigură accesul la forme de sprijin material, inclusiv cazare temporară în centre de plasament, hrană, îmbrăcăminte și articole de igienă personală. Informații detaliate despre aceste măsuri sunt disponibile și prin materialele oficiale publicate de Inspectoratul General pentru Migrație, destinate beneficiarilor și partenerilor implicați în implementare [18].

Deși cadrul legislativ nu consacră expres un set de obligații specifice aplicabile beneficiarilor de protecție temporară, în practică aceștia trebuie să respecte legislația națională, să colaboreze cu autoritățile competente pentru înregistrare, actualizarea datelor personale și reînnoirea documentelor, precum și să evite orice comportament care ar putea constitui o amenințare la adresa ordinii publice sau a securității naționale.

Echilibrul între drepturile conferite și responsabilitățile implicite reflectă intenția statului de a menține un cadru de protecție umanitară eficient, în paralel cu asigurarea unui control instituțional adecvat și a unui climat de coeziune socială în condiții de criză.

4. Situația actuală a beneficiarilor în Republica Moldova

De la activarea mecanismului de protecție temporară în Republica Moldova, începând cu luna martie 2023, autoritățile naționale au depus eforturi substanțiale pentru a gestiona un val masiv de persoane strămutate, în special cetățeni ucraineni afectați de conflictul armat. Conform datelor oficiale publicate de Inspectoratul General pentru Migrație, până la 13 ianuarie 2025, s-au preînregistrat pentru protecție temporară 85.421 de persoane, dintre care 66.920 au fost documentate, inclusiv 16.857 de copii minori [14].

Aceste cifre reflectă nu doar amploarea crizei umanitare, ci și capacitatea instituțională a Republicii Moldova de a organiza un răspuns rapid și funcțional în regim de urgență. Majoritatea beneficiarilor sunt cetățeni ucraineni, însă regimul se aplică și membrilor familiilor acestora sau altor categorii eligibile definite de lege. O proporție semnificativă a beneficiarilor - peste 58% - este concentrată în municipiul Chișinău, urmat de orașele Bălți, Cahul, Ungheni și de localități de frontieră, unde infrastructura urbană și prezența organizațiilor internaționale facilitează accesul la servicii esențiale [14].

Pentru a răspunde nevoilor imediate de adăpost, autoritățile au creat o rețea de Centre de Plasament Temporar pentru Refugiați, coordonate la nivel național de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, în colaborare cu autoritățile publice locale, și organizații internaționale, precum UNHCR, IOM [20]. Aceste centre oferă

cazare temporară, hrană, asistență medicală de urgență, consiliere psihosocială și protecție pentru persoanele aflate în situații de vulnerabilitate - în special familii monoparentale, vârstnici, persoane cu dizabilități și indivizi fără mijloace proprii de subzistență. Asistența umanitară, inclusiv distribuția de produse alimentare și non-alimentare, este susținută prin mecanisme guvernamentale și contribuția partenerilor internaționali [21].

Accesul în aceste centre se realizează printr-o procedură simplificată, bazată pe statutul de protecție temporară, însă disponibilitatea este limitată din cauza capacității infrastructurale și a resurselor financiare existente. Cazarea este acordată pentru perioade determinate, cu posibilitatea de prelungire în funcție de evaluarea individuală a fiecărui caz. Totodată, unele centre continuă să se confrunte cu dificultăți persistente, precum supraaglomerarea, condițiile improprii de locuit și lipsa personalului specializat - probleme semnalate în mod repetat în rapoartele publice ale Oficiului Avocatului Poporului [5].

Procesul de integrare a beneficiarilor în comunitate a fost inițial susținut de o reacție puternică de solidaritate din partea populației gazdă, care a contribuit la atenuarea presiunii sociale imediate. Totuși, pe măsură ce șederea acestor persoane se prelungește, în lipsa unei strategii coerente de integrare pe termen mediu și lung, apar riscuri de dezechilibru, în special în zonele în care serviciile publice sunt deja solicitate peste capacitate.

Situația actuală a beneficiarilor de protecție temporară relevă un tablou nuanțat al interacțiunii dintre nevoile umanitare și capacitățile administrative ale statului, constituind astfel baza analitică necesară pentru examinarea aprofundată a provocărilor structurale, sociale și juridice, care vor fi tratate în continuare în cadrul acestui studiu.

5. Provocări și perspective de integrare pe dimensiuni esențiale

5.1. Integrarea economică

Integrarea economică a persoanelor beneficiare de protecție temporară reprezintă una dintre dimensiunile esențiale ale stabilității acestora în societatea gazdă. Accesul la muncă și participarea activă în economie sunt nu doar instrumente de reducere a dependenței de asistența umanitară, ci și modalități eficiente de promovare a autonomiei individuale și de consolidare a coeziunii sociale.

În Republica Moldova, dreptul beneficiarilor de protecție temporară de a lucra este garantat prin Hotărârea Guvernului nr. 21/2023, care prevede în mod expres că aceștia pot activa profesional pe teritoriul țării fără a obține un permis de muncă sau un drept de ședere provizorie în scop de angajare [19]. Acest cadru legal constituie un avantaj formal important față de alte categorii de persoane strămutate. Cu toate acestea, în practică, inserția profesională a beneficiarilor este adesea împiedicată de o serie de obstacole sistemice și sociale.

Printre provocările frecvente se numără dificultățile în recunoașterea oficială a calificărilor profesionale sau a experienței anterioare de muncă. În lipsa unor proce-

duri clare de echivalare a studiilor și competențelor, multe persoane nu pot accesa sectoarele în care aveau deja experiență în țara de origine. Deși există prevederi legale pentru recunoașterea calificărilor, procesul este birocratic, lent și insuficient cunoscut de către beneficiari.

Un alt obstacol îl constituie bariera lingvistică. Deși o parte considerabilă a beneficiarilor sunt vorbitori de rusă, necunoașterea limbii române poate constitui un dezavantaj în accesarea anumitor locuri de muncă din sectorul public sau din domenii care implică interacțiune directă cu publicul ori respectarea unor rigori administrative locale [18]

Totodată, anumite forme de discriminare (directe sau indirecte) au fost semnalate în rapoarte ale organizațiilor societății civile, precum Centrul de Politici și Reforme (CPR), care a documentat obstacolele cu care se confruntă refugiații și solicitanții de protecție internațională în procesul de angajare. Printre dificultățile raportate se numără reticența unor angajatori de a încadra persoane cu statut juridic provizoriu, invocarea presupusei inadaptabilități culturale, dar și atitudini de rezervă pe fondul necunoașterii situației persoanelor strămutate. Deși greu de cuantificat statistic, aceste manifestări creează bariere în accesarea unui loc de muncă stabil și echitabil [11].

Pe de altă parte, există și inițiative de succes. În unele sectoare – în special retail, servicii și construcții – întreprinderi locale au angajat persoane refugiate, oferindu-le cursuri de formare profesională sau sprijin în adaptarea la cerințele locului de muncă. Programele UNHCR, IOM și PNUD, implementate în parteneriat cu autoritățile naționale și locale, au inclus sesiuni de orientare profesională, ateliere de instruire și, în unele cazuri, suport pentru lansarea unor mici afaceri [5].

Cu toate acestea, exemple date rămân izolate și nu pot fi considerate strategii instituționalizate. Integrarea economică durabilă a beneficiarilor de protecție temporară necesită o abordare coordonată, care să combine simplificarea procedurilor administrative, sprijinul lingvistic, accesul real la recunoașterea calificărilor și încurajarea activă a implicării sectorului privat în procesele de angajare.

5.2. Integrarea socială

Integrarea socială a beneficiarilor de protecție temporară în Republica Moldova nu se limitează la garantarea unui set de drepturi fundamentale, ci presupune facilitarea accesului efectiv la servicii publice esențiale, într-un mod echitabil, adaptat nevoilor individuale și susținut instituțional. Deși regimul juridic oferă acces formal la servicii precum sănătate, educație, protecție socială și cazare, realitatea implementării este marcată de provocări structurale, lipsa unei strategii coerente și inegalități regionale semnificative [18], [20].

Accesul la servicii medicale este, în principiu, reglementat prin dreptul garantat la asistență medicală de urgență, iar în anumite cazuri, la servicii de sănătate primară. Totuși, aplicarea acestui drept este adesea obstrucționată de bariere

administrative și instituționale: dificultăți de înregistrare la medicul de familie, lipsa traducătorilor în instituțiile medicale, confuzie privind statutul juridic al beneficiarilor și, în unele cazuri, atitudini rezervate din partea personalului medical [18], [23]. Aceste obstacole afectează cu precădere femeile însărcinate, persoanele vârstnice și cele cu dizabilități, care necesită îngrijire constantă și adaptată vulnerabilităților.

În domeniul educației, Republica Moldova asigură acces necondiționat la învățământul public pentru copiii refugiați, indiferent de statutul juridic sau documentele acestora. În practică, însă, integrarea educațională este influențată de contextul local. În timp ce școlile din Chișinău sau din alte centre urbane dispun de sprijin logistic și parteneriate cu ONG-uri, în mediul rural persistă deficiențe în resurse umane, infrastructură și pregătirea pedagogică pentru lucrul în contexte multiculturale. Lipsa psihologilor școlari, absența formării în educația incluzivă și bariera lingvistică continuă să afecteze integrarea reală a elevilor strămutați [22].

Cazarea beneficiarilor de protecție temporară este asigurată prioritar în Centrele de Plasament Temporar pentru Refugiați, coordonate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, în parteneriat cu autoritățile publice locale și organizații internaționale. Accesul în aceste centre este condiționat de gradul de vulnerabilitate al persoanei (familii monoparentale, vârstnici, persoane cu dizabilități), iar durata cazării este limitată, cu posibilitatea prelungirii în cazuri justificate. Totuși, capacitatea redusă din unele centre, limitează impactul acestor măsuri. În paralel, închirierea de locuințe pe piața liberă rămâne greu accesibilă pentru mulți refugiați, din cauza costurilor ridicate și a reticenței unor proprietari de a încheia contracte legale cu persoane străine [20], [23].

Accesul la servicii sociale este asigurat într-o manieră fragmentară. Deși există instrumente legale pentru acordarea ajutorului material și psihologic, lipsa personalului specializat, birocrația și lipsa corelării între statutul juridic și criteriile administrative generează blocaje. În absența unei platforme funcționale de coordonare între autoritățile centrale, administrațiile locale și societatea civilă, sprijinul variază considerabil în funcție de regiune, lăsând numeroase persoane vulnerabile în afara protecției efective [21].

În acest context, organizațiile neguvernamentale și comunitățile locale joacă un rol esențial în acoperirea lacunelor instituționale. Traducerea, consilierea juridică, activitățile educaționale, suportul psihologic și medierea cu instituțiile statului sunt furnizate în mod constant de ONG-uri cu sprijinul partenerilor internaționali. Cu toate acestea, eforturile societății civile, oricât de valoroase, nu pot substitui un sistem public coerent și bine finanțat. Integrarea socială durabilă a persoanelor beneficiare de protecție temporară presupune dezvoltarea unei strategii naționale integrate, cu măsuri diferențiate în funcție de nivelul de vulnerabilitate, capacitatea administrativă locală și gradul de implicare comunitară.

5.3. Integrarea culturală

Integrarea culturală a persoanelor beneficiare de protecție temporară presupune mai mult decât simpla coabitare într-un spațiu geografic comun. Ea implică un proces complex de adaptare reciprocă, în care refugiații sunt chemați să își regăsească echilibrul identitar într-un nou context socio-cultural, iar comunitățile locale – să manifeste deschidere și receptivitate față de diversitatea adusă de acești noi membri. În esență, integrarea culturală înseamnă cultivarea unei conviețuiri armonioase, bazate pe respect reciproc, incluziune și învățare interculturală.

În cazul Republicii Moldova, contextul lingvistic și cultural favorizează, cel puțin parțial, integrarea inițială a cetățenilor ucraineni. Utilizarea frecventă a limbii ruse în spațiile publice, în administrația locală și în mass-media asigură un grad de familiaritate care reduce stresul comunicării și facilitează accesul la informații esențiale pentru un segment semnificativ al refugiaților [24]. Cu toate acestea, lipsa cunoașterii limbii române constituie un obstacol major în procesul de integrare profundă, afectând accesul la locuri de muncă în sectorul public, interacțiunea cu instituțiile statului, precum și participarea în viața culturală locală [15], [22].

Identitatea culturală a refugiaților este adesea marcată de trauma dezrădăcinării, de pierderea rețelelor sociale și de sentimentul de incertitudine cu privire la viitor. Într-un astfel de cadru, integrarea nu poate fi redusă la adaptare unilaterală; ea necesită mecanisme instituționale de sprijin cultural și civic. Lipsa unor programe structurate de incluziune culturală – cum ar fi cursuri de limbă, ateliere interculturale sau centre comunitare deschise – face ca integrarea să rămână dependentă în mare parte de inițiativele societății civile și de capacitatea individuală de adaptare [11], [24].

Dialogul intercultural la nivel instituțional rămâne slab dezvoltat. Deși unele organizații neguvernamentale și agenții internaționale desfășoară activități punctuale – inclusiv ateliere artistice, programe educaționale bilingve sau evenimente dedicate diversității culturale –, aceste eforturi nu sunt integrate într-o politică publică coerentă de integrare culturală [24], [15]. Lipsa unui cadru strategic și a unei finanțări durabile riscă să mențină comunitățile refugiate într-o zonă de marginalitate simbolică, în care legăturile cu societatea gazdă rămân superficiale.

Mass-media are un rol ambivalent în acest proces. În primele luni ale crizei umanitare, presa națională a reflectat în mod empatic situația refugiaților, contribuind semnificativ la mobilizarea solidarității publice. Ulterior, însă, interesul mediatic a scăzut vizibil, iar în spațiul online au început să se propage tot mai frecvent informații eronate, stereotipuri și suspiciuni cu privire la sprijinul acordat refugiaților. Cercetările recente indică faptul că lipsa de transparență privind alocarea resurselor și proliferarea zvonurilor contribuie la tensiuni sociale și la percepția refugiaților ca beneficiari privilegiați în raport cu populația locală [26]. Absența unor intervenții sistematice din partea autorităților pentru combaterea dezinformării și promovarea unei culturi a incluziunii contribuie la adâncirea acestor percepții negative.

În concluzie, integrarea culturală a persoanelor beneficiare de protecție temporară în Republica Moldova se află într-o etapă incipientă, cu potențial important, dar insuficient valorificat. Este nevoie de măsuri instituționale clare pentru promovarea dialogului intercultural și a incluziunii identitare, cum ar fi: crearea de centre comunitare interculturale, includerea cursurilor gratuite de limbă română în pachetele de sprijin oferite refugiaților, susținerea participării acestora la viața culturală locală și implicarea lor în inițiative civice locale. Astfel de acțiuni nu doar că sprijină integrarea, ci contribuie și la consolidarea coeziunii sociale și la prevenirea apariției clivajelor identitare care, în timp, pot deveni surse de tensiuni sociale.

5.4. Integrarea politică

Integrarea politică a persoanelor beneficiare de protecție temporară este, în mod firesc, limitată de natura juridică a acestui regim – un instrument de criză, conceput pentru protecție imediată și temporară, nu pentru integrare deplină în viața civică sau politică a statului gazdă. Cu toate acestea, în contextul extinderii duratei de ședere a refugiaților, devine tot mai importantă identificarea unor forme complementare de participare, prin care aceste persoane să poată fi consultate în privința deciziilor care le influențează în mod direct viața.

În Republica Moldova, legislația națională nu conferă beneficiarilor de protecție temporară careva drepturi politice. Aceștia nu pot vota, nu pot candida la alegeri și nu pot adera la partide politice. De asemenea, regimul lor juridic provizoriu exclude accesul la funcții publice sau la poziții administrative cu rol decizional [12]. Cu toate acestea, accesul la forme indirecte de participare – cum ar fi implicarea în inițiative civice, consultări publice sau structuri asociative – este, teoretic, permis. În practică însă, aceste oportunități sunt rareori activate sau promovate [11].

Deși există exemple izolate de implicare informală – precum participarea unor membri ai comunității ucrainene la mese rotunde, forumuri tematice sau grupuri de lucru organizate de organizații neguvernamentale –, aceste forme de implicare sunt de regulă sporadice, nestructurate și lipsite de continuitate. Autoritățile locale implică rar, în mod pro-activ, persoanele beneficiare de protecție temporară în procesele decizionale locale privind aspecte esențiale precum locuirea, accesul la educație sau distribuția asistenței umanitare [2].

În lipsa unor canale oficiale de participare, unele persoane apelează la spațiul digital – mass-media, platforme sociale – pentru a-și exprima opiniile sau nemulțumirile. Totuși, acest tip de participare simbolică este slab organizat și de impact limitat, în special din cauza lipsei unei structuri comunitare consolidate. Fragmentarea diasporei ucrainene și lipsa unor mecanisme de reprezentare colectivă afectează vizibil potențialul de mobilizare. Mai mult, discursul de ură și dezinformarea persistentă în mediul online pot duce la stigmatizarea refugiaților și la inhibarea exprimării publice [26].

Experiențele internaționale arată că participarea consultativă a refugiaților – prin consilii civice, comitete comunitare sau implicarea în elaborarea politicilor pu-

blice locale – contribuie semnificativ la prevenirea tensiunilor sociale și la consolidarea încrederii între comunități. Astfel de practici au fost aplicate cu succes în state precum Germania și Polonia, dar și în alte țări europene cu tradiție în incluziunea democratică, precum Suedia [5], însă în Republica Moldova, o abordare de acest tip rămâne, deocamdată, la stadiul de inițiativă izolată.

Pentru a susține coeziunea democratică și incluziunea pe termen mediu, nu este necesară neapărat revizuirea reglementărilor privind drepturile politice, ci mai ales crearea unor spații sigure și funcționale de participare. Refugiații ar trebui să poată contribui, într-un cadru consultativ, la procesele administrative care le privesc – fie prin exprimarea opiniei, fie prin reprezentare civică informală. Acest obiectiv poate fi atins prin inițiative coordonate ale autorităților publice locale, organizațiilor internaționale și societății civile, prin formarea de lideri comunitari, traducerea deciziilor relevante în limba ucraineană și susținerea inițiativelor civice ale refugiaților [3].

6. Analiză comparativă: bune practici internaționale

Criza umanitară declanșată de conflictul armat din Ucraina a determinat o mobilizare regională fără precedent în materie de protecție internațională. Statele membre ale Uniunii Europene au activat, într-un ritm accelerat, mecanismele prevăzute de Directiva 2001/55/CE privind protecția temporară, adaptând dispozițiile europene la realitățile proprii prin acte normative și politici publice cu aplicabilitate imediată. Analiza comparativă a bunelor practici implementate în Polonia, Germania și România oferă repere valoroase pentru optimizarea răspunsului Republicii Moldova la provocările complexe ale integrării beneficiarilor de protecție temporară.

În **Polonia**, reacția legislativă a fost promptă și pragmatică. Prin Legea din 12 martie 2022 privind acordarea de sprijin cetățenilor Ucrainei, statul polonez a conferit automat statut legal tuturor refugiaților ucraineni sosiți după 24 februarie 2022. Persoanele înregistrate au obținut un cod numeric personal (PESEL), care a facilitat accesul imediat la servicii publice precum educația, sănătatea și ocuparea forței de muncă. În plus, au fost introduse mecanisme financiare directe pentru sprijinirea gazdelor și angajatorilor, ceea ce a favorizat o integrare rapidă și eficientă în viața economică și socială a țării [17].

Germania a adoptat o abordare integrativă, centrată pe acordarea imediată și necondiționată a dreptului de ședere și muncă pentru persoanele beneficiare de protecție temporară. Acestea au fost automat incluse în sistemele publice de sănătate, educație și asistență socială, fără o analiză individuală prealabilă. Un element definitoriu al modelului german îl constituie cursurile gratuite de limbă germană și orientare civică, oferite sistematic de Biroul Federal pentru Migrație și Refugiați (BAMF), în parteneriat cu autoritățile landurilor. Aceste măsuri reflectă o viziune holistică asupra integrării, în care componenta lingvistică și culturală este considerată esențială pentru coeziunea socială [16].

În **România**, regimul de protecție temporară a fost reglementat prin Ordonanța de Urgență nr. 15/2022. Aceasta a instituit un set complex de măsuri administrative și sociale, precum accesul imediat la piața muncii, la educație și la sistemul medical. De asemenea, s-au oferit tichete sociale, cazare în centre speciale și subvenții pentru persoanele fizice care au oferit adăpost refugiaților. Deși s-au înregistrat dificultăți logistice, colaborarea eficientă cu organizațiile neguvernamentale și partenerii internaționali a fost esențială în consolidarea unui răspuns funcțional la criza refugiaților [15].

Aceste modele, adaptate diverselor realități socio-politice, prezintă elemente convergente relevante: simplificarea accesului la drepturi, digitalizarea proceselor de înregistrare, descentralizarea sprijinului social și recunoașterea integrării interculturale ca proces esențial. Comparativ, **Republica Moldova**, deși a reușit să stabilească un cadru juridic funcțional pentru protecția temporară, se află încă în etapa consolidării mecanismelor instituționale de integrare. Lipsa unei strategii naționale dedicate, a unui cadru interinstituțional specializat și a resurselor administrative stabile face ca integrarea să fie fragmentată și dependentă în mare măsură de eforturi punctuale și de sprijinul partenerilor externi.

În acest context, experiențele Poloniei, Germaniei și României oferă Republicii Moldova un cadru de inspirație realistă, în funcție de propriile capacități și priorități de dezvoltare. Printre elementele preluabile se numără: utilizarea identificatorilor digitali pentru înregistrare rapidă, facilitarea accesului la cursuri gratuite de limbă română, instituționalizarea dialogului intercultural și crearea de parteneriate durabile cu societatea civilă în vederea sprijinirii inițiativelor comunitare ale refugiaților.

7. Concluzii și recomandări

Integrarea persoanelor beneficiare de protecție temporară în Republica Moldova este o provocare multidimensională, ce depășesc limitele unui răspuns umanitar de urgență. Este vorba despre un proces amplu, care implică participarea activă a instituțiilor publice, a societății civile și a comunităților locale, pentru a asigura condiții de viață demne și șanse reale de incluziune socială.

Pe parcursul ultimilor ani, autoritățile naționale au reușit să gestioneze o criză dificilă, reușind să instituie un regim juridic clar de protecție temporară și să pună în aplicare mecanisme administrative de înregistrare și sprijin. Acest efort a fost remarcabil, ținând cont de resursele disponibile. Totuși, pentru o integrare pe termen mediu și lung, persistă mai multe dificultăți.

Integrarea economică este afectată de lipsa unor programe clare de formare profesională, de barierele lingvistice și de dificultățile legate de recunoașterea calificărilor profesionale. În același timp, accesul la servicii sociale, educaționale și medicale este adesea limitat de capacitatea redusă a instituțiilor publice, mai ales în afara marilor orașe.

În plan cultural, chiar dacă există o apropiere lingvistică pentru o parte dintre refugiați, integrarea este încă slab sprijinită de stat. Nu există programe clare de

învățare a limbii române, iar inițiativele de dialog intercultural sunt puține și dispersate. În lipsa acestora, apare riscul ca o parte dintre refugiați să rămână izolați de comunitățile locale.

Participarea civică și politică a beneficiarilor de protecție temporară este foarte limitată, ceea ce este firesc din perspectiva juridică a acestui regim. Totuși, acest lucru nu înseamnă că vocea acestor persoane trebuie ignorată. Există forme de implicare informală – prin consultare, participare la inițiative locale sau colaborare cu ONG-uri – care pot fi încurajate și dezvoltate.

Experiențele altor state – cum sunt Polonia, Germania și România – arată că este posibil ca refugiații să fie integrați rapid și eficient, atunci când există voință politică și soluții practice: acces la muncă și educație, sprijin pentru învățarea limbii, proceduri simple de înregistrare și implicare în viața comunității [15], [16], [17].

Pentru Republica Moldova, este important ca efortul inițial de primire să se transforme într-o politică clară și coerentă de integrare. Asta înseamnă, printre altele: elaborarea unei strategii naționale în domeniu; organizarea de cursuri de limbă română accesibile pentru refugiați; încurajarea implicării acestora în proiecte comunitare și inițiative locale; sprijinirea formării unor lideri comunitari și asigurarea accesului la informații în limba maternă; precum și garantarea accesului echitabil la servicii publice, indiferent de locul în care trăiesc.

Mai multe organizații internaționale au subliniat, deja, că integrarea nu mai poate fi lăsată doar pe umerii ONG-urilor sau al voluntarilor [2], [3]. Statul trebuie să-și asume acest proces ca pe o parte firească a responsabilității față de persoanele pe care le protejează. În lipsa unor pași clari în această direcție, există riscul ca protecția temporară să devină o soluție de lungă durată, dar fără integrare reală – ceea ce ar duce, în timp, la marginalizare și tensiuni sociale.

Referințe bibliografice și resurse Web:

1. UNDP Moldova. *Analysis of Multidimensional Poverty in the Republic of Moldova in 2022: Analytical report*. Chișinău, 2024. [accesat: 09.04.2025]. Disponibil: https://ophi.org.uk/Publications/Moldova-MPI-2022ophi.org.uk+1UNDP+1
2. Legea nr. 274 din 27 decembrie 2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova și Proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Programului Național privind integrarea etapizată a străinilor în Republica Moldova pentru perioada 2025–2027. Chișinău. [accesat: 10.04.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140395&lang=ro; https://cancelaria.gov.md/ro/content/proiect-de-hotarare-guvernului-pentru-aprobarea-programului-national-privind-integrarea
3. UNHCR Moldova. *Regional Refugee Response Plan – Moldova Chapter 2025–2026*. [accesat: 09.04.2025]. Disponibil: https://data.unhcr.org/en/documents/details/114599
4. UNDP Moldova. *Study on Equality Perceptions and Attitudes in the Republic of*

Moldova (SEPA 2024). Chișinău, 2025. [accesat: 05.04.2025]. Disponibil: https://www.undp.org/moldova/publications/study-equality-perceptions-and-attitudes-republic-moldova
5. Agerholm, H. (2023). *Refugee Integration in the European Union: A Comparative Analysis*. *European Journal of Migration and Law*, 25(1), 45–68.
6. Popescu, A. (2022). *Integrarea refugiaților în Republica Moldova: provocări și perspective*. *Revista de Politici Sociale*, 10(2), 112–129.
7. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons. [accesat: 05.04.2025]. Disponibil:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055
8. Mantu, S., Zwaan, K., & Strik, T. (Eds.). (2023). *The Temporary Protection Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States*. Centre for Migration Law. [accesat: 07.04.2025]. Disponibil: https://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/Mantu.Zwaan.Strik.Temp.Prot.Dir.2023.pdf
9. UNHCR Moldova. (2024). *Regional Refugee Response Plan – Moldova Chapter*. [accesat: 09.04.2025]. Disponibil: https://data.unhcr.org/en/documents/details/101560
10. Oficiul Avocatului Poporului. (2024). *Raport tematic: Asigurarea accesului persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la punctul de trecere a frontierei aeriene a Republicii Moldova*. Chișinău. [accesat: 15.04.2025]. Disponibil: https://ombudsman.md/wp-content/uploads/2025/04/raport-tematic-asigurarea-accesului-persoanelor-ce-au-nevoie-de-protectie-internationala-la-punctul-de-trecere-a-frontierei-aeriene-a-republicii-moldova-situatia-anului-2024.pdf
11. Centrul de Politici și Reforme (CPR). (2024). *Alternative Report submitted to the 112th Session (08–26 April 2024) of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination*. [accesat: 17.04.2025]. Disponibil: https://cpr.md/en/2024/02/06/alternative-report-submitted-to-the-112th-session-08-april-26-april-2024-of-the-un-committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/
12. Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova. [accesat: 23.04.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136576&lang=ro
13. Hotărârea Guvernului nr. 21/2022 privind activarea regimului de protecție temporară. [accesat: 23.04.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137413&lang=ro
14. Inspectoratul General pentru Migrație. (2025). *Protecția temporară – prioritate pentru Inspectoratul General pentru Migrație în anul 2025*. Chișinău. [accesat: 29.04.2025]. Disponibil: https://igm.gov.md/protectia-temporara-prioritate-pentru-inspectoratul-general-pentru-migratie-in-anul-2025/; Disponibil: https://help.chisinau.md/creste-numarul-de-beneficiari-de-protectie-temporara-in-republica-moldova-peste-58-dintre-beneficiari-sunt-in-municipiul-chisinau/
15. Guvernul României. Ordonanța de urgență nr. 15/2022 privind acordarea de sprijin și protecție persoanelor afectate de conflictul din Ucraina. *Monitorul Oficial al*

României, Partea I, nr. 231 din 8 martie 2022. [accesat: 22.04.2025]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/251954
16. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). (2024). *The Application of the Temporary Protection Directive to Displaced Persons from Ukraine: The German Experience*. [accesat: 08.04.2025]. Disponibil: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/EMNDeutschlandPaper/emn-dp-1-2024-tpd-richtlinie-ukr-ge-fluechtete.pdf
17. Government of Poland. (2022). *Act of 12 March 2022 on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of Ukraine*. Journal of Laws 2022, item 583. [accesat: 23.04.2025]. Disponibil: https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2022/en/147320
18. Inspectoratul General pentru Migrație. (2024). *Întrebări frecvente privind protecția temporară*. [accesat: 29.04.2025]. Disponibil: https://igm.gov.md/wp-content/uploads/2024/09/Intrebari-frecvente-PT.pdf
19. Guvernul Republicii Moldova. (2023). *Hotărârea nr. 21/2023 privind implementarea protecției temporare*. [accesat: 21.04.2025]. Disponibil: https://igm.gov.md/wp-content/uploads/2024/04/hg_21_2023_ro-1.pdf
20. Ministerul Muncii și Protecției Sociale. (2022). *Ordin nr. 21/2022 privind organizarea centrelor de plasament temporar pentru refugiați*. [accesat: 25.04.2025]. Disponibil: https://social.gov.md/wp-content/uploads/2022/03/Regulamentul-de-organizare-%C8%99i-func%C8%9Bionare-a-Centrului-de-plasament-temporar-pentru-refugia%C8%9Bi.pdf
21. Guvernul Republicii Moldova. (2022). *Informație privind recepționarea și distribuția ajutoarelor umanitare pentru refugiații din Ucraina*. [accesat: 25.04.2025]. Disponibil: https://gov.md/ro/content/informatie-privind-receptionarea-si-distributia-ajutoarelor-umanitare-pentru-refugiatii-din
22. UNICEF Moldova. (2023). *Education Needs of Ukrainian Refugee Children in Moldova*. [accesat: 25.04.2025]. Disponibil: https://www.unicef.org/moldova/
23. UNHCR Moldova. (2023). *Operational Update: Ukraine Refugee Situation – Republic of Moldova*. [accesat: 23.04.2025]. Disponibil: https://data.unhcr.org/
24. UNHCR Moldova. (2023). UNHCR și Ministerul Culturii promovează dialogul intercultural în Republica Moldova. [accesat: 25.04.2025]. Disponibil: https://www.unhcr.org/md/en/18097-230801.html
25. 25. Council of Europe. (2024). Sixth State Report of the Republic of Moldova on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. [accesat: 29.04.2025]. Disponibil: https://rm.coe.int/6th-sr-moldova-en/1680b51635
26. Internews & UNHCR Moldova. (2024). *Abundență și lipsuri: accesul la informații și bariere în răspunsul la criza refugiaților din Republica Moldova*. [accesat: 29.04.2025]. Disponibil: https://pisa.md/wp-content/uploads/2024/03/Raport_PISA_DCAF_SE_2024_ro-1.pdf

CZU: 341.43:159.922.8 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.28

REZILIENȚA LA TINERII 14-18 ANI IN SITUAȚIE DE CRIZA UMANITARA

RESILIENCE OF YOUNG PEOPLE 14-18 YEARS OLD IN A HUMANITARIAN CRISIS SITUATION

JITARU Cristina
Universitatea Pedagogică de Stat „Ion Creangă" din Chișinău
ORCID: 0009-0008-1256-3923
E-mail: jitaru.cristina@upsc.md

***Abstract**. In the current global context, humanitarian crises – whether caused by armed conflicts, forced migration, pandemics or natural disasters – directly affect millions of young people. Adolescents aged 14 to 18 represent a vulnerable group, at a critical stage of psychosocial development. However, some manage to cope with adversity and continue their evolutionary path in an adaptive way. This phenomenon is known as resilience. The present paper aims to explore the psychological factors that determine resilience among adolescents affected by humanitarian crises.*

***Keywords:** resilience, humanitarian crisis, teenager, adolescence.*

În ultimii ani, conflictul armat din Ucraina a generat una dintre cele mai ample crize umanitare din Europa, cu efecte directe asupra țărilor vecine, inclusiv Republica Moldova. Odată cu declanșarea invaziei ruse în 2022, un val masiv de refugiați ucraineni, printre care numeroși adolescenți, a fost nevoit să își părăsească locuințele și să caute siguranță peste graniță. Adolescenții cu vârste între 14 și 18 ani se confruntă cu multiple dificultăți în acest proces: separarea de familie, adaptarea la un nou mediu cultural și educațional, incertitudinea legată de viitor. Totuși, unii dintre ei reușesc să își păstreze echilibrul emoțional și să se adapteze noilor condiții de viață. Acest tip de răspuns pozitiv în fața adversităților este cunoscut sub numele de reziliență.

Termenul „reziliență" a fost interpretat în diverse moduri de-a lungul timpului. Psihologul Emmu Warner identifica în 1995 trei direcții principale de utilizare: dezvoltarea armonioasă în ciuda unui mediu social ostil, menținerea competențelor în condiții de stres constant și capacitatea de a reveni după o traumă [1, p.81]. În 1999, Emily Hunter descria reziliența ca un continuum cu două extreme: „reziliență optimă" și „reziliență mai puțin optimă". În cazul adolescenților expuși riscurilor psihosociale, formele mai slabe de reziliență se manifestă prin comportamente violente, risc social crescut și izolare emoțională, ceea ce poate duce la dificultăți de adaptare la maturitate. În perioada 1999–2000, Michael Rutter a definit reziliența ca o formă de rezistență relativă la influențele negative ale riscurilor psihosociale. Accentul

său s-a mutat de la rezultatele pozitive la procesele prin care individul face față adversităților. Rutter și-a fundamentat cercetările pe trei direcții: studiul grupurilor aflate în risc major (precum copiii cu părinți cu afecțiuni mintale), cercetările timpurii despre temperament și analiza diferențelor individuale în gestionarea dificultăților de viață [2, p.119]. Între 2000 și 2006, Suniya Luthar a definit reziliența ca adaptare pozitivă în contextul unor obstacole semnificative, subliniind că aceasta nu poate fi evaluată direct, ci doar prin prezența adversității și a unei adaptări eficiente. Boris Cyrulnik, psihiatru și psihanalist, a adus în prim-plan ideea de reziliență inspirată din lucrările lui John Bowlby. El a comparat reziliența cu proprietățile anumitor materiale care pot fi deformate fără a se rupe, revenind ulterior la forma inițială – precum un arc sau firele de pipirig în bătaia vântului. Atunci când o persoană sau un grup are această capacitate de revenire și chiar de întărire în urma suferințelor, putem vorbi despre reziliență autentică [3, 36].

Astăzi, psihologia pozitivă abordează reziliența concentrându-se pe punctele forte ale individului, nu pe slăbiciuni sau patologii, și o asociază cu ideea de „putere interioară" – adică abilitatea de a depăși dificultățile și de a evolua în bine. Din perspectiva neuroștiinței, indivizii rezilienți prezintă o mai bună stabilitate emoțională în fața stresului și pot gestiona mai eficient presiunea, având un sentiment de control și o capacitate crescută de adaptare. Această abilitate este pusă la încercare în contexte deosebit de stresante, cum ar fi pierderea unei persoane dragi, abuzul, abandonul, eșecurile, dezastrele naturale sau sărăcia extremă.

Abordând categoria de vârstă 14-18 ani, definiția reiese din cadrul domeniului de utilitate și activitate. În psihologie, clasificarea vârstelor pe categorii atribuie 14-18 ani ca fiind adolescență propriu-zisă. În conformitate ce legea 215 cu privire la tineret a Republicii Moldova, tânăr/ tânără e considerată orice persoană cu vârsta cuprinsă între 14 și 35 de ani, interval care vizează segmentul cercetat de noi în cadrul acestei lucrări [4].

Adolescența propriu-zisă, cuprinsă aproximativ între 14 și 18/20 de ani, reprezintă o etapă esențială de tranziție către maturitate, marcată de conturarea identității personale, de asumarea independenței și de o creștere semnificativă a capacității de reflecție și analiză. Este o perioadă în care tinerii încep să adopte comportamente specifice adulților, exprimându-și autonomia într-un mod tot mai natural, fără a mai recurge la forme conflictuale sau agresive. În acest interval, adolescenții dezvoltă preferințe și gusturi proprii, încep să-și construiască imaginea de sine în raport cu ceilalți și își formează un simț critic asupra lumii din jur. Toate aceste transformări psihologice intense se suprapun, însă, pe un fond biologic încă în formare, ceea ce îi face vulnerabili în fața unor probleme serioase de sănătate — de la boli cronice, precum tuberculoza, la afecțiuni psihice precum anxietatea severă, nevrozele, schizofrenia în stadiu incipient sau chiar autismul [5, p. 205]. Adolescența este o etapă caracterizată de profunde schimbări cognitive și emoționale, în care tinerii își descoperă treptat propria identitate și încep să se raporteze critic la lumea din jur. Mintea

adolescentului devine mai analitică, orientată spre introspecție și înțelegerea unor concepte abstracte, dar, în același timp, emoțiile pot fi intense și greu de gestionat. Este o perioadă în care identitatea se află într-un proces de construcție, iar adolescentul se întreabă constant „cine sunt eu?” și „ce vreau să devin?”, într-un efort de a-și găsi locul în societate.

Nevoia de apartenență și validare socială este esențială în această etapă. Tinerii caută grupuri în care să se simtă acceptați, în care opiniile și valorile lor să fie recunoscute. Acest aspect devine și mai acut în contexte de criză, cum este războiul din Ucraina, care a generat pentru mulți adolescenți pierderi semnificative: destrămarea familiei, pierderea rutinei zilnice, insecuritate economică și socială. În fața acestor traume, mulți tineri experimentează o criză de sens și o senzație acută de pierdere a controlului asupra propriului viitor. Aceste condiții pot avea un impact major asupra sănătății lor mintale, crescând riscul de anxietate, depresie, izolare și chiar comportamente autovătămătoare. În lipsa unui sprijin adecvat — fie el familial, comunitar sau instituțional — adolescenții rămân expuși unor suferințe psihice profunde, care le pot afecta dezvoltarea pe termen lung.

În contextul actual al războiului din Ucraina, presiunea asupra tinerilor devine și mai accentuată. Incertitudinea, expunerea la violență, pierderea siguranței cotidiene și separarea de cei dragi amplifică instabilitatea emoțională specifică adolescenței. Pentru mulți, trauma războiului devine un catalizator al crizelor interioare, iar tulburările psihice pot căpăta forme mai grave. În fața unui viitor perceput ca amenințător și imprevizibil.

În context mai global, criza războiului a determinat migrarea a milioane de persoane. În conformitate cu statistico.com, la data de 28 martie 2024 a fost constatat că majoritatea refugiaților ucraineni locuiesc în Europa, unde sunt găzduiți în mare parte 5.939,4 mii de persoane. Aceasta reprezintă aproximativ 93,6% din totalul populației de refugiați ucraineni la nivel mondial. Aceste cifre pot fi vizual urmărite și în figura de mai jos.

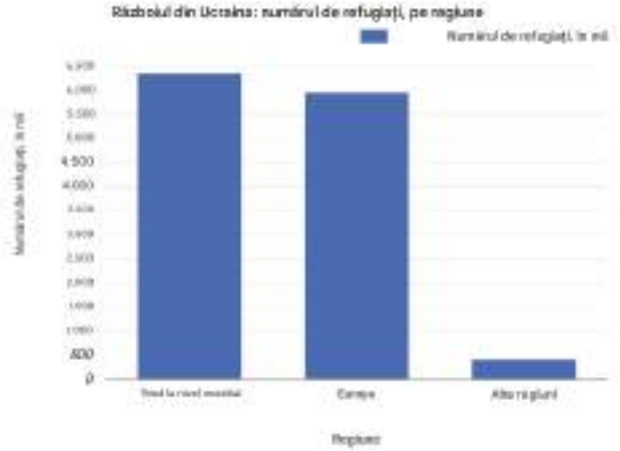

Fig. 1. Statistica repartiției numărului de refugiați ucraineni în dependență de regiune [6]

În acest context amplu al migrației forțate, Republica Moldova ocupă un loc semnificativ, în ciuda resurselor sale limitate și a provocărilor economice interne. Aflat la granița cu Ucraina, acest stat a devenit una dintre principalele rute de tranzit și refugiu pentru cetățenii ucraineni care fugeau din calea războiului. De la începutul conflictului, zeci de mii de persoane au trecut prin punctele vamale moldovenești, iar o parte importantă dintre ele au ales să rămână temporar sau pe termen mai lung pe teritoriul țării. Autoritățile moldovene, în parteneriat cu organizații internaționale și societatea civilă, au oferit sprijin sub formă de adăpost, hrană, asistență medicală și acces la educație pentru copiii refugiaților. Astfel, Republica Moldova s-a evidențiat ca un exemplu de solidaritate regională, în pofida presiunilor interne, gestionând una dintre cele mai mari crize umanitare din Europa de Est. Conform graficului, Republica Moldova înregistrază 135.860 de refugiați.

Țară	Începând cu data de	Numărul de refugiați
Germania	11.01.2025	1.243.445
Rusia*	31.12.2024	1.223.795
Polonia	14.01.2025	993.795
Cehia	30.12.2024	389.830
Regatul Unit	12/10/24	253.535
Spania	31.12.2024	216.975
România	12/1/24	177.715
Italia	20.12.2024	171.545
Moldova	31.01.2025	135.860
Slovacia	9.02.2025	132.120
Olanda	30.11.2024	121.645
Irlanda	30.11.2024	112.680

Fig 2. Numărul estimat de refugiați din Ucraina înregistrați în Europa și Asia din februarie 2022 până în februarie 2025 [7]

Crizele umanitare, fie că sunt provocate de conflicte armate, dezastre naturale, pandemii sau migrație forțată, au un impact profund nu doar asupra bunăstării fizice a oamenilor, ci și asupra echilibrului lor psihologic. Trauma, incertitudinea, pierderile și condițiile dificile de trai contribuie la dezvoltarea unor tulburări emoționale complexe, care pot persista mult timp după încetarea crizei.

Una dintre cele mai frecvente reacții psihologice în urma unor astfel de experiențe este tulburarea de stres post-traumatic (PTSD). Persoanele afectate pot retrăi în mod intens momentele traumatice, au coșmaruri frecvente, se confruntă cu stări de hipervigilență și reacții emoționale extreme la stimuli aparent banali. Iată și alte caracteristici semnificative ale manifestării spresului post-traumatic:

- hiperalertă sau reacție de tresărire exagerată;

- tulburări de somn;
- vinovăția pentru supraviețuire atunci când alții nu au făcut-o sau pentru comportamentul necesar pentru supraviețuire;
- tulburări de memorie sau probleme de concentrare;
- evitarea activităților care trezesc amintirea evenimentului traumatic;
- intensificarea simptomelor prin expunerea la evenimente care simbolizează sau seamănă cu evenimentul traumatic[8, p. 19].

Aceste simptome afectează capacitatea individului de a funcționa în mod normal, ducând adesea la izolare și la o stare constantă de neliniște și tensiune. De asemenea, depresia și anxietatea sunt răspunsuri psihologice des întâlnite, în special în cazul celor care au pierdut persoane dragi, și-au abandonat locuințele sau au fost expuși la violență extremă. Gândurile negative, lipsa speranței, apatia, iritabilitatea și tulburările de somn afectează milioane de refugiați și supraviețuitori ai crizelor. În special copiii și adolescenții sunt vulnerabili la aceste manifestări, dezvoltând comportamente de retragere, dificultăți de concentrare și tulburări emoționale de lungă durată.

Izolarea socială și dificultățile de integrare apar frecvent în cazul refugiaților care se stabilesc temporar sau permanent într-o altă țară. Barierele lingvistice, diferențele culturale, discriminarea sau lipsa unui sprijin comunitar pot accentua sentimentul de alienare și neapartenență. În lipsa unor programe eficiente de integrare și sprijin psihologic, acești oameni riscă să rămână marginalizați și afectați pe termen lung din punct de vedere emoțional și social.

Impactul psihologic al crizelor umanitare nu trebuie subestimat. Sprijinul emoțional, accesul la consiliere psihologică, integrarea în comunități și recunoașterea traumelor prin intervenții specializate sunt esențiale pentru a reduce suferința psihică și a reconstrui sentimentul de siguranță și demnitate al celor afectați. Pe lângă asigurarea cu nevoile de bază și financiare, Republica Moldova a oferit sprijin și din punct de vedere al consilierilor psihologice și dezvoltarea legilor și mecanismelor care încurajează incuziunea și dezvoltă reziliența.

Din momentul declanșării războiului, martie 2022 și până în aprilie 2025 se furnizează servicii gratuite de consiliere psihologică pentru refugiați. Se poate observa o ușoară depășire a stărilor de stres post-traumatic, intervențiile fiind focusate pe asigurarea stării de bine. Factori psihologici ai rezilienței în adolescență pot fi divizați în factori individuali, sociali și strategii cognitive. Factorii individuali includ trăsături personale precum stima de sine ridicată, care le permite adolescenților să creadă în propriile resurse chiar și în situații dificile. De asemenea, abilitățile de reglare emoțională, cum ar fi gestionarea stresului sau exprimarea adecvată a emoțiilor. Acestea sunt esențiale pentru menținerea echilibrului psihic. Factorii sociali sunt la fel de importanți. Relațiile pozitive cu părinții, profesorii și mentorii oferă sprijin emoțional și modele sănătoase de adaptare. Rețelele de sprijin – formate din familie extinsă sau colegi – contribuie la sentimentul de apartenență și la reducerea izolării.

Totodată, comunitățile reziliente, care promovează implicarea civică și solidaritatea, consolidează încrederea tinerilor în forțele proprii și în sprijinul colectiv.

Pe plan cognitiv, adolescenții reziliențI folosesc strategii precum reinterpretarea pozitivă a situațiilor dificile (reframing cognitiv), ceea ce le permite să extragă sens și lecții din experiențele negative. Acceptarea și asumarea responsabilității personale le dezvoltă autonomia, iar stabilirea de scopuri realiste contribuie la menținerea motivației și a direcției clare în viață. Acești factori, integrați armonios, pot transforma crizele din perioadele adolescenței în oportunități de creștere personală și maturizare emoțională. Intervențiile adaptate vârstei și nevoilor lor individuale poată contribui semnificativ la restabilirea echilibrului interior și la întărirea capacității de adaptare.

Terapia cognitiv-comportamentală (TCC) se numără printre cele mai eficiente forme de terapie în cazul adolescenților. Aceasta are ca scop modificarea gândirii negative și a comportamentelor disfuncționale, învățându-i pe tineri să recunoască și să corecteze tiparele de gândire care le accentuează suferința. TCC a devenit, în ultimele decenii, una dintre cele mai utilizate și eficiente forme de tratament pentru tulburările psihologice. Inițial folosită pentru tratarea depresiei, această formă de terapie este acum aplicată și în cazuri de anxietate, fobii, tulburări alimentare și altele [9, p. 54]. Prin această metodă, adolescenții își pot dezvolta o perspectivă mai echilibrată asupra propriei persoane și a situațiilor dificile, precum și strategii active de rezolvare a problemelor și întărire a comportamentelor pozitive.

O altă tehnică benefică este mindfulness-ul, care îi ajută pe adolescenți să-și concentreze atenția asupra momentului prezent, fără a se lăsa copleșiți de gânduri negative sau emoții intense. Practicile de mindfulness, alături de tehnici de reglare emoțională, îi sprijină să își gestioneze mai bine reacțiile afective, reducând stresul și evitând acumularea tensiunilor psihice [9, p. 56].

Pentru adolescenții care întâmpină dificultăți în exprimarea verbală a emoțiilor, art-terapia și dramaterapia oferă alternative creative și sigure de procesare a trăirilor interioare. Prin desen, pictură sau joc de rol, tinerii reușesc să dea formă simbolică suferințelor lor și să găsească modalități sănătoase de exprimare. În special dramaterapia facilitează explorarea conflictelor interne prin jocuri scenice, oferind oportunități pentru reflecție și restructurare emoțională.

Prin urmare, intervențiile terapeutice adaptate adolescenților trebuie să combine metode raționale și creative, să promoveze siguranța psihologică și să stimuleze resursele interioare ale fiecărui tânăr. Un demers terapeutic bine structurat poate transforma crizele emoționale în experiențe formative, contribuind la formarea unei identități mai puternice și la dezvoltarea rezilienței pe termen lung.

Concluzii:

1. Conflictul din Ucraina a generat o criză umanitară profundă, afectând în mod direct adolescenții refugiați, care se confruntă cu pierderi emoționale, insecuritate și dificultăți de adaptare. În acest context, nevoia de sprijin psi-

hologic devine esențială pentru menținerea echilibrului mintal.

2. Adolescența este o perioadă vulnerabilă, marcată de transformări intense, în care tinerii își caută identitatea și sensul în viață. Expunerea la traume, cum ar fi războiul sau migrația forțată, poate perturba acest proces și favoriza tulburările psihice.
3. Reziliența reprezintă capacitatea de a face față adversităților și de a reveni la o stare de echilibru după traume, iar în cazul adolescenților, aceasta se manifestă prin adaptare emoțională, menținerea funcționării sociale și dezvoltare personală.
4. Republica Moldova a demonstrat solidaritate activă față de refugiații ucraineni, oferind nu doar sprijin material, ci și servicii de consiliere psihologică. Acest efort a contribuit la atenuarea efectelor traumei și la integrarea mai bună a tinerilor refugiați.
5. Impactul psihologic al crizelor umanitare este sever și de durată, incluzând tulburări de stres post-traumatic, anxietate, depresie și izolare socială. Adolescenții sunt deosebit de expuși la aceste efecte din cauza instabilității emoționale specifice vârstei.
6. Factorii de reziliență psihologică în adolescență sunt multipli, incluzând încrederea în sine, relațiile de sprijin și strategii cognitive eficiente. Acești factori contribuie la o mai bună adaptare în fața incertitudinii și a traumei.
7. Terapia cognitiv-comportamentală, mindfulness-ul și terapiile expresive (precum art-terapia și dramaterapia) s-au dovedit eficiente în sprijinirea adolescenților afectați de crize. Aceste metode ajută la gestionarea emoțiilor, la reducerea stresului și la dezvoltarea abilităților de adaptare.
8. Intervențiile psihologice trebuie să fie personalizate și adaptate vârstei, combinând abordări raționale și creative. Un demers terapeutic bine structurat poate transforma trauma într-o oportunitate de creștere și întărire a identității adolescentului.

Referințe bibliografice:

1. Werner E. E. Resilience in development. În: Revista Current Directions in Psychological Science, vol. 4, nr. 3, iunie 1995, p.81. [accesat: 04.04.2025]. Disponibil: https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/1467-8721.ep10772327
2. Rutter M. Resilience concepts and findings: implications for family therapy. În: Journal of Family Therapy , dec. 2002, p.119. [accesat: 27.04.2025]. Disponibil: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-6427.00108
3. Cyrulnik B. Un merveilleux malheur. 1999, p.36. ISBN 9782738106810 [accesat: 28.04.2025]. Disponibil: file:///C:/Users/Cristina%20Jitaru/Downloads/_OceanofPDF.com_Un_merveilleux_malheur_-_Boris_Cyrulnik.pdf
4. Legea 215 a Republicii Moldova cu privire la tineret. [accesat: 07.04.2025] Disponibil : https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105800&lang=ro

5. Briceag S. Psihologia vârstelor. Bălți:Curs universitar, Universitatea de Stat "Alecu Russo" din Bălți, Fac. de Ştiinţe ale Educaţiei, Psihologie şi Arte., 2017, pag. 205 ISBN: 9789975501965
6. Statistica repartiției numărului de refugiați ucraineni în dependență de regiune. [accesat: 29.04.2025] Disponibil : https://www.statistico.com/s/ukraine-war-number-of-refugees-by-region
7. Numărul estimat de refugiați din Ucraina înregistrați în Europa și Asia din februarie 2022 până în februarie 2025. [accesat: 23.04.2025] Disponibil : https://www.statista.com/statistics/1312584/ukrainian-refugees-by-country/#statisticContainer
8. Joseph S., Williams R., Yule W. Understanding Post-traumatic Stress : A Psychosocial. Perspective On PTSD and Treatment, UK:John Wiley & Sons, Ltd.,1997, pag 19, ISBN:0471968013
9. Cazacu D. Terapia cognitiv- comportamentală în reconfigurarea percepției corpului și a imaginii de sine. În: Conferința "Asistența psihologică la etapa contemporană: realități și perspective".2023, pag. 54, 56, [accesat: 29.04.2024]. Disponibil: https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/195759

CZU: 341.43:316.4.063.3:314.745.23(478)
DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.29

IMPERATIVUL COEZIUNII SOCIALE ÎNTRE COMUNITĂȚILE GAZDĂ ȘI GRUPURILE DE PERSOANE STRĂMUTATE: PROVOCĂRI ȘI SOLUȚII PENTRU REPUBLICA MOLDOVA[1]

THE IMPERATIVE OF SOCIAL COHESION BETWEEN HOST COMMUNITIES AND REFUGEE GROUPS: CHALLENGES AND SOLUTIONS FOR THE REPUBLIC OF MOLDOVA

GRIGORIU Inga
Republica Moldova, Chișinău
Școala doctorală Științe Sociale, USM, doctorandă
ORCID: https://orcid.org/0009-0006-7289-8624
E-mail: inga.grigoriu@da.md

Abstract. *The displaced persons crisis from Ukraine has been a major test for the social resilience mechanisms in the Republic of Moldova. At the same time, it highlighted a high degree of solidarity from the local population. However, in the context of the prolonged conflict and the intensification of socio-economic pressures, it has become imperative to strengthen social cohesion between host communities and refugee groups. This article proposes a conceptual approach to these dynamics by referring to the European Social Model (ESM), adapted to the specifics of Eastern Europe, and emphasizes in this context that economic development is interdependent with social justice, solidarity, and equitable integration. The paper analyzes the recent national regulatory framework, particularly the draft of the "National Program on the Phased Integration of Foreigners for the Period 2025–2027," as well as strategic documents developed by international partners such as the UNHCR "Regional Refugee Response Plan 2025-2026" and related studies. In this context, it is argued that local public authorities play a key role in managing the integration process, acting as links between public policies and community realities. Investments made with the support of international partners in social infrastructure, community centers, education, and health services not only facilitate the integration of foreigners and displaced persons but also bring tangible and lasting benefits to host communities. Thus, integration becomes not only a humanitarian necessity but a strategic opportunity for strengthening social cohesion, modernizing local services, and advancing the Republic of Moldova on the path of convergence with the European social model.*

***Keywords*:** *social cohesion, sustainable integration, European Social Model, welfare state, public policies, local authorities.*

---

[1] Articolul este elaborat în cadrul subprogramului de cercetare: 01.05.01 *„Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice"* și în cadrul proiectului *„Camps and Camp-Like Settings in Urban Environments: Bridging Humanitarian and Development Activities"*, finanțat de SNIS.

Rezumat. *Criza persoanelor strămutate din Ucraina a constituit un test major pentru mecanismele de reziliență socială din Republica Moldova. În același timp, a reliefat un grad înalt de solidaritate din partea populației locale. Însă, pe fondul prelungirii conflictului și al intensificării presiunilor socio-economice, devine imperativă consolidarea coeziunii sociale între comunitățile-gazdă și grupurile de refugiați. Articolul propune o abordare conceptuală a acestor dinamici prin raportare la Modelul Social European (MSE), adaptat specificului est-european și accentuează în acest context că dezvoltarea economică este interdependentă cu justiția socială, solidaritatea și integrarea echitabilă. Lucrarea analizează cadrul normativ național recent, în special proiectul "Programului Național privind integrarea etapizată a străinilor pentru perioada 2025–2027", cât și documentele strategice elaborate de partenerii internaționali, precum UNHCR "Regional Refugee Response Plan 2025-2026" și studiile aferente. În acest context, se argumentează că autoritățile publice locale dețin un rol-cheie în gestionarea procesului de integrare, fiind actori de legătură între politicile publice și realitățile comunităților. Investițiile realizate cu suportul partenerilor internaționali în infrastructura socială, centre comunitare, servicii de educație și sănătate, nu doar facilitează integrarea străinilor și persoanelor strămutate, ci pot aduce beneficii tangibile și durabile comunităților-gazdă. Astfel, integrarea devine nu doar o necesitate umanitară, ci o oportunitate strategică pentru consolidarea coeziunii sociale, modernizarea serviciilor locale și avansarea Republicii Moldova pe calea convergenței cu modelul social european.*

Cuvinte cheie**:** *coeziune socială, integrare sustenabilă, Modelul Social European, stat al bunăstării, politici publice, autorități locale.*

Introducere

Actualitatea temei. În ultimele decenii, fenomenul migrației a devenit un element definitoriu al dinamicii socio-politice globale, iar provocările legate de integrarea imigranților au ocupat un loc central pe agenda statelor europene. Procesul de integrare în cadrul comunității europene constituie una dintre cele mai complexe provocări ale secolului XXI, în contextul intensificării fluxurilor migratorii și al diversificării profilului socio-cultural al populațiilor [1]. Republica Moldova, tradițional cunoscută ca stat de emigrare și tranzit, cunoaște în ultimii ani o reconceptualizare a profilului său, în direcția statutului de țară de destinație pentru cetățenii străini, ca urmare a proximității față de Uniunea Europeană, a liberalizării regimului de vize și a implementării Acordului de Asociere RM-UE [2, p. 5]. Totodată, aflată la intersecția dintre Est și Vest, a devenit, în urma izbucnirii războiului din Ucraina, o gazdă pentru un număr considerabil de refugiați [3], context care testează nu doar capacitatea administrativă și instituțională a statului, ci și coeziunea socială dintre populația autohtonă și noile grupuri vulnerabile. Această evoluție implică responsabilitatea statului și a societății de a promova politici coerente și incluzive de integrare, în conformitate cu standardele europene.

Pe de altă parte, Republica Moldova se confruntă cu provocări demografice profunde, precum îmbătrânirea accelerată a populației și emigrarea forței de muncă active, fenomene care afectează direct perspectivele de dezvoltare economică și sustenabilitatea sistemelor sociale. Recensământul Populației și Locuințelor pentru anul 2024 a reliefat un ansamblu de tendințe alarmante care necesită a fi abordate sis-

temic. În acest context, integrarea etapizată a străinilor este percepută de instituțiile naționale ca o strategie necesară, menită să răspundă atât nevoilor umanitare, cât și interesului național de revitalizare economică și socială.

Potrivit Guvernului RM, adoptarea «*Planului de acțiune privind integrarea și incluziunea pentru perioada 2021-2027*" de către Comisia Europeană[4] oferă un cadru strategic valoros care ghidează Republica Moldova în elaborarea propriului "*Program național de integrare etapizată a străinilor 2025-2027*"[2]. Un element esențial în acest proces de integrare îl reprezintă suportul oferit de partenerii internaționali. Documentul strategic "*Regional Refugee Response Plan 2025–2026 – Moldova Chapter*"[5] reflectă efortul conjugat al autorităților naționale și al agențiilor ONU în sprijinul refugiaților, precum și orientarea intervențiilor către consolidarea coeziunii sociale. Planul se fundamentează pe cercetările studiului UNHCR "*Socio-Economic Insights Survey (SEIS) Moldova, 2024*"[34] pentru interpretarea percepțiilor și nevoilor de bază ale refugiaților. În paralel, datele din "*Quality of Life Survey – Republic of Moldova*", evenimente specifice: refugiați ucraineni[6, pp. 75-77] arată un nivel semnificativ de acceptare și solidaritate manifestat de populația locală, dar și tensiuni latente ce pot influența procesele de integrare pe termen mediu și lung.

Gradul de cercetare a temei. Integrarea migranților a fost analizată extensiv la nivel european, în special prin prisma valorilor comune, drepturilor fundamentale și coeziunii sociale[7]. Literatura de specialitate internațională abundă în analize despre integrarea refugiaților și coeziunea socială în societăți pluraliste, în special în contextul aplicării *Modelului Social European*[8, pp. 326-327]. La nivel național, cercetările sunt încă incipiente, fragmentare, iar studiile aplicate asupra interacțiunii dintre comunitățile gazdă și refugiați sunt încă reduse. În acest context, aplicarea *Legii nr. 274/2011 privind integrarea străinilor*[9] necesită o analiză aprofundată a eficienței mecanismelor instituționale, a provocărilor de implementare și a gradului de racordare la principiile și bunele practici ale UE. Documente precum EPC/KBF, *Beyond the Common Basic Principles on integration*[1] sau comunicările Comisiei Europene din 2020[4] oferă puncte de referință utile în această privință.

Relevanța și noutatea studiului. Cercetarea de față capătă relevanță prin faptul că propune o analiză a acestui proces din perspectiva Modelului Social European (MSE), care subliniază interdependența dintre dezvoltarea durabilă, justiția socială și coeziunea societală. Lucrarea propune o abordare inovatoare asupra coeziunii sociale prin corelarea acesteia cu MSE și adaptarea sa la particularitățile Republicii Moldova. Această adaptare pornește de la premisa că Moldova are deja un cadru juridic compatibil cu standardele UE, dar necesită o aprofundare a dimensiunii sociale și comunitare a integrării. Importanța teoretică constă în aprofundarea conceptului de coeziune socială, iar relevanța aplicativă se reflectă în potențialul de a influența politicile publice și strategiile de integrare la nivel local și național.

Prin abordarea integrării străinilor și a altor persoane aflate sub protecție internațională nu doar ca un exercițiu de solidaritate, ci și ca o oportunitate strategi-

că pentru consolidarea comunităților-gazdă și modernizarea infrastructurii sociale, studiul contribuie la o schimbare de paradigmă în politicile publice. În acest sens, cercetarea oferă un cadru analitic aplicat, care poate ghida Republica Moldova în procesul de adaptare a principiilor europene la realitățile sale sociale, economice și instituționale. Această adaptare este crucială pentru a transforma integrarea într-un proces mutual benefic, cu efecte pozitive asupra stabilității demografice și consolidării coeziunii sociale. Concluziile elaborate pot sprijini autoritățile în consolidarea relațiilor între refugiați și comunitățile gazdă, contribuind la prevenirea tensiunilor și la construirea unei societăți incluzive.

Scopul cercetării constă în analiza dinamicii coeziunii sociale dintre comunitățile-gazdă și grupurile de refugiați în Republica Moldova, prin prisma adaptării Modelului Social European (MSE) la realitățile socio-politice ale unei țări candidate la aderare la Uniunea Europeană. Studiul urmărește evidențierea rolului autorităților publice locale și a politicilor multisectoriale ca factori cheie în procesul de integrare sustenabilă și consolidare a rezilienței sociale în contextul migrației forțate.

Obiectivele prezentului studiu sunt să investigheze fundamentele teoretice ale conceptelor de coeziune socială, Model Social European (MSE), stat al bunăstării și securitate umană în literatura de specialitate și în contextul aplicabil Republicii Moldova; să analizeze cadrul normativ și instituțional național privind integrarea străinilor, cu accent pe proiectul ”Programului Național privind integrarea etapizată a străinilor în Republica Moldova pentru perioada 2025–2027”; să identifice rolul autorităților publice locale și al comunităților-gazdă în gestionarea procesului de incluziune și în întărirea coeziunii sociale la nivel local; să evalueze contribuția partenerilor internaționali (UNHCR, OIM, WHO, UE, ONG-uri) în dezvoltarea infrastructurii sociale și susținerea integrării refugiaților; să argumenteze necesitatea adaptării MSE în Republica Moldova, în vederea construirii unui model local de bunăstare socială care să includă refugiații și să sprijine dezvoltarea comunitară durabilă.

Ipoteza de lucru. Deși Republica Moldova a demonstrat o solidaritate remarcabilă față de refugiații ucraineni, prelungirea crizei și dificultățile socio-economice pot genera tensiuni între comunitățile gazdă și grupurile de refugiați. Consolidarea coeziunii sociale necesită intervenții coordonate ale instituțiilor naționale, transpuse într-o manieră eficientă la nivelul deciziilor și intervențiilor locale.

Structura studiului. Lucrarea este structurată în trei compartimente, dintre care, primul tratează fundamentele teoretice și conceptuale privind coeziunea socială, Modelul Social European prin prisma tipologiei statelor bunăstării din cadrul UE. Compartimentul al doilea examinează rolul securității umane în contextul edificării coeziunii sociale între comunitățile-gazdă și refugiații ucraineni. Compartimentul trei propune adaptarea Modelului Social European la realitățile Republicii Moldova, prin formularea unor direcții strategice de politici publice pentru integrarea sustenabilă a străinilor și persoanelor strămutate.

Metodologia aplicată

Fundamentarea metodologică. Pentru atingerea obiectivelor propuse, cercetarea se bazează pe o abordare praxeologică, care permite investigarea nu doar a realităților sociale și politice legate de coeziunea socială, ci și a modului în care politicile publice și comportamentele comunitare influențează integrarea refugiaților. Praxeologia, în calitatea sa de știință a acțiunii umane, oferă cadrul adecvat pentru analizarea interacțiunilor dintre actorii instituționali și grupurile vulnerabile, în contextul unei societăți aflate în tranziție și confruntate cu diverse crize interne și externe. Totodată, abordarea metodologică este una mixtă, ce combină analiza calitativă a politicilor publice și a cadrului normativ cu analiza cantitativă a datelor statistice și sondajelor recente. Vor fi utilizate documente strategice internaționale, precum ”Regional Refugee Response Plan 2025–2026”, completate cu analiza proiectului ”Planului național de integrare etapizată a străinilor 2025-2027”. De asemenea, analiza documentară presupune examinarea cadrului normativ și strategic din Republica Moldova referitor la migrație, azil și integrarea refugiaților. Sunt incluse documentele relevante ale partenerilor internaționali (UNHCR, IOM, Comisia Europeană, etc.), care oferă o imagine actualizată asupra intervențiilor și direcțiilor de acțiune în sprijinul refugiaților ucraineni. Analiza secundară a datelor sociologice se bazează pe interpretarea rezultatelor din ”Socio-Economic Insights Survey (SEIS) Moldova, 2024”, ”Quality of Life Survey – Republica Moldova” (evenimente specifice: refugiați ucraineni), Analiza Sărăciei Multidimensionale în Republica Moldova pentru anul 2022, realizate de parteneri internaționali și autorități naționale. Aceste date reflectă nivelul de acceptare socială, percepțiile despre refugiații ucraineni și nivelul de solidaritate sau tensiuni identificate în societatea moldovenească, cât și provocările legate de bunăstarea populației locale.

Limite și delimitări metodologice. Lucrarea se concentrează pe contextul Republicii Moldova și pe perioada post-invaziei ruse în Ucraina (2022–2025). Nu vor fi analizate în detaliu alte categorii de migranți (economic sau de altă natură), ci exclusiv refugiații ucraineni. De asemenea, analiza se va concentra în principal pe aspecte social-economice și instituționale, nu pe cele strict economice sau militare. Justificarea alegerii metodei praxeologice prioritizează caracterul aplicat și normativ al cercetării, care nu se limitează la o constatare a realităților, ci urmărește înțelegerea mecanismelor sociale și identificarea unor soluții concrete pentru consolidarea coeziunii și a capacității de incluziune a societății moldovenești.

Rezultatele cercetării

1.1 Fundamentarea conceptuală: coeziune socială, Modelul Social European și statul bunăstării

Conceptul de coeziune socială s-a conturat în teoria sociologică și politică începând cu secolul al XIX-lea, fiind asociat în mod frecvent cu gândirea lui Émile Durkheim care considera coeziunea drept liantul fundamental ce asigură funcționarea

solidară a societăților moderne[22, p.233]. În timp, acest concept a evoluat, fiind redefinit în raport cu dinamica democrației, globalizării și pluralismului cultural. În literatura de specialitate, conceptul de coeziune socială este definit ca un element fundamental al stabilității și funcționării unei societăți moderne, cu un rol esențial în asigurarea echilibrului dintre diversitate și solidaritate. Printre autorii examinați pentru prezentul articol sunt Fonseca, Lukosch și Brazier care propun o redefinire a coeziunii sociale ca fiind: „*capacitatea unei societăți de a asigura bunăstarea tuturor membrilor săi, reducând disparitățile și evitând marginalizarea, prin încurajarea participării civice, încrederii și recunoașterii reciproce*"[22, p. 245]. Coeziunea socială nu este privită doar ca un rezultat al politicilor publice, ci ca un proces continuu de construire a relațiilor între indivizi, grupuri și instituții. În lucrare sunt evidențiate trei dimensiuni: incluziunea comunitară, individuală și instituțională fiind interconectate și condiționate de contextul socio-economic [22. p.246]. Un alt cercetător, J. Chan, în urma unei investigații, elaborează o definiție prin care explică conceptul drept "*o stare de fapt ce privește atât interacțiunile verticale, cât și cele orizontale dintre membrii societății, fiind caracterizată de un set de atitudini și norme care includ încrederea, sentimentul de apartenență și disponibilitatea de a participa și de a ajuta, precum și manifestările lor comportamentale*"[35, p. 290].

În acest cadru, Modelul Social European (MSE) apare drept o viziune normativă care reunește valorile fondatoare ale Uniunii Europene – solidaritatea, egalitatea de șanse și justiția socială, le operaționalizează prin politici active de protecție socială și integrare. Potrivit Jepsen și Serrano Pascual, MSE nu este un model uniform, ci o construcție politică și ideologică ce variază în funcție de contextul național, dar care se bazează pe ideea unui compromis între creșterea economică și coeziunea socială [35, p. 232]. Autorii analizează MSE ca pe un „cadru de referință evolutiv", care integrează practici diferite ale statelor membre, dar care are în centru promovarea participării active a cetățenilor la viața economică și socială, accesul universal la servicii publice și sprijinirea grupurilor vulnerabile. Cercetătorul Radu M. descrie Modelul Social European ca fiind o formulă conceptuală care îmbină creșterea economică cu justiția și protecția socială, dialogul social și egalitatea de șanse[8, p.327]. Acesta reflectă un angajament comun al statelor membre ale Uniunii Europene față de valori precum solidaritatea, incluziunea socială și coeziunea comunitară, fiind consfințit prin documente precum Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, Pilonul European al Drepturilor Sociale etc. În centrul acestui model se află ideea că dezvoltarea economică sustenabilă nu este posibilă fără integrarea socială echitabilă a tuturor cetățenilor, inclusiv a celor aflați în situații de vulnerabilitate, precum refugiații și solicitanții de azil. Astfel, MSE oferă o bază solidă pentru dezvoltarea politicilor de integrare a refugiaților și migranților în mod echitabil și sustenabil.

În ceea ce privește conceptul statului bunăstării, studiul realizat de Laužadytė-Tutlienė, Baležentis și Goculenko cercetează, pe lângă dimensiunea evolutivă a noțiunii, clasificarea în care se încadrează statele europene [37]. Investigația auto-

rilor elucidează faptul că statul bunăstării (welfare state) desemnează o formă de organizare instituțională în care statul își asumă un rol activ în garantarea unui nivel minim de trai pentru cetățeni, prin furnizarea de servicii sociale, protecție împotriva riscurilor și diverse mecanisme redistributive. De-a lungul timpului, conceptul a reflectat diferențe de abordare între diverse sisteme politice și culturale. Astfel, printre primii cercetători care au propus o tipologizare a statului bunăstării se numără Richard M. Titmuss (1974), ulterior sociologul danez Gøsta Esping-Andersen (1995), iar Korpi și Palme (1998) au rafinat clasificările existente, identificând cinci modele teoretice ale statului bunăstării: țintit, corporatist, de protecție de bază, cuprinzător și voluntar subvenționat. Aceste modele reflectă variabilitatea sistemelor europene în funcție de criterii precum universalismul, accesibilitatea serviciilor și nivelul de intervenție al statului. Totodată, investigația subliniază faptul că țările din Europa Centrală și de Est constituie modele distincte al statului bunăstării, diferit de cele clasice - liberal, corporatist, social-democrat și sud-european, cât și prezintă o metodologie de referință care stabilește grupul statelor bunăstării din Europa de Est.

Autorii studiului au utilizat o metodologie specifică de măsurare, bazată pe variabilele împărțite în patru domenii principale: programe guvernamentale, situația politică, situația economică și situația socială, conform datelor Eurostat. Această abordare a permis cercetătorilor să evalueze statele membre ale Uniunii Europene și să identifice grupul specific de state ale bunăstării din regiunea est-europeană. Totuși, prezentul articol nu își propune să includă Republica Moldova în această a/naliză comparativă, deoarece acest lucru ar depăși limitele metodologice și capacitățile studiului. Metodologia autorilor menționați analizată în acest context, poate fi utilizată ca punct de referință teoretic și practic pentru studii ulterioare, oferind o bază pentru dezvoltarea cercetărilor în domeniul coeziunii sociale și politicilor de integrare. Prin urmare, fundamentarea teoretică a acestei cercetării se sprijină pe ideea că adaptarea Modelului Social European în Republica Moldova se referă nu doar la standardele normative ale UE, ci și la caracteristicile structurale ale statului bunăstării est-european. Coeziunea socială, în acest sens, devine o miză dublă: pe de o parte, pentru asigurarea stabilității interne în fața provocărilor demografice și migraționale, iar pe de altă parte, ca element de convergență în procesul de integrare europeană.

1.2 Rolul securității umane în contextul edificării coeziunii sociale între comunitățile-gazdă și refugiații ucraineni

Într-un context internațional marcat de crize multiple, conflicte armate, schimbări climatice, migrații forțate, polarizare socială, paradigma securității umane a obținut o importanță tot mai mare în cercetările din domeniul științelor politice și sociale[10-14]. Această abordare deplasează accentul de la securitatea statului către siguranța și bunăstarea individului, având în centru respectarea demnității umane și asigurarea condițiilor minime de trai, libertate și participare socială. În cazul Republicii Moldova, criza refugiaților ucraineni a adus în prim-plan nevoia de consolidare a coeziunii

sociale în fața unor provocări fără precedent. Această realitate a impus o regândire a modului în care instituțiile publice, societatea civilă și comunitățile locale pot gestiona relația cu noii veniți, într-o manieră compatibilă cu principiile internaționale și cu angajamentele asumate în procesul de integrare europeană [15-17].

Noțiunea de securitate umană a fost consacrată în plan internațional odată cu Raportul Dezvoltării Umane din 1994, elaborat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) [18]. Spre deosebire de paradigma clasică, centrată pe apărarea teritoriului național, securitatea umană propune o abordare integrată, multidimensională, care include securitatea economică, alimentară, a sănătății, a mediului, personală, comunitară și politică. În literatura de specialitate, conceptul a fost dezvoltat pe mai multe direcții. Autorii precum Amartya Sen și Mahbub ul Haq [19] au subliniat importanța libertăților reale și a capacității indivizilor de a-și construi vieți demne, în timp ce cercetători contemporani analizează aplicabilitatea noțiunii în situații de criză umanitară sau migrație forțată [20].

Dezbaterea academică reflectă o tensiune între caracterul normativ și cel operațional al conceptului, între idealismul umanist și imperativele de securitate ale statelor. În contextul est-european, unde procesele democratice sunt adesea fragile și societățile rămân profund marcate de traumele trecutului sovietic, aplicarea perspectivei securității umane devine esențială pentru înțelegerea vulnerabilităților și a capacităților de reziliență ale comunităților [21]. În cazul Republicii Moldova, literatura autohtonă asupra securității umane este relativ nouă și în formare. Totuși, în ultimii ani au fost elaborate documente strategice care includ, în mod indirect, elemente ale acestui concept, precum Strategia Națională de Dezvoltare ”Moldova europeană 2030”, Planul Național de Dezvoltare 2025-2027, diverse strategii sectoriale și planuri de acțiune, etc.

În prezent, coeziunea socială este înțeleasă ca un proces de menținere a unității sociale prin incluziune, participare civică, încredere interpersonală și solidaritate între indivizi și grupuri [23]. La nivel european, noțiunea a fost consolidată prin documente precum Raportul Consiliului Europei din 2008 [24] și Strategia 2020 a Uniunii Europene [25], care identifică coeziunea drept o condiție esențială pentru dezvoltarea durabilă, stabilitatea socială și reducerea inegalităților. În această viziune, coeziunea socială presupune nu doar evitarea excluziunii, ci și crearea de punți între diversele comunități ce reprezintă o preocupare majoră în contextul noilor valuri de migrație și al crizelor umanitare recente.

Integrarea refugiaților, ca proces interdependent cu coeziunea socială, implică o dublă responsabilitate: pe de o parte, a statului gazdă de a crea politici favorabile incluziunii, iar pe de altă parte, a indivizilor de a se adapta normelor și valorilor societății de primire [8, p. 323]. Acest echilibru delicat presupune intervenții multisectoriale în domeniile educație, sănătate, participare economică și politică, cu o abordare centrată pe securitatea umană și drepturile omului. Modelele de integrare adoptate de statele europene variază de la cele asimilatoare (precum în Franța), la cele multiculturalis-

te (ex. Canada) sau interculturale (promovate în documentele Comisiei Europene)[8, p.324]. În ultimii ani, se conturează un nou model bazat pe coeziune socială adaptivă, care pune accentul pe implicarea comunităților locale în procesele de integrare și pe construirea de relații sociale între localnici și nou-veniți [5].

În cazul Republicii Moldova, experiența integrării refugiaților este una relativ nouă și a fost provocată de afluxul masiv de persoane refugiate din Ucraina începând cu februarie 2022. Acest context a revelat atât potențialul solidarității comunitare, cât și fragilitățile sistemului administrativ și ale cadrului normativ. Totodată, au fost inițiate măsuri concrete, sprijinite de parteneri internaționali, pentru a facilita integrarea temporară și, în unele cazuri, pe termen mediu [26-28]. Astfel, securitatea umană condiționează coeziunea socială și devine nu doar un obiectiv al politicilor publice, ci și o necesitate pragmatică pentru prevenirea tensiunilor sociale, asigurarea stabilității și întărirea rezilienței la nivel local.

1.3 Analiza dinamicilor prin prisma Modelului Social European adaptat în contextul Republicii Moldova

Statutul de stat tranzit implică provocări instituționale pentru Republicii Moldova, iar profilul de țară de destinație nu este promovat prin discursul public, chiar dacă statul nostru este amplasat în proximitatea UE și are obținut statutul de candidat la aderarea în comunitatea europeană. În acest context, datele de referință ar putea influența formularea de politici publice, inclusiv și în contextul integrării străinilor. Unul dintre evaluatorul recunoscut la nivel global este Indicele Dezvoltării Umane(IDU) ce reflectă nivelul de dezvoltare al unei țări, utilizat de către Biroul pentru Raportul de Dezvoltare Umană al Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. Conform reprezentanței PNUD în Republica Moldova[38], experții constată că în ultimii treizeci de ani, Moldova a înregistrat o creștere cu 10,9% a valorii IDU (de la 0,690 la 0,763). De la proclamarea independenței până în prezent, speranța de viață la nivel național a crescut cu 0,6 ani (68,6 ani în 2022), anii preconizați de școlarizare cu 4,6 ani (14,9 ani în 2022), iar media anilor de școlarizare cu 2,7 ani (11,8 ani în 2022). În același timp, în aceeași perioadă de referință, venitul național brut pe cap de locuitor a scăzut cu aproximativ 7,8% (12,964 dolari SUA în 2022).

În acest context, bunăstarea comunităților reprezintă un catalizator al coeziunii sociale și vom menționa un alt indicator care poate fi deopotrivă relevant în formularea de politici publice drept soluții pentru provocările specifice interne. Astfel, reprezentanța PNUD Republica Moldova, în colaborare cu Biroul Național de Statistică, a emis un raport analitic privind sărăcia multidimensională a Republicii Moldova pentru anii 2022[39]. Dintre referințele cheie putem menționa: în anul 2022, aproape 811 mii de persoane din Moldova (31,1% din populație) erau sărace din punct de vedere monetar conform pragului național al sărăciei (2942 MDL pe lună); 716 mii de persoane (27,5% din populație) erau sărace din punct de vedere multidimensional, deoarece se confruntau cu deprivări în cel puțin 35% din indica-

torii ponderați; fiecare persoană săracă din punct de vedere multidimensional este, în medie, deprivată în 46,5% de indicatori ponderați; etc.

Tabel 1. Analiza rezultatelor IDU și indicele sărăciei multidimensionale, Republica Moldova

Indicator	Valoare 1992	Valoare 2022	Evoluție	Observații
Indicele Dezvoltării Umane (IDU)	0,690	0,763	Creștere cu **10,5%**	Categoria țărilor cu dezvoltare umană înaltă.
Speranța de viață	68,0 ani	68,6 ani	Creștere cu **0,6 ani**	Evoluție moderată; necesită investiții în sănătate publică.
Anii preconizați de școlarizare	10,3 ani	14,9 ani	Creștere cu **4,6 ani**	Creșterea reflectă îmbunătățiri în sistemul educațional.
Media anilor de școlarizare	9,1 ani	11,8 ani	Creștere cu **2,7 ani**	Educația joacă un rol important în dezvoltarea umană.
Venitul Național Brut (VNB) per capita	14.000 USD	12.964 USD	Scădere cu **7,8%**	Reflectă provocări economice în ultimii ani.
Procentul populației sărace (monetar)	N/A	31,1%	Aproximativ **811 mii persoane sărace**	Pragul național al sărăciei – 2942 MDL pe lună.
Populația săracă multidimensional	N/A	27,5%	**716 mii persoane** confruntate cu deprivări în cel puțin 35% din indicatorii ponderați.	Deprivare în medie la 46,5% dintre indicatori ponderați.
Declinul demografic	4,36 mil.	3,4 mil.	Scădere de **13,9%** între recensămintele din 2014 și 2024; pierdere de **~2 milioane persoane** din 1991.	Cauzat de migrație, spor natural negativ, îmbătrânirea populației, perspectivelor economice

Elaborat de autor în baza rapoartelor PNUD Moldova și BNS pentru anul 2022

Modelul Social European este construit pe baza unui stat al bunăstării (Welfare State), care promovează interdependența dintre progresul economic cu cel social[29]. A fost introdus pentru prima dată de Jacques Delors în anii 1980, ca o alternativă la modelele economice bazate pe capitalism pur, și subliniază importanța dialogului social, a securității sociale și a incluziunii[30]. Conceptul Modelul Social European este folosit pentru a descrie experiența europeană de promovare simultană a creșterii economice durabile și coeziunea socială. Acest concept, actual în ambele discursuri academice și politice, este direcționat către o a treia cale de realizare a unei societăți, spre deosebire de cea neoliberală parcursă de SUA sau a modelului profund socialist. Astfel, MSE promovează politici publice care facilitează accesul la educație, ocupare, servicii sociale și participare civică pentru toate categoriile sociale.

În cazul Republicii Moldova, care și-a afirmat în mod constant angajamentul față de integrarea europeană, adaptarea Modelului Social European capătă o relevanță aparte. Deși țara noastră nu este membră UE, armonizarea legislației cu acquis-ul comunitar, reformele din domeniul protecției sociale și deschiderea către valorile democratice europene oferă un cadru favorabil pentru aplicarea principiilor MSE. Criza refugiaților ucraineni a acționat ca un test de stres pentru capacitatea Republicii Moldova de a transpune în practică aceste valori. Răspunsul instituțional și comunitar s-a bazat pe o combinație de sprijin internațional, eforturi guvernamentale și inițiative ale societății civile[31-33].

Cu toate acestea, resursele limitate, diferențele culturale și lingvistice evidențiază nevoia unei adaptări locale a MSE, care presupune încurajarea dialogului social la

nivel local între autorități, ONG-uri, cetățeni și refugiați; acces real și nediscriminatoriu la servicii publice (educație, sănătate, ocupare); susținerea incluziunii economice și participării civice a refugiaților; combaterea prejudecăților și promovarea solidarității prin campanii de sensibilizare și inițiative interculturale; consolidarea capacității instituționale locale pentru gestionarea coeziunii sociale. Prin urmare, Republica Moldova poate valorifica această situație fără precedent pentru a consolida un model propriu de coeziune socială inspirat din MSE, dar ajustat contextului geopolitic, economic și identitar local. Această direcție strategică poate contribui nu doar la integrarea sustenabilă a refugiaților, ci și la întărirea rezilienței democratice și la accelerarea procesului de integrare europeană.

Concluzii

Republica Moldova se confruntă cu provocări majore la adresa factorului demografic, care afectează în mod direct dezvoltarea economică, echilibrul pieței muncii și sustenabilitatea sistemelor sociale. Dinamica recentă a fluxurilor de migrație impune o regândire a politicilor sociale, astfel încât acestea să promoveze incluziunea și coeziunea într-un mod coerent și adaptat realităților naționale. În această ecuație delicată, capacitatea statului de a răspunde eficient și empatic noilor realități devine esențială. Integrarea străinilor și persoanelor strămutate capătă, astfel, o dimensiune strategică, care depășește cadrul umanitar și implică reconfigurări structurale în sfera socio-economică și instituțională. În acest context, integrarea refugiaților ucraineni nu trebuie privită doar ca o obligație umanitară, ci și ca o oportunitate strategică. Modelul Social European oferă un cadru valoric și normativ relevant, întrucât promovează solidaritatea, echitatea socială și coeziunea comunitară.

MSE oferă o perspectivă valoroasă asupra modului în care pot fi construite societăți echitabile, solidare și coezive. Valori precum justiția socială, solidaritatea interumană și participarea activă devin repere esențiale pentru Republica Moldova în procesul său de aliniere la standardele europene. Adaptarea acestor principii la realitățile locale presupune o regândire strategică a mecanismelor de integrare, care să nu copieze mecanic modele externe, ci să răspundă nevoilor și specificului național.

Într-o abordare teoretică, acest articol a subliniat importanța dezvoltării unui cadru conceptual propriu, ancorat în valorile europene, dar flexibil și contextualizat. Promovarea coeziunii sociale nu este doar o datorie morală, ci și un imperativ strategic pentru stabilitatea și dezvoltarea țării. În acest sens, elaborarea unor politici publice eficiente de integrare a refugiaților, bazate pe date, pe cercetare și pe dialog intercomunitar, devine o necesitate pentru construirea unei societăți reziliente și prospere.

Prin urmare, este necesară elaborarea unor politici publice care să transpună în mod coerent principiile solidarității și echității sociale în practici instituționale și comunitare. Adaptarea MSE în contextul moldovenesc trebuie să țină cont de vulnerabilitățile locale, dar și de resursele existente, inclusiv sprijinul internațional.

O astfel de abordare oferă o bază utilă pentru cercetări viitoare, care să vizeze dimensiunea aplicativă și impactul asupra coeziunii sociale reale.

Referințe bibliografice:

1. EPC/ KBF. *Beyond the Common Basic Principles on integration, Issue* Paper 27, 15 April 2005. https://www.epc.eu/content/PDF/2005/EPC_Issue_Paper_27_Basic_Principles_on_Integration.pdf
2. Guvernul RM. *Proiect cu privire la aprobarea "Programului privind integrarea etapizată a străinilor în Republica Moldova pentru perioada 2025-2027*". https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/236-mai-2025.pdf
3. Ministry of Internal Affairs. General Inspectorate for Migration. *Statistical Compendium of the Extended Migration Profile of Republic of Moldova for the years 2021-2023*. Chisinau, 2024. 55 p. https://igm.gov.md/wp-content/uploads/2024/12/Compendiul-Statistic-al-PME_-ed-2024.pdf
4. Comisia Europeană. *Plan de acțiune privind integrarea și incluziunea pentru perioada 2021-2027*. COM(2020) 758 final. Bruxelles, 2020. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0758
5. UNHCR. *Regional Refugee Response for the Ukraine Situation 2025-2026*. Geneva, Switzerland, January 2025. https://data.unhcr.org/en/documents/details/114599
6. Data for Impact. Quality of Life Survey. Republic of Moldova, 2024. USA, University of North Carolina. https://www.data4impactproject.org/wp-content/uploads/2024/06/Moldova-Quality-of-Life-Survey_SR-24-213-D4I_508c-1.pdf
7. European Court of Auditors. *The integration of migrants from outside the EU. Briefing Paper, May 2018*. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/briefing_paper_integration_migrants/briefing_paper_integration_migrants_en.pdf
8. RADU, M. Politica și practica privind integrarea imigranților și refugiaților în statele europene. In: *Calitatea Vieții*, 17(3-4), 319–341. Retrieved from https://revistacalitateavietii.ro/journal/article/view/629
9. Cu privire la integrarea străinilor în Republica Moldova: lege nr. 274 din 27-12-2011/ Regarding the integration of foreigners in the Republic of Moldova: law no. 274 of 12-27-2011.In: *Monitorul Oficial* 31-12-2020 Nr. 372-382 art. 342.
10. SPRÎNCEAN, S. Securitatea umană și bioetica. Chișinău: Tipografia Centrală, 2017; 304 p. ISBN 978–9975–53–589–2.
11. SPRINCEAN, S. Provocări contemporane la adresa securității umane și siguranței persoanei. In: *Statul, securitatea şi drepturile omului în era digitală*, 1 decembrie 2023. Chişinău: CEP USM, 2023, Volum 1, p. 202-209.
12. SPRINCEAN, S. Siguranța persoanei în contextul sistemului de asigurare a securității umane. In: *Parteneriatul Estic: spre o comunitate a democrației și prosperității*, Ed. 16, 31 martie - 1 aprilie 2023. Chișinău: "Print-Caro" SRL, 2023, 1, p. 98-105.

13. SPRINCEAN, S. Conceptual, methodological and bioethical perspectives of strengthening human security in Republic of Moldova. În: *Cross Border Journal for International Studies* / Universitatea „Dunărea de Jos" Galați. Vol. 2, nr. 4, 2017, p. 81-94.
14. SPRINCEAN S. Politici de asigurare a securității umane în condiții pandemice. În: *Top 10 probleme politice a societăţii în contextul pandemiei de coronavirus de tip nou*. Chişinău: Tipografia Centrală. Subcap. 2.5. 2022, p. 179-218.
15. UNFPA Moldova. Temporary protection – a right to medical services for refugees from Ukraine. [online]. https://moldova.unfpa.org/en/publications/temporary-protection-%E2%80%93-right-medical-services-refugees-ukraine
16. EUAA. EU Asylum Agency deploys to Moldova [online] https://euaa.europa.eu/news-events/eu-asylum-agency-deploys-moldova
17. Norwegian Refugee Council. NRC in Moldova. Humanitarian overview. [online] https://www.nrc.no/countries/europe/moldova
18. United Nations Development Programme (UNDP). Human Development Report. New Dimensions of Human Security. New York: Oxford University Press, 1994; 136 p. ISBN 0-19-509170-1. Retrieved from: https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostats.pdf
19. BARU, S. Mahbub ul Haq and Human Development: A Tribute. In: *Economic and Political Weekly*, 1998; 33(35), 2275–2279. Retrieved from: http://www.jstor.org/stable/4407121
20. McAuliffe, M. and L.A. Oucho (eds.). World Migration Report 2024. International Organization for Migration(IOM), Geneva, 2024. ISSN 1561-5502, ISBN 978-92-9268-598-0
21. SPRINCEAN, S., GRIGORIU, I. Perspective civilizaționale în procesul de asigurare a securității umane. În: *Promovarea valorilor social-economice în contextul integrării europene*. Conferința Științifică Internațională, USEM, Ediţia a 7-a, 6-7.12.2024. Chișinău: USEM (Pulsul Pieţei). 2025, p. 531-541.
22. FONSECA, X., LUKOSCH, S., & BRAZIER, F. Social cohesion revisited: a new definition and how to characterize it. In: *The European Journal of Social Science Research*, 2018; 32(2), 231–253. https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1497480
23. SPĂTARU, T. Relevanța coeziunii sociale în studiul societății moderne. In*: Formarea și consolidarea coeziunii sociale în Republica Moldova în contextul apropierii de Uniunea Europeană*. Studiu sociologic, Ed. 1, 30 iunie 2020, Chișinău/Odessa. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 2021, Vol.1, pp. 35-58. ISBN 978-9975-157-27-8.
24. Parlamentul European. RAPORT privind contribuția activității de voluntariat la coeziunea economică și socială. Raport - A6-0070/2008. 10.3.2008 - (2007/2149(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2008-0070_RO.html

25. EUR-Lex. Politica de coeziune pentru realizarea strategiei Europa 2020 (2014-2020). https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/summary/cohesion-policy-to-deliver-the-europe-2020-strategy-2014-2020.html?fromSummary=26
26. Cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a domeniului afacerilor interne pentru anii 2022-2030: Hotărâre nr. 658 din 23-09-2022/ Regarding the approval of the Development Strategy for the field of internal affairs for the years 2022-2030: Decision no. 658 of 23-09-2022. In: Monitorul Oficial 28-10-2022 Nr. 334-341 art. 797
27. Cu privire la acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina: Hotărâre nr. 21 din 18-01-2023/ Regarding the granting of temporary protection to displaced persons from Ukraine: Decision no. 21 of 18-01-2023. In: Monitorul Oficial 26-01-2023 Nr. 21-22 art. 38
28. Cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General pentru Migrație: Hotărâre nr. 16 din 11-01-2023. In: Monitorul Oficial 19-01-2023 Nr. 10-12 art. 25
29. Hellström, E., Kosonen, M. GOUVERNER L'ÉTAT-PROVIDENCE ET AU-DELÀ DES SOLUTIONS POUR UN MONDE COMPLEXE ET UN AVENIR INCERTAIN. Policy paper nr. 148, Institut Jacques Delors / Vision Europe Summit, décembre 2015. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/gouverneretatprovidence-hellstromkosonen-ijd-ves-dec15-4.pdf
30. Rockwell, K.M. Jacques Delors' Contributions Were Immense. 2024[online]. https://ecipe.org/blog/jacques-delors-contributions-were-immense/
31. People in Need. One year since the invasion: We are helping people in Moldova support refugees from Ukraine. [online] https://www.peopleinneed.net/one-year-since-the-invasion-we-are-helping-people-in-moldova-support-refugees-from-ukraine-10029gp (visited 20.03.2025)
32. Agency for Technical Cooperation and Development. How ACTED supports Ukrainian refugees in Moldova [online]. https://www.acted.org/en/ukraine-conflict-how-we-support-refugees-in-moldova/ (visited 20.03.2025)
33. INTERSOS. Moldova - ON THE FRONTLINE IN THE EMERGENCY IN UKRAINE [online]. https://www.intersos.org/en/ukraine-emergency/(visited 20.03.2025)
34. UNCHR. Socio-Economic Insights Survey (SEIS) Moldova, november 2024. [online]. Retrieved from: https://data.unhcr.org/en/documents/details/112283 (visited 20.02.2025)
35. CHAN, J. et al. Reconsidering social cohesion: developing a definition and analytical framework for empirical research. In: *Social Indicators Research*, 2006; 75: pp. 273–302, Springer 2006. doi 10.1007/s11205-005-2118-1.
36. JEPSEN, M., AMPARO, S.P. The European Social Model: an exercise in deconstruction. In: *Journal of European Social Policy* 15(3), 2005, pp. 231-245 DOI: 10.1177/0958928705054087

37. LAUZADYTE-TULIENE, A., BALEZENTIS, T., GOCULENKO, E. Welfare State in Central and Eastern Europe. In: *Economics and Sociology*, 11(1), 100-123. doi:10.14254/2071-789X.2018/11-1/7. Retrieved from https://etalpykla.lituanistika.lt/object/LT-LDB-0001:J.04~2018~1584361612827/J.04~2018~1584361612827.pdf
38. PNUD Moldova. Inegalitățile și șocurile multidimensionale ar putea limita dezvoltarea umană în Moldova, 2024.[online]. Disponibil: https://www.undp.org/ro/moldova/press-releases/inegalitatile-si-socurile-multidimensionale-ar-putea-limita-dezvoltarea-umana-moldova-potrivit-unui-raport-pnud (vizitat 07.01.2025)
39. Biroul Naţional de Statistică și PNUD/ elaborare: Aurelia Spătaru [et al.]. Analiza sărăciei multidimensionale în Republica Moldova în anul 2022: Raport analitic. Chișinău: Biroul Naţional de Statistică, 2024 – 52 p. Statistica Moldovei/ Biroul Național de Statistică, ISBN 978-9975-53-418-5. ISBN 978-9975-177-37-5 (PDF) 338:316.42(478) A 48.

CZU: 341.231.14:314.745.22(478) DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.30

REGLEMENTĂRI ȘI MECANISME INTERNAȚIONALE ALE PROTECȚIEI REFUGIAȚILOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA[1]

INTERNATIONAL REGULATIONS AND MECHANISMS FOR THE PROTECTION OF REFUGEES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

SPRINCEAN Serghei
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice al USM
doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar
ORCID: 0000-0002-7411-9958
E-mail: sprinceans@yahoo.com

GRIGORIU Inga
Școala doctorală Științe Sociale, USM, doctorandă
ORCID: 0009-0006-7289-8624
E-mail: inga.grigoriu@da.md

GUIGOV Alexandru
Consilier juridic, Centrul de Drept al Avocaților (CDA)
ORCID: 0009-0001-6632-8864
E-mail: alexguigov@gmail.com

Abstract*. This study examines the international regulatory framework, institutions, and support mechanisms related to refugee protection in the Republic of Moldova, assessing their functionality as international and European standards to be implemented in national states such as the Republic of Moldova. By referencing key international conventions, European documents, and international legislation, the study highlights the hierarchy of applicable legal instruments, the role and objectives of European and international institutions, and the contributions of partners involved in managing refugee flows. The investigation is conducted within the framework of the project "Camps and Camp-Like Settings in Urban Environments: Bridging Humanitarian and Development Activities", supported by the Swiss Network for International Studies (SNIS).*

Keywords*: refugees, asylum, international protection, human rights, migration, security*

---

[1] Articolul este elaborat în cadrul subprogramului de cercetare: 01.05.01 *„Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice"* și în cadrul proiectului *„Camps and Camp-Like Settings in Urban Environments: Bridging Humanitarian and Development Activities",* finanțat de SNIS.

Introducere

Protecția juridică a refugiaților reprezintă un subiect de interes major la nivel internațional, având implicații juridice, sociale și politice [1, p. 27; 2, p. 82]. Conform normelor generale [3, p. 34], gestionarea și integrarea refugiaților este un proces complex, care implică multiple niveluri de decizie și acțiune ce necesită o coordonare consolidată între o varietate de actori la nivel național și internațional [4, p. 51; 5, p. 37]. Acest proces include instituții guvernamentale, organisme internaționale, organizații non-guvernamentale, autorități locale, societatea civilă, fiecare având un rol esențial în asigurarea protecției, sprijinului și incluziunii refugiaților [6, p. 189; 7, p. 8]. Interacțiunea dintre acești actori determină eficiența răspunsului la criza refugiaților și influențează atât adoptarea politicilor de azil, implementarea măsurilor de protecție, cât și organizarea mecanismelor de asistență umanitară [8, p. 53; 9, p. 71].

Metodologia aplicată

Studiul utilizează metoda analitică pentru examinarea legislației internaționale [10, p. 105; 11, p. 113], identifică principalele norme aplicabile în domeniul protecției refugiaților, analizează ordinea instituțională, structura și atribuțiile autorităților implicate în protecția refugiaților [12, p. 463; 13, p. 93]. Metoda documentară este utilizată pentru colectarea și interpretarea actelor normative și altor documente juridice relevante [14, p. 31; 15, p. 335]. Metoda prospectivă examinează mecanismele de sprijin existente, inclusiv parteneriatele dintre diverse organizații internaționale și ONG-urile internaționale specializate [16, p. 544; 17, p. 221], pentru a determina impactul acestora asupra condițiilor de primire și integrare a refugiaților [18, p. 81; 19, p. 482]. De asemenea, analiza comparativă permite evaluarea compatibilității, diferențelor și asemănărilor dintre cadrul legislativ al unelor state membre ale UE cu cel al Uniunii Europene [20, p. 92; 21, p. 96], cât și a nivelului de coordonare dintre instituțiile naționale și actorii internaționali [22, p. 162; 23, p. 11].

Rezultatele investigației

Cadrul juridic internațional, organizații și instituții internaționale în domeniul protecției refugiaților.

În acest context, menționăm reglementările internaționale și regionale transpuse în legislația națională după cum urmează [24]:

Declarația Universală a Drepturilor Omului la Art. 14 garantează dreptul persoanelor de a solicita azil și de a beneficia de azil în alte țări pentru a nu fi persecutate.

Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților din 28 iulie 1951 și Protocolul privind statutul refugiaților din 31 ianuarie 1967 încheiat la New York [25], stabilesc o definiție universală unică a termenului ”refugiat”, principiile cheie și drepturile persoanelor cărora li s-a acordat statutul de refugiat, cât și responsabilitățile statelor care acordă azil.

Convenția din 28 septembrie 1954 privind statutul apatrizilor adoptată la New York [26] stabilește drepturile și obligațiile apatrizilor, inclusiv accesul la educație, angajare și documente de călătorie.

Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 la ODD 10 stabilește „asigurarea unei migrații legale, desfășurate în condiții de siguranță și ordine, care să presupună respectarea deplină a drepturilor omului și aplicarea unui tratament uman migranților, indiferent de statutul lor, refugiaților și persoanelor strămutate" [24].

Pactul global pentru o migrație sigură, reglementată și ordonată, precum și obiectivele Pactului global pentru refugiați [27], care vizează promovarea cooperării internaționale prin definirea unor principii directoare și prin furnizarea unui cadru multilateral de politici.

Organizații și structuri internaționale de protecție a drepturilor omului și a refugiaților

Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) este principala agenție a ONU responsabilă de protecția și asistența refugiaților la nivel global [28, p. 27], cu misiunea de a oferi sprijin persoanelor forțate să-și părăsească țările de origine din cauza conflictelor, persecuțiilor sau altor situații de criză [29, p. 555; 30, p. 312]. Deține rolul de a supraveghea implementarea Convenției de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților și a Protocolului adițional din 1967 [31, p. 532; 32, p. 232]. Organizația colaborează intensiv cu guvernele, organizațiile non-guvernamentale și instituțiile internaționale pentru a asigura respectarea drepturilor fundamentale ale refugiaților și pentru a facilita soluții durabile [33, p. 510; 34, p. 22].

În Republica Moldova, UNHCR are o prezență activă încă din anul 1998, când a fost semnat un acord de cooperare cu autoritățile naționale pentru sprijinirea refugiaților și a solicitanților de azil [35]. Organizația joacă un rol crucial în oferirea de asistență juridică, materială și tehnică pentru consolidarea sistemului național de azil și protecție a refugiaților [36, p. 41; 37, p. 43]. De-a lungul anilor, acest parteneriat a contribuit la dezvoltarea unor politici solide de protecție și integrare, iar sprijinul acordat de Republica Moldova refugiaților s-a evidențiat în mod special în contextul crizei umanitare generate de conflictul din Ucraina [38, p. 101; 39, p. 122]. Mențiunea de Onoare în cadrul Premiul Nansen pentru Refugiați, decernat de UNHCR în 2024 [40], a recunoscut la nivel internațional eforturile Republicii Moldova în acest domeniu [41, p. 26; 42, p. 347]. Distincția a subliniat solidaritatea și generozitatea deosebită de care au dat dovadă cetățenii, autoritățile și organizațiile umanitare din Republica Moldova în oferirea de sprijin persoanelor forțate să își părăsească locuințele [43, p. 204; 44, p. 159].

Fondul Națiunilor Unite pentru Populație (UNFPA) este agenția ONU dedicată sănătății reproductive și drepturilor femeilor și tinerilor [45, p. 9; 46, p. 32]. În Republica Moldova, UNFPA joacă un rol semnificativ la îmbunătățirea serviciilor medicale și accesul la îngrijirea de calitate atât pentru populația locală, cât și pentru

refugiați [47, p. 337; 48, p. 40]. Contribuie la crearea de spații sigure, suport pentru tineri și adolescenți, combaterea violenței bazate pe gen, sprijinirea refugiaților, în special a femeilor și copiilor afectați de crize umanitare prin oferirea de asistență necesară [49, p. 245; 50, p. 141]. În contextul crizei refugiaților din Ucraina, UNFPA și-a intensificat eforturile în Moldova, oferind suport logistic și financiar pentru a răspunde nevoilor urgente ale refugiaților [51]. Organizația colaborează strâns cu autoritățile locale și alte agenții internaționale pentru a coordona eficient asistența umanitară și a promova coeziunea socială între refugiați și comunitățile gazdă [52, p. 19; 53, p. 524].

Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) este agenția Națiunilor Unite dedicată gestionării migrației, având misiunea de a sprijini statele și persoanele în asigurarea unei migrații sigure, ordonate și reglementate [54, p. 11; 55, p. 150]. OIM și-a început activitatea în Republica Moldova în 2001, iar în 2003, țara a devenit oficial stat membru al organizației [56, p. 82]. OIM asistă autoritățile din Republica Moldova în dezvoltarea și implementarea politicilor eficiente de migrație, protecția drepturilor migranților și refugiaților, promovează integrarea acestora în comunitățile locale [57, p. 149; 58, p. 39]. În contextul crizei refugiaților din Ucraina, OIM oferă asistență umanitară, inclusiv servicii de relocare, sprijin și protecție pentru persoanele strămutate [28, p. 28].

Comitetul Internațional al Crucii Roșii (CICR) este o organizație umanitară recunoscută la nivel mondial pentru protejarea victimelor conflictelor armate și a altor situații de violență cu un rol crucial în oferirea de asistență umanitară, monitorizarea respectării dreptului internațional umanitar și sprijinirea comunităților afectate de conflicte [59, p. 106; 60, p. 188].

În contextul conflictului din Ucraina, CICR a intensificat eforturile de asistență umanitară pentru refugiații ucraineni prin colaborarea intensă cu autoritățile naționale și organizațiile locale din Republica Moldova în vederea oferirii sprijinului material și logistic și a facilitării accesului la servicii esențiale [61, p. 257; 62, p. 151]. Drept urmare, în a. 2023, Parlamentul Republicii Moldova a ratificat un acord cu CICR [63], oferindu-i un statut oficial și recunoscându-l ca o entitate diplomatică în țară. În colaborare cu Ministerul Afacerilor Interne, CICR contribuie activ la gestionarea fluxurilor de refugiați și crizelor umanitare prin sprijinirea structurilor guvernamentale și oferirea de instruiri specializate [64, p. 70]. Mai mult, organizația a stabilit un parteneriat cu Ministerul Muncii și Protecției Sociale pentru a îmbunătăți asistența acordată persoanelor vulnerabile [65, p. 177].

HelpAge International este o organizație globală dedicată protecției și îmbunătățirii calității vieții persoanelor în vârstă, cu un accent deosebit pe grupurile vulnerabile afectate de crize umanitare [66, p. 38]. În Republica Moldova, organizația joacă un rol important în sprijinirea refugiaților vârstnici prin asistență directă cum ar fi alimente și mese calde, produse de igienă, medicamente [67]. Facilitează accesul acestora la serviciile esențiale, contribuie la amenajarea unor centre de sprijin,

sprijină integrarea în comunitățile gazdă, organizează activități de socializare, sprijin psihosocial, cât și activități de advocacy [68, p. 82]. În colaborare cu autoritățile naționale și internaționale, organizația întreprinde acțiuni pentru ca nevoile specifice ale refugiaților vârstnici să fie recunoscute și incluse în politicile de sprijin și strategiile naționale de asistență umanitară [69, p. 8].

Cadrul juridic european, instituții și mecanismele de sprijin pentru protecția refugiaților

În asigurarea reglementărilor normelor comunității europene privind refugiații, Republica Moldova se conduce de [70]:

Carta Uniunii Europene, art. 18 garantează dreptul la azil și stabilește obligațiile statelor membre în gestionarea cererilor de protecție internațională.

Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri [71].

Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 stabilește standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (reformare) [72]

Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (reformare) [73]

Regulamentul nr. 539/2001/CE al Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerați de această obligație [74].

Instituții și mecanisme de sprijin europene pentru protecția refugiaților

Uniunea Europeană reprezintă un partener strategic și un pilon esențial al sprijinului acordat Republicii Moldova în gestionarea crizei refugiaților prin asistență financiară, suport logistic, politici de cooperare și integrare, etc. Statelor care acordă protecție internațională UE a alocat susținere financiară de 17 miliarde euro [75] pentru acoperirea nevoilor urgente ale refugiaților, inclusiv pentru adăpost, hrană, servicii medicale și educație, cât și susținerea autorităților naționale în gestionarea fluxurilor de refugiați [76, p. 276]. Astfel, cu sprijinul comunității sunt modernizate punctele de trecere a frontierei, sunt extinse centrele de tranzit și de primire pentru îmbunătățirea infrastructurii necesare gestionării situațiilor de urgență [77, p. 191]. În vederea consolidării capacității administrative a structurilor responsabile de asigurarea unui control eficient al migrației și protecția refugiaților, sunt incluse măsuri

de consolidare a supravegherii frontierelor, precum și parteneriate cu agenții europene specializate cum ar fi FRONTEX, pentru a oferi instruire și sprijin tehnic structurilor naționale responsabile de securitatea frontierelor. Totodată, UE oferă asistență tehnică și legislativă pentru armonizarea politicilor naționale în materie de azil și migrație cu cele europene, astfel încât să fie facilitată integrarea statului în sistemele regionale de protecție a refugiaților [3, p. 21].

Comisia Europeană, Consiliul și Parlamentul European reprezintă instituțiile care promovează protejarea drepturilor omului, democrației și statului de drept în Europa, gestionează provocări generate de crize a refugiaților, manifestate în diverse rânduri în cadrul spațiului comunitar [78, p. 214]. Aceste instituții sprijină Republica Moldova în dezvoltarea unor politici eficiente de protecție și integrare a refugiaților, iar prin intermediul Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și al Comisarului pentru Drepturile Omului, este supravegheată respectarea Convenției Europene a Drepturilor Omului, în materie de protecție internațională împotriva abuzurilor și discriminării.

Agenția Uniunii Europene pentru Azil (EUAA) este o agenție descentralizată a UE cu rolul său principal este de a sprijini statele membre în implementarea eficientă a legislației europene în domeniul azilului, asigurând convergența procedurilor și condițiilor de primire a solicitanților de azil [3]. În contextul crizei refugiaților generate de conflictul din Ucraina, EUAA a extins sprijinul său și către Republica Moldova. În mai 2022, agenția a desfășurat un contingent de personal în Chișinău pentru a oferi asistență autorităților moldovenești în gestionarea fluxului de persoane strămutate. Aceasta a marcat prima misiune a EUAA într-o țară non-UE ce a inclus asistență tehnică și operațională, formare pentru personalul implicat în procesarea cererilor de azil sau pentru a facilita transferul refugiaților către statele membre ale UE și îmbunătățirea capacităților instituționale [79].

Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (FRONTEX) este o instituție responsabilă de gestionarea eficientă a frontierelor externe ale Uniunii Europene și de combaterea criminalității transfrontaliere. În contextul crizei refugiaților declanșate de conflictul din Ucraina, FRONTEX a extins sprijinul său către Republica Moldova ce reprezintă un stat partener esențial în gestionarea fluxurilor migratorii din regiune. În martie 2022, în urma semnării unui acord de statut între Uniunea Europeană și Republica Moldova, FRONTEX a desfășurat ofițeri din corpul său permanent pentru a asista autoritățile moldovene în controlul frontierelor și în procesarea fluxului masiv de refugiați. Astfel, acest fapt a reprezentat prima operațiune cuprinzătoare a agenției într-o țară non-UE, iar până în ianuarie 2023, FRONTEX a avut aproximativ 90 de ofițeri desfășurați în Republica Moldova, oferind suport în verificările la frontieră și supravegherea acesteia [80]. Acești ofițeri au lucrat alături de autoritățile locale pentru a combate traficul de persoane, contrabanda cu droguri, detectarea vehiculelor furate, frauda documentară și terorismul. De asemenea, agenția a colaborat strâns cu Serviciul Vamal al Republicii Moldova pentru a îmbunătăți cooperarea în domeniul vamal.

Organizații regionale relevante în materie de protecție a refugiaților

Consiliul Norvegian pentru Refugiați (CNR) este o organizație umanitară independentă dedicată sprijinirii persoanelor forțate să-și părăsească locuințele din cauza conflictelor și persecuțiilor. În aprilie 2022, NRC și-a înregistrat oficial prezența în Republica Moldova, stabilindu-și biroul central în Chișinău [81]. Organizația implementează diverse programe atât direct, cât și prin intermediul partenerilor locali, oferă sprijin în consolidarea capacităților societății civile locale și a autorităților naționale. Asistă refugiații în găsirea oportunităților de angajare și dezvoltare profesională, oferă consiliere juridică și informații esențiale refugiaților, inclusiv comunităților de romi și resortisanților țărilor terțe, pentru a facilita accesul acestora la drepturi și servicii fundamentale.

Consiliul Danez pentru Refugiați (DRC) este o organizație umanitară internațională cu o lungă tradiție în protecția refugiaților și a persoanelor strămutate forțat. Fiind activ în peste 40 de țări, DRC oferă sprijin esențial în situații de criză, promovând soluții durabile pentru integrarea și protecția persoanelor aflate în dificultate. În Republica Moldova, DRC și-a consolidat prezența în urma crizei refugiaților din Ucraina [82], oferind asistență directă și sprijin instituțional pentru îmbunătățirea capacității de gestionare a fluxurilor migratorii. Organizația colaborează cu autoritățile naționale, ONG-uri locale și parteneri internaționali pentru a oferi sprijin refugiaților și comunităților gazdă prin susținerea centrelor de cazare și asigurarea accesului la facilități de bază, servicii esențiale, consiliere juridică, sprijin documentar în vederea integrării refugiaților și protejarea drepturilor fundamentale [83, p. 45; 84, p. 265].

People in Need este o organizație non-guvernamentală cehă, dedicată furnizării de asistență umanitară și sprijinului pentru dezvoltare în diverse țări. În Republica Moldova, PIN și-a intensificat activitatea în contextul crizei refugiaților din Ucraina, implementând proiecte menite să sprijine atât refugiații, cât și comunitățile gazdă printr-o abordare strategică ce combină colaborarea transfrontalieră moldo-română, dezvoltarea capacităților organizaționale și schimbul de bune practici între organizațiile societății civile [85].

Agency for Technical Cooperation and Development(ACTED) este o organizație umanitară internațională fondată în 1993, angajată în gestionarea crizelor umanitare și promovarea dezvoltării durabile. Cu sediul central în Paris, Agenția operează în peste 40 de țări, sprijinind anual peste 27 de milioane de persoane aflate în situații de vulnerabilitate. În Republica Moldova, organizația și-a început activitatea în martie 2022, ca răspuns la criza refugiaților generată de conflictul din Ucraina [86]. Activitatea ACTED în Republica Moldova este reflectată în gestionarea unui număr important de centre de cazare pentru refugiați, furnizarea unui volum considerabil de asistență umanitară, inclusiv alimente și sprijin financiar pentru chirie.

INTERSOS este o organizație umanitară internațională, fondată în 1992 în Italia, care operează în prima linie a situațiilor de urgență, oferind asistență per-

soanelor afectate de conflicte, violență și sărăcie extremă. În Republica Moldova, INTERSOS și-a început activitatea în martie 2022, concentrându-se pe furnizarea de consultații medicale primare și gestionarea cazurilor medicale, sprijin psihologic, accesul refugiaților la sistemul național de sănătate [87]. De asemenea, organizația colaborează cu autoritățile locale și organizațiile societății civile pentru a implementa programe de protecție comunitară și gestionare a riscurilor de dezastre.

Concluzii:

Ca urmate a cercetării au fost identifiate un șir de concluzii, printre care se evidențiază faptul că investigația a subliniat modul în care normele internaționale impune un cadru comun, bine elaborat și echilibrat, în perspectiva ca aceste valori și principii să fie transpuse în legislația națională a diverselor state, indiferent de statutul acestora, fie ca state-membre ale UE, fie ca state candidat la aderare la UE, sau state cu sau fără un acord de asociere cu UE, care poate implica și un șir de obligații asumate de ajustare a legislației la prerogativele, structura și principiile legislației europene, care să reflecte prin implementare prin intermediul instituțiilor și mecanismelor specifice de protecție, o viziune națională specifică în problema asigurării securității refugiaților și integrării lor sociale ulterioare.

Studiul a evidențiat faptul că protecția juridică a refugiaților, a migranților și solicitanților de azil reprezintă un subiect de interes major la nivel internațional, atât pentru comunitatea academică, pentru societate în general, dar și pentru factorii de decizie, preocupați tot mai mult să facă față crizelor sociale, direct sau tangențial legate de fluxurile de migranți și refugiați, având multiple implicații la nivelul mentalităților sociale, având repercusiuni sociale vaste și pe un termen lung, dar și implicații la nivel politic și de getionare a întregii diversități a sferelor sociale.

Protecția juridică, politică și socială internațională a dezvoltat numeroase mecanisme instituționale care sunt gestionate și promovate de instituții internaționale și naționale care cuprind organizații guvernamentale, organisme internaționale, organizații non-guvernamentale, autorități locale care își propun implemnetarea unor proiecte de anvergură internațională, societatea civilă, în cel mai larg sens al cuvântului, din care se detașează un șir de ONG-uri internaționale cu inițiative globale sau regionale pe plan internațional. Toate aceste instituții și organizații formează un sistem funcțional de protecție internaținală a migranților și refugiaților, eficiența căruia depinde într-o măsură covârșitoare de gradul de conlucrare cu și implicare a autorităților și societății civile locale în statele naționale concrete, în care sunt implementate acele programe și inițiative internaționale bine direcționate, cum a fost și continuă să fie cazul Republicii Moldova, în contextul crizei declanșate de fluxul migrațional de refugiați din Ucraina, după declanșarea invaziei militare a Federației Ruse în acest stat-vecin cu Republica Moldova la 24 februarie 2022.

Vom mai menționa că fiecare componentă instituțional-organizațională a sistemului internațional de asigurare a protecției și sprijinului pentru migranți și

refugiați are un rol bine determinat în asigurarea protecției, sprijinului și incluziunii refugiaților. Interacțiunea dintre acești actori de calibru diferit, cu un potențial, resurse disponibile și scopuri destul de diferite, determină eficiența feadback-ului internațional și global la diverse crize ale refugiaților, situații critice concrete, și influențează, într-o măsură semnificativă. Atât adoptarea politicilor naționale și a cadrului juridic internațional cu privire la refugiați, la azil, la mecanismele de sprijin și integrare a migranților în cel mai larg sens al termenului, precum și organizarea mecanismelor de asistență umanitară, implementarea măsurilor de protecție, fie la nivel internațional, fie la cel local și național

Referințe bibliografice:

1. Sprincean S. Securitatea umană și bioetica. Chișinău: Tipografia Centrală, 2017. 304 p.
2. Sprincean S. *Problematica securității umane în contextul evoluției societății contemporane*. În: Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul evoluțiilor geopolitice regionale. Cap. 4. Chișinău: Tipografia Centrală. 2016, p. 77-94.
3. European Asylum Support Office. *Judicial analysis: Asylum procedures and the principle of non-refoulement*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. 200 p.
4. Sohoțchi T.-S., Sprincean S. Importanța asigurării securității umane pentru fortificarea sistemului electoral al Republicii Moldova. In: *Conferința anuală a Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral*. 11.11.2022, Cahul. 2022, pp. 47-60.
5. Sprincean S. *Simbioza securităţii şi interesele republcii moldova în perspectiva extinderii UE.* Republica Moldova în contextul noii arhitecturi de securitate regională: Materialele conferinţei ştiinţifice internaţionale, 24 mai 2024. Chişinău: AMFA, 2025, p. 32-44.
6. Sprincean S. *Politici de asigurare a securității umane în condiții pandemice*. În: Top 10 probleme politice a societăţii în contextul pandemiei de coronavirus de tip nou. Chișinău: Tipografia Centrală. Subcap. 2.5. 2022, p. 179-218.
7. Sprincean S**.** *The role of personal safety in ensuring the protection of human rights in the Republic of Moldova*. In: Защита прав человека в периоды внешнеполитической напряженности: материалы Всерос. науч-практ. конф. с Междунар. участием (Саранск, 26 мар. 2021 г.). Саранск, 2021. Ч. 1, с. 5-13.
8. Sprincean S., Pîrţac Gr., Mihalaş V. *Importanța procesului electoral în cadrul statului democratic.* In: Vector European. 2021, nr. 2, p. 52-57.
9. Sprincean S., Sohoțchi T-S, Mitrofanov, Gh. *Perspective educaționale privind importanța securității umane și siguranței persoanei în context global.* În: Tradiţie şi perspective în didactica modernă. Vol. 6. Conf. Șt. Int. *„Didactica: tradiţie,*

actualitate, perspective", ed. VIII-a, 20-21.05.2022. Alba Iulia: Aeternitas. 2022, p. 70-74.

10. Sprincean S. *Provocări securitare în perioada crizei sanitare și pandemiei Covid-19.* În: Mandatul de securitate: probleme actuale de interpretare, legislație și practică. Chișinău: Print-Caro, 2020, p. 104-109.
11. Sprincean S. *Development of conceptual apparatus of the contemporary security studies for better analysis of securing good governance and democracy*. In: Election Integrity and the Quality of Democracy: Challenges and Pathways to Good Governance. The work of the materials of the international scientific conference. Chişinău: CEP USM. 2025, p. 110-123.
12. Sprincean S. *Importanța securității umane în optimizarea politică și bioetică a managementului crizelor globale*. În: Political Science, International Relations and Security Studies. International Conference Proceedings. The Xth Edition. [Sibiu], 27-29 May 2016, p. 461-470.
13. Sprincean S., Becciu S. *Perspectiva postmodernă asupra problematicii siguranței omului în contextul provocărilor contemporane*. În: Revista de științe politice și relații internaționale (Institutul de științe politice și relații internaționale „Ion I. C. Brătianu") [București], Tomul XVIII, Nr. 2, 2021, p. 91-100.
14. Sprincean S. *Imperativele securitare ale societății contemporane*. În: Perspectivele și problemele integrării în spațiul european al cercetării și educației / Prospects and problems of research and education integration into the European area. Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu" Cahul. Vol. VI. Partea 1, 2019, p. 29-33.
15. Sprincean S. *Importanța studiului concepției securității umane pentru o dezvoltare sustenabilă a societății.* În: Tradiție și perspective în didactica modernă. Vol. 2. Conf. Șt. Int. "Didactica - Tradiție, Actualitate, Perspective". Ed. IV-a. Universitatea "1 Decembrie 1918" Alba Iulia. 18-19.05.2018. București: Editura Didactică și Pedagogică, R.A. 2018, p. 352-359.
16. Sprincean S. *Evoluția metodologiei de cercetare în studiile de securitate în contextul noilor provocări geopolitice*. În: Promovarea valorilor social-economice în contextul integrării europene. Ediția a 7-a. Chișinău: USEM (Pulsul Pieței). 2025, p. 542-553.
17. Sprincean S. *Valențe conceptual-metodologice ale unor categorii și noțiuni specifice domeniului securității.* În: Conferința Internațională "Consolidarea rezilienței sociale prin valorificarea capitalului uman în contextul aderării Republicii Moldova și Ucrainei la Uniunea Europeană", 17-18.10.2024. Chișinău: Editura USM, 2024, p. 219-226.
18. Sprincean S. *Imperative bioetice și securitare ca repere în educație și cercetare*. În: Educația din perspectiva valorilor. Tom XIV. Summa Paedagogica. Conf. Șt. Int. „Educația din Perspectiva Valorilor", Ed. a X-a*,* Alba-Iulia. 10-11.10.2018. 2019. București: Eikon, p. 80-85.

19. Sprincean S. *Politica securității umane în Republica Moldova în contextul provocărilor și oportunităților mediului regional de securitate*. În: Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurare a parcursului european. Chișinău: Tipografia Centrală. Subcap. 5.2. 2019, p. 477-497.
20. Sprincean S, Slutu N. *Ajustarea și aprofundarea obiectivelor de securitate umană în contextul fructificării perspectivei de extindere a UE*. În: Analele Științifice ale Universității de Studii Europene din Moldova. Ediția VIII. Chișinău: Pulsul Pieței. 2024, p. 91-96.
21. Sprincean S., Sohoțchi T.-S. *Ensuring human security in the conditions of the COVID-19 pandemic.* In: Sakharov readings 2021: environmental problems of the XXI century. Часть 1. Минск: ИВЦ Минфина, 2021, p. 95-98.
22. Sprincean S. *Sustainability of public policies for strengthening personal safety and human security in conditions of political instability in the East-European region*. In: Evaluation of Policies on Social Inclusion, Migration, in particular interventions related to integration. The 2nd PROFEEDBACK Conference. 12-13.09.2022. PROFEEDbook2. COST Action CA20112 PlatfoRm OF policy Evaluation community for improvED EU policies and Better ACKnowledgement - PROFEEDBACK. University of Maribor, Slovenia. 2022, p. 156-164.
23. Sprincean S. *Considerații privind implocarea tinerilor în alegeri*. În: Digest electoral. Revistă de analiză, teorie și cercetare în domeniul electoral. Ediția VIII. Decembrie 2022, p. 7-18.
24. *Cu privire la aprobarea Programului privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025*: Hotărâre Nr. 808 din 23-11-2022. In: Monitorul Oficial 19-01-2023 Nr. 10-12 art. 21.
25. *Cu privire la aderarea Republicii Moldova la Convenția privind statutul refugiaților, precum și la Protocolul privind statutul refugiaților*: lege nr. 677 din 23-11-2001. In: Monitorul Oficial 11-12-2001 Nr. 150-151 art. 1199.
26. *Cu privire la aderarea Republicii Moldova la Convenția privind statutul apatrizilor*: lege nr. 275 din 27-12-2011. In: Monitorul Oficial 03-02-2012 Nr. 25-28 art. 83.
27. UN General Assembly. *Global compact for safe, orderly and regular migration*. New York Declaration for Refugees and Migrants. Disponibil: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl2616/files/ny_declaration.pdf (accesat 17.02.2025).
28. Ministry of Internal Affairs. General Inspectorate for Migration. *Statistical Compendium of the Extended Migration Profile of Republic of Moldova for the years 2021-2023*. Chisinau, 2024. 55 p. Disponibil: https://igm.gov.md/wp-content/uploads/2024/12/Compendiul-Statistic-al-PME_-ed-2024.pdf (accesat 17.04.2025).
29. Sprincean S., Costa Bruno Daniel Ferreira. *Theoretical-methodological perspectives in researching person's safety in the context of the necessity of security re-*

dimensioning. În: Promovarea valorilor social-economice în contextul integrării europene. Ediţia a 7-a. Chișinău: USEM (Pulsul Pieţei). 2025, p. 554-563.
30. Sprincean S. *Prioritățile de securitate națională prin prisma obiectivelor de securitate umană în contextul perspectivei de extindere a UE.* În: Conferința Internațională Jean Monnet "Mecanisme şi modele de adoptare a deciziilor la nivel local/regional/central",19-20 aprilie 2024 / Coord. L. Roşca. Chişinău: Print-Caro, 2024, p. 309-318.
31. Sprincean S., Grigoriu I. *Perspective civilizaționale în procesul de asigurare a securității umane.* În: Promovarea valorilor social-economice în contextul integrării europene. Ediţia a 7-a. Chișinău: USEM (Pulsul Pieţei). 2025, p. 531-541.
32. Sprincean S. Dezvoltarea umană și siguranța persoanei în contextul preocupărilor pentru securitatea umană. In: *Studii şi cercetări juridice.* Chişinău: CEP USM, Partea 7-8. Subcap. 7.1. 2024, pp. 231-239.
33. Sprincean S., Sîtari D. *Politici educaționale universitare europene ca imperative ale dezvoltării durabile și securității umane.* În: Promovarea valorilor social-economice în contextul integrării europene. Ediţia a 7-a. Chișinău: USEM (Pulsul Pieţei). 2025, p. 507-520.
34. Sprincean S. *Deepening human security and industrial symbiosis in the context of the EU enlargement*. In: Industrial Symbiosis from a technical perspective: challenges and opportunities. Bruxelles, September 10, 2024. Yecla, Spain: Technological Centre of Furniture and Wood of the Region of Murcia (CETEM). COST Action CA22110 Cooperation, development and cross-border transfer of Industrial Symbiosis among industry and stakeholders (LIAISE). 2024, p. 21-27.
35. UNHCR Moldova. *Statistical data*. Disponibil: https://www.unhcr.org/md/resurse/date-statistice (accesat 18.02.2025).
36. Sprincean S. Perspective de ajustare a principiilor securității umane în condițiile unui nou context geopolitic. In: *Perspectivele și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației*, Ed. Volumul X. Cahul: CentroGrafic, 2023, Vol.10, Partea I, p. 40-44.
37. Sprincean S. *Contribuții bioetice la reformarea sistemului de asigurare a securității umane în Republica Moldova*. În: Buletinul ştiinţific al Universităţii de Stat "Bogdan Petriceicu Hasdeu" din Cahul, Seria "Științe Sociale". 2018, nr. 2 (8), 2018, p. 41-55.
38. Sprincean S. Siguranța persoanei în contextul sistemului de asigurare a securității umane. In: *Parteneriatul Estic: spre o comunitate a democrației și prosperității*, Ed. 16. Chișinău: "Print-Caro" SRL, 2023, 1, pp. 98-105.
39. Sprincean S. *Aspecte etice în procesele electorale în perspectiva eficientizării instituțiilor puterii de stat*. În: Impactul sistemului electoral asupra capacității de funcționalitate a instituțiilor puterii de stat din Republica Moldova. Cap. 8. Chișinău: Tipografia Centrală, 2018, p. 118-130.

40. UNHCR Moldova. *UNHCR Nansen Refugee Award*. Disponibil: https://www.unhcr.org/md/28511-poporul-moldovei-primeste-o-mentiune-de-onoare-pentru-eforturile-umanitare-remarcabile-in-cadrul-premiului-nansen-pentru-refugiati-2024-al-unhcr.html (accesat 18.02.2025).
41. Sprincean S. Aspecte securitare ale procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. In: *Securitatea umană și socială în statul democratic*, 27 octombrie 2023. Chișinău: Tipografia "Print-Caro", 2023, p. 25-32.
42. Sprincean S. *Bioetica politică ca perspectivă de extindere disciplinară și metodologică a domeniului bioeticii globale*. În: Tradiție și perspective în didactica modernă. Vol. 2. Conf. Șt. Int. "Didactica - Tradiție, Actualitate, Perspective". Ed. IV-a. Universitatea "1 Decembrie 1918" Alba Iulia. 18-19.05.2018. București: Editura Didactică și Pedagogică, R.A. 2018, p. 345-352.
43. Sprincean S. Provocări contemporane la adresa securității umane și siguranței persoanei. In: *Statul, securitatea şi drepturile omului în era digitală.* Chişinău: CEP USM, 2023, Volum 1, pp. 202-209.
44. Sprincean S. *Corelații ale problematicii siguranței persoanei și securității umane cu domeniul drepturilor omului.* În: *Studii și cercetări juridice.* Chişinău: Tipografia Centrală. Partea a 6-a. Subcap. 7.1. 2023, p. 157-170.
45. Sprincean S. *Siguranța persoanei în condițiile necesității asigurării securității în domeniul electoral*. În: Digest electoral. Revistă de analiză, teorie şi cercetare în domeniul electoral. Ediția VII. Iunie 2022, p. 6-17.
46. Sprincean S, Catan A., Țoncu S. Perspective teoretice asupra promovării securității umane prin mecanisme ale statului de drept. In: *Vector European*. 2022, nr. 2, p. 30-35.
47. Sprincean S. *Rolul securității umane în consolidarea sistemului național de securitate*. În: Interconexiunile integrării sociale și consolidarea sistemului național de securitate: Monografie colectivă; colegiul de redacție: Ludmila Roșca [et al.]. Chișinău: Print-Caro. Cap. 11. 2022, p. 329-359.
48. Sprincean S., Pîrţac Gr., Sychev A. *Human security and ethics in support for sustainable developmen*t. In: *Vector European*. 2022, nr. 1, pp. 38-42.
49. Sprincean S. *Sporirea securității și siguranței persoanei și progresul domeniului culturii ca deziderate ale Acordului de Asociere RM-UE*. În: Revista Studiul artelor și culturologie: istorie, teorie, practică. Nr. 1 (38), 2021, p. 243-248.
50. Sprincean S. *Imperativul promovării securității umane în contextul procesului de integrare europeană a Republicii Moldova.* În: Republica Moldova în contextul oportunităților de modernizare: necesități de democratizare, securitate și cooperare. Cap. 10. Chișinău: Tipografia Centrală, 2016, p. 139-155.
51. UNFPA Moldova. *Temporary protection – a right to medical services for refugees from Ukraine*. Disponibil: https://moldova.unfpa.org/en/publications/temporary-protection-%E2%80%93-right-medical-services-refugees-ukraine

52. Sprincean S. Modernizarea domeniului securității ca obiect de studiu și disciplină didactică. In: *Studii naționale de securitate*, 2022, nr. 1(5), pp. 18-27.
53. Sprincean S., Tocarjevschi A. *Exercitarea controlului asupra sectorului de securitate de către instituțiile politice.* În: Promovarea valorilor social-economice în contextul integrării europene. Ediţia a 7-a. Chișinău: USEM (Pulsul Pieței). 2025, p. 521-530.
54. Sprincean S. *Practici electorale incluzive pentru fortificarea securităţii umane şi siguranţei persoanei*. În: Digest electoral. Revistă de analiză, teorie şi cercetare în domeniul electoral. Ediţia VI. Decembrie 2021, p. 7-22.
55. Sprincean S., Sohoțchi T.-S. *Human security and personal safety approaches to the contemporary East-European security challenges.* In: Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи: матеріали Міжнародної XI науково-практичної конференції, Чернівці, 27 травня 2021 року. Чернівці: Технодрук, 2021. с. 149-156.
56. World Migration Report 2024. In: International Organization for Migration (IOM). / McAuliffe, M. and L.A. Oucho (eds.). 2024. Geneva. ISSN 1561-5502, ISBN 978-92-9268-598-0.
57. Sprincean S. *Cultura securitară ca fundament al bunăstării societății*. În: Revista Studiul artelor și culturologie: istorie, teorie, practică. Nr. 2 (35), 2019, p. 148-153.
58. Sprincean S., Sohoțchi T-S. *Incursiuni în studiul securității umane și siguranței persoanei*. În: Perspectivele și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației. US «Bogdan Petriceicu Hasdeu». Vol. VIII, partea 1. Cahul: USC. 2021, p. 38-42.
59. Sprincean S. *Insecuritatea umană în contextul securității naționale: oportunități de evaluare.* În: Riscuri și amenințări la adresa securității naționale: tehnici de analiză și evaluare. Ghid metodologic. Chișinău: F.E.P. ”Tipografia Centrală”. 2019. Subcap. 3.5, p. 105-114.
60. Sprincean S. *Perspective de asigurare a siguranței persoanei în contextul realizării securităţii umane.* În: Studii Naționale de Securitate. Revistă ştiinţifico-practică. Nr. 1(1), 2020, p. 185-200.
61. Sprincean S. *Cultura securitară a persoanei prin prisma acordului de asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană în contextul pandemiei de COVID-19*. In: *Studiul artelor şi culturologie: istorie, teorie, practică*. 2021, nr. 4(41), pp. 256-260.
62. Sprincean S., Sohoțchi T.-S. *Incursiuni educaționale în cercetarea problematicii securității umane și siguranței persoanei.* În: Tradiție și perspective în didactica modernă. Vol. 5. Conf. Șt. Int. *„Didactica: tradiție, actualitate, perspective”, ed. VII-a,* 21-22.05.2021. Alba Iulia: Aeternitas, 2021, p. 149-153.
63. Cu privire la ratificarea Acordului dintre Republica Moldova şi Comitetul Internaţional al Crucii Roşii privind statutul, privilegiile şi imunităţile Comite-

tului Internațional al Crucii Roșii în Republica Moldova: lege nr. 80 din 13-04-2023. In: *Monitorul Oficial* 26-04-2023 Nr. 141-144 art. 218
64. Palii O. *Study on the capacity of the national asylum system in the Republic of Moldova*. Council of Europe. Chisinau, 2024. 76 p.
65. Sprincean S. *Componenta socio-culturologică a securității umane în contextul dezvoltării sustenabile a sociumului.* În: Revista Studiul artelor şi culturologie: istorie, teorie, practică. Nr. 2 (31), 2017, p. 176-183.
66. Sprincean S. *The Role of Human Security in Identifying New Perspectives of Development of the Education in the Field National Security*. În: Revista „Current and Future Perspectives on Teaching and Learning". Universitatea „1 Decembrie 1918" Alba-Iulia. Nr. 1 (1), 2019, p. 36-43.
67. *HelpAge International. Moldova refugees*. Disponibil: https://www.helpage.org/news/moldova-europe-s-corner-of-generosity-and-heartache/ (accesat: 19.02.2025)
68. Sprincean S. *Conceptual, methodological and bioethical perspectives of strengthening human security in Republic of Moldova.* În: Cross Border Journal for International Studies / Universitatea „Dunărea de Jos" Galați. Vol. 2, nr. 4, 2017, p. 81-94.
69. Sprincean S. *Unele stringențe și imperative în studiile contemporane de securitate*. În: Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităţilor de securitate şi asigurare a parcursului european. / Republica Moldova în contextul provocărilor interne şi externe la adresa securităţii naţionale (Partea a III-a). Chişinău: Tipografia Centrală. 2019. Cap. 1, p. 5-20.
70. *Cu privire la azilul în Republica Moldova*: lege nr. 270 din 18-12-2008. In: *Monitorul Oficial* 13-03-2009 Nr. 53-54 art. 145.
71. *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.* In: Official Journal L 212 , 07/08/2001, p. 0012 – 0023.
72. *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted.* In: Official Journal L 337, 20/12/2011, p. 9–26.
73. *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast).* In: Official Journal L 180, 29/06/2013, p. 60–95.
74. *Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external*

borders and those whose nationals are exempt from that requirement. In: Official Journal L 81, 21/03/2001, p. 1–7.
75. *European Council. EU funds to help refugees.* Disponibil: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/04/ukraine-council-unlocks-17-billion-of-eu-funds-to-help-refugees/ (accesat 19.02.2025).
76. Sprincean S. *Filosofia supraviețuirii: repere și perspective*. În: Revista de Filosofie, Sociologie și Științe politice. Nr. 3, 2019, p. 275-278.
77. Sprincean S. *Știința Deschisă în sprijinul asigurării securității umane și siguranței persoanei*. În: *Știința Deschisă în Republica Moldova*. Ediția 2, 27-28.10.2022. Chișinău. Chișinău: "Print-Caro" SRL, 2022, p. 187-200.
78. Sprincean S. *Importanța modelelor etice și deliberative în formarea comportamentului politic.* În: Tradiție și perspective în didactica modernă. Vol. 3. Universitatea „1 Decembrie 1918" Alba-Iulia. Alba-Iulia: Aeternitas. 2019, p. 212-219.
79. EUAA. *EU Asylum Agency deploys to Moldova.* Disponibil: https://euaa.europa.eu/news-events/eu-asylum-agency-deploys-moldova (accesat 19.02.2025).
80. *Ministry of Internal Affairs. Border Police. Press release*. Disponibil: https://border.gov.md/en/node/6910 (accesat 19.02.2025).
81. Norwegian Refugee Council. *NRC in Moldova. Humanitarian overview.* Disponibil: https://www.nrc.no/countries/europe/moldova (accesat 20.02.2025).
82. Ministry of Internal Affairs. *The Danish Refugee Council provides support for strengthening the capacities of the Accommodation Center of the Migration and Asylum Office of the MAI*. Press release. Disponibil: https://mai.gov.md/ro/news/consiliul-danez-pentru-refugiati-ofera-suport-pentru-intarirea-capacitatilor-centrului-de (accesat 20.02.2025).
83. Sprincean S. *The role of civil unity in the process of ensuring human security in the Republic of Moldova.* In: Правовые аспекты нациестроительства в России: история и современность. Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием. 17.04.2020 г. Саранск: ЮрЭксПрактик. 2020, p. 44-51.
84. Sprincean S. *Libertatea individuală şi siguranţa persoanei ca imperative didactice.* În: Tradiție și perspective în didactica modernă. Vol. 4. Alba Iulia: Aeternitas, 2020, p. 263-268.
85. People in Need. *One year since the invasion*: *We are helping people in Moldova support refugees from Ukraine*. Disponibil: https://www.peopleinneed.net/one-year-since-the-invasion-we-are-helping-people-in-moldova-support-refugees-from-ukraine-10029gp (accesat 20.02.2025).
86. Agency for Technical Cooperation and Development. *How ACTED supports Ukrainian refugees in Moldova*. Disponibil: https://www.acted.org/en/ukraine-conflict-how-we-support-refugees-in-moldova/ (accesat 20.02.2025).
87. INTERSOS. *Moldova - On the Frontline in the Emergency in Ukraine.* Disponibil: https://www.intersos.org/en/ukraine-emergency/ (accesat 20.02.2025).

CZU: 342.7:314.745.23(478) DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.31

DREPTUL LA ADĂPOST PENTRU PERSOANELE STRĂMUTATE INTERN DIN REGIUNEA TRANSNISTREANĂ

THE RIGHT TO SHELTER FOR INTERNALLY DISPLACED PERSONS FROM THE TRANSNISTRIAN REGION

ȘERPI Mihaela
Human Rights Policy Analyst
E-mail: mihaela.serpi98@gmail.com

Abstract. *Acest articol examinează situația persoanelor strămutate intern din regiunea transnistreană, ca urmare a încălcărilor grave ale drepturilor și libertăților fundamentale, concentrându-se pe accesul acestora la adăpost provizoriu pe malul drept al Nistrului. Studiul urmărește să evidențieze modul în care au fost gestionate până în prezent cazurile de strămutare internă, în contextul lipsei unui cadru legislativ național și a unui mecanism funcțional care să reglementeze statutul și drepturile acestor persoane. Analiza include două studii de caz, care reflectă dificultățile, vulnerabilitățile și riscurile majore cu care se confruntă persoanele strămutate intern în absența unei protecții adecvate.*

Cuvinte-cheie: regiunea transnistreană, strămutare internă, adăpost, drepturile omului

Introducere

Normele internaționale stabilesc că responsabilitatea pentru protecția și sprijinirea persoanelor strămutate intern (PSI) revine guvernelor care se confruntă cu astfel de cazuri. Această responsabilitate implică respectarea și garantarea dreptului PSI la un standard de viață adecvat, acordarea asistenței umanitare de bază, restabilirea tuturor drepturilor și libertăților lezate și identificarea unor soluții durabile. Conform Principiile Directoare ale Organizației Națiunilor Unite (ONU) privind strămutarea internă, asigurarea accesului la adăpost și cazare sigură este unul dintre elementele fundamentale ale asistenței care trebuie acordată PSI[1]. Pentru a adera la aceste standarde internaționale este recomandat ca autoritățile să elaboreze un instrument național special, care să răspundă nevoilor și vulnerabilităților specifice ale PSI și familiilor acestora.

În ceea ce privește cazul Republicii Moldova, este de remarcat faptul că, nici în timpul războiului moldo-rus din 1992 și nici în următorii 30 de ani după încetarea focului, nu a fost adoptată o lege privind strămutarea internă. În ultimele trei decenii, instituțiile de stat au primit mai multe demersuri referitoare la PSI din regiunea transnistreană, care solicitau asistență specializată, inclusiv adăpost sigur, din cauza

[1] Consiliul Economic și Social al Națiunilor Unite. 1998. *Guiding Principles on Internal Displacement*, p. 5. https://www.iom.int/guiding-principles-internal-displacement. Accesat în 03.06.2024.

violărilor grave ale drepturilor omului săvârșite de structurile transnistrene. Cereri de acordare a adăpostului temporar sigur pe malul drept al Nistrului au fost formulate atât de persoane adulte singure, cât și de minori și familii cu copii. Reîntoarcerea în regiunea transnistreană ar fi însemnat pentru aceste persoane supunerea la tratamente degradante, detenție ilegală în condiții inumane și intimidări sistematice.

În lipsa unui mecanism național dedicat acestei problematici, cazurile de strămutare internă au fost soluționate doar parțial, într-o manieră neuniformă, ad-hoc și tardivă, fără o abordare centrată pe drepturile omului și integrarea sustenabilă a PSI pe malul drept al Nistrului. Această stare de fapt este descurajantă și demoralizantă pentru victimele din regiunea transnistreană. De aceea, unele victime rămân în continuare în regiune, în ciuda numeroaselor riscuri.

Informații privind serviciile specializate de sprijinire disponibile pentru PSI din teritoriul temporar ocupat al țării, cum ar fi adăposturi sau orice altă cazare provizorie, nu sunt publicate pe website-urile instituțiilor de stat și nici nu sunt comunicate la primul contact cu o autoritate competentă. În unele situații, singura alternativă pentru PSI din regiunea transnistreană au fost serviciile de plasament oferite de organizațiile neguvernamentale (ONG-uri). În aceste condiții, PSI au fost expuse riscului ridicat de victimizare repetată și marginalizare, au fost deseori private de dreptul la un nivel de trai decent și nu au beneficiat de soluții durabile.

Obiectivul primar al acestei analize este documentarea și prezentarea situației PSI din regiunea transnistreană din perspectiva nevoii de adăpost provizoriu. De asemenea, folosind surse primare și secundare, vom încerca să oferim răspunsuri la următoarele întrebări de cercetare: (1) ce prevăd normele internaționale privind acordarea de adăpost temporar PSI? și (2) cum au fost gestionate cazurile de strămutare internă din regiunea transnistreană?.

Analiza debutează cu definirea conceptului de persoane strămutate intern pentru a facilita înțelegerea subiectului. Ulterior, sunt enumerate normele și standardele internaționale privind accesul PSI la adăposturi sau orice altă cazare provizorie adecvată. Cea de-a doua secțiune a articolului tratează felul în care autoritățile constituționale au abordat până în prezent nevoia de adăpost a PSI din regiunea transnistreană, prezentând și studii de caz, care redau câteva experiențe individuale.

Din perspectiva abordării metodologice, metoda folosită pe parcursul scrierii documentului este cercetarea documentară. Am recurs la analiza (1) publicațiilor elaborate sau selectate de raportorul special ONU pentru drepturile omului în cazul PSI, (2) materialelor din dosarele gestionate de avocații Asociației Promo-LEX ce vizează reclamanți din regiunea transnistreană și (3) reportajelor care prezintă istoriile victimelor violărilor drepturilor omului din stânga Nistrului și mun. Bender. De asemenea, am utilizat răspunsurile primite la cererile de acces la informații de interes public și la solicitările adresate Ministerului Muncii și Protecției Sociale (MMPS), Biroului Politici de Reintegrare (BPR), Direcției generale asistență medicală și so-

cială a Consiliului Municipal Chișinău (DGAMS) și Agenției pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă (AGSSSÎ).

În analiza de față, vom utiliza termenul „persoană strămutată intern", chiar dacă legislația națională nu prevede acest concept. În sensul prezentei analize, acest termen se referă la persoanele care au fost nevoite să părăsească regiunea transnistreană din cauza încălcărilor grave ale drepturilor omului și se refugiază pe teritoriul controlat de autoritățile constituționale pentru a beneficia de protecție și asistență specializată.

Cadrul conceptual și normele internaționale

Definiția conceptului de PSI, care se regăsește în Principiile Directoare ale ONU privind strămutarea internă, stipulează că PSI sunt „persoane sau grupuri de persoane, care au fost forţate sau nevoite să-și părăsească locuinţele sau locurile de reşedinţă, ca urmare a sau pentru a evita efectele unui conflict armat, situaţiile de violenţă generalizată, încălcările drepturilor omului, dezastrele naturale sau cele cauzate de om, și care nu au traversat o frontieră de stat recunoscută internațional"[2].

Strămutarea internă pune în pericol calitatea vieții și bunăstarea persoanelor, privându-le adesea de drepturile și libertățile fundamentale, precum și de legăturile sociale și relațiile economice pe care le aveau la locul de reședință permanent. Din acest motiv, autorii ghidului dezvoltat de Centrul de monitorizare a strămutărilor interne (IDMC), Consiliul Norvegian pentru Refugiați (NRC) și the Brookings Institution, argumentează că pentru protejarea și sprijinirea PSI, în conformitate cu nevoile lor distincte, este necesară dezvoltarea unor mecanisme naționale speciale. De asemenea, autorii ghidului subliniază că, în pofida inexistenței unei ierarhii a drepturilor PSI, este important ca în faza critică să fie prioritizată siguranța persoanei, accesul la hrană, apă, adăpost și îngrijire medicală, precum și prevenirea separării familiei. Însă, dincolo de situațiile de urgență, obiectivul central al mecanismelor naționale pentru PSI este restabilirea tuturor drepturilor lezate, fără discriminare și întârzieri nejustificate[3].

Principiile Directoare ale ONU privind strămutarea internă este considerat unul dintre cele mai importante documente privitoare la protecția și sprijinirea PSI. Dreptul la adăpost este prevăzut de Principiul 18, care indică clar că toate PSI au dreptul la un standard de viață adecvat. În acest sens, indiferent de circumstanțe și fără discriminare, autoritățile competente trebuie să furnizeze cel puțin:

- hrană și apă potabilă;
- adăpost și locuințe de bază;
- îmbrăcăminte corespunzătoare;
- servicii medicale și condiții de igienă esențiale[4].

[2] Consiliul Economic și Social al Națiunilor Unite. 1998. *Guiding Principles on Internal Displacement,* p. 5. https://www.iom.int/guiding-principles-internal-displacement. Accesat în 03.06.2024.

[3] Ibidem, p. 75.

[4] Consiliul Economic și Social al Națiunilor Unite. 1998. *Guiding Principles on Internal Displacement,*

Faptul că accesul la adăpost reprezintă o prioritate cheie pentru protecția PSI este specificat inclusiv în Manualul privind Protecția Persoanelor Strămutate Intern publicat de Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați[5].

Legislația Uniunii Europene (UE) la fel stabilește o serie de norme și standarde minime, relevante pentru protecția și sprijinirea PSI, inclusiv din perspectiva dreptului la adăpost. În următoarele paragrafe vom nota câteva dintre ele:

- Articolul 34, punctul 3 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene face referire la dreptul la asistență socială și la asistență în ceea ce privește locuința, în vederea asigurării unei vieți demne pentru persoanele care nu dispun de resurse suficiente[6].
- Articolul 13, punctul 1 din Directiva 2001/55/CE[7] privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare stipulează: „statele membre se asigură că persoanele care beneficiază de protecție temporară au acces la cazare corespunzătoare sau, după caz, la mijloacele pentru obținerea acesteia". Articolul 16, punctul 2, litera 3 din aceeași directivă specifică faptul că minorii neînsoțiți să fie plasați în centre de primire cu facilități specifice pentru minori sau alte forme de cazare potrivite pentru aceștia.
- Directiva 2012/29/UE de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității indică explicit că serviciile specializate de sprijinire pun la dispoziție cel puțin „adăposturi sau orice altă cazare provizorie adecvată pentru victimele care au nevoie de un loc sigur din cauza unui risc iminent de victimizare secundară și repetată sau de intimidare și răzbunare".

➔ Standardele minime stipulate în Directiva privind drepturile victimelor sunt relevante pentru PSI din regiunea transnistreană, deoarece acestea sunt cu precădere victime ale infracțiunilor și violărilor grave ale drepturilor omului.

2. Accesul PSI din regiunea transnistreană la adăpost temporar

În perioada 2 martie - 2 august 1992, în timpul războiul moldo-rus de pe Nistru, aproximativ 100.000 de persoane din regiunea transnistreană au fost strămutate intern, conform Human Rights Watch[8]. De atunci, cazuri de strămutare internă a

p. 11. https://www.iom.int/guiding-principles-internal-displacement. Accesat în 03.06.2024.

[5] Global Protection Cluster. 2010. *Manual pentru protecția persoanelor strămutate intern*, p. 269. https://www.unhcr.org/media/handbook-protection-internally-displaced-persons-0. Accesat în 04.06.2024.

[6] Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. 2012. *Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (2012/C 326/02)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT. Accesat în 05.06.2024.

[7] Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. 2001. *Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055. Accesat în 05.06.2024.

[8] Human Rights Watch. 1993. *Human Rights in Moldova. The Turbulent Dniester*, p. 6. https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/Moldova0393.pdf. Accesat în 08.06.2024.

locuitorilor regiunii transnistrene au continuat să existe aproape anual, din cauza încălcărilor grave ale drepturilor omului, cum ar fi arestări ilegale, percheziții arbitrare, răpiri și ținerea în condiții inumane de detenție.

De la bun început, este importat de punctat că legislația Republicii Moldova nu prevede noțiunea de PSI, ci doar de persoanele străine strămutate nevoite să-şi părăsească țara sau regiunea de origine[9]. Prin urmare, nefiind reglementat statutul de PSI, cadrul legislativ național nu stipulează drepturile acestei categorii de persoane, cum ar fi dreptul la adăpost provizoriu. Însă, Articolul 47 din Constituția Republicii Moldova, care face referire la dreptul la asistență și protecție socială, indică că „statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea şi bunăstarea lui şi familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum şi serviciile sociale necesare”[10].

Numărul exact de cazuri de strămutare internă din regiunea transnistreană și profilul exact al PSI nu este cunoscut, deoarece aceste date nu sunt colectate de autoritățile Republicii Moldova. Totuși, profilul PSI din regiunea transnistreană, care au fost asistate juridic de Asociația Promo-LEX, relevă că acestea sunt preponderent victime ale încălcărilor grave ale drepturilor omului. Aceste persoane și familiile lor sunt amenințate, intimidate, ostracizate și supravegheate sistematic pentru pretinse fapte de „extremism”, „trădare de patrie”, acțiuni de „reabilitare a nazismului”, „defăimarea” liderilor structurilor transnistrene sau a componentei ruse din cadrul Forțelor Mixte de Menținere a Păcii. Respectiv, reîntoarcerea PSI în regiunea transnistreană este echivalentă cu victimizarea repetată.

Analizele realizate la nivel național[11] și internațional[12],[13] reliefează situația alarmantă a drepturilor omului în regiunea transnistreană, în special în ceea ce privește dreptul la libertate și siguranță, accesul la justiție, libertatea de circulație, libertatea de exprimare, libertatea de asociere, protecția împotriva torturii și tratamentelor degradante. Totodată, rapoartele elaborate anual de Asociația Promo-LEX[14] scot în evidență faptul că starea drepturilor omului s-a înrăutățit drastic în contextul ultimelor crize. La fel de important de menționat este faptul că, începând cu iunie 2022, locuitorii regiunii transnistrene care se adresează organelor de drept constituționale

[9] Legea Nr. 270 din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136582&lang=ro. Accesat în 07.06.2024.

[10] Consituția Republicii Moldova, https://presedinte.md/app/webroot/Constitutia_RM/Constitutia_RM_RO.pdf.

[11] Avocatul Poporului. 2024. *Raport anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2023*. https://ombudsman.md/post-document/raport-anual-privind-respectarea-drepturilor-si-libertatilor-omului-in-republica-moldova-in-anul-2023/. Accesat în 30.05.2024.

[12] U.S. Department of State. 2024. *2023 Country Reports on Human Rights Practices: Moldova*. Washington D. C.: Biroul pentru Democrație, Drepturile Omului și Muncă. https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/moldova/. Accesat în 30.05.2024.

[13] Freedom House. 2024. *Freedom in the World 2023*. Transnistria. https://freedomhouse.org/country/transnistria/freedom-world/2024. Accesat în 30.05.2024.

[14] Asociația Promo-LEX. 2023. *Drepturile omului în regiunea transnistreană a Republicii Moldova. Retrospectiva anului 2023 / Raport*. https://promolex.md/wp-content/uploads/2023/12/Raport_DORT_RO_2023.pdf. Accesat în 30.05.2024.

și/sau celor internaționale, riscă să fie pedepsiți penal[15]. În aceste circumstanțe, există motive pertinente pentru a estima că autoritățile constituționale vor continua să primească cereri de asistență din partea PSI din regiunea transnistreană. E important de remarcat că numărul celor care ar sesiza autoritățile constituționale și care ar solicita sprijin ar fi, cu siguranță, mai mare dacă ar exista măsuri concrete de asistență pentru această categorie de persoane

Din cauza lipsei unui mecanism național integrat, nu există o instituție concretă („national focal point") responsabilă de gestionarea cazurilor de strămutare internă și de direcționarea PSI spre servicii specializate de asistență, inclusiv adăpost și cazare temporară sigură. De asemenea, pe website-urile instituțiilor de stat, cum ar fi BPR, Inspectoratul General pentru Migrație (IGM), Oficiul Avocatului Poporului, AGSSSÎ și MMPS, nu sunt publicate informații clare despre pașii pe care îi poate urma o persoană care este nevoită să părăsească regiunea transnistreană. În plus, nu există nicio linie telefonică pentru suport specializat dedicată acestor persoane. Din aceste considerente, cererile privind acordarea de adăpost sau direcționarea către servicii de plasament au fost trimise mai multor instituții, cum ar fi BPR, MMPS, AGSSSÎ, IGM și DGAMS. Este important de remarcat că, în majoritatea situațiilor, PSI din regiunea transnistreană au fost puse în contact cu autoritățile constituționale prin intermediul organizațiilor societății civile.

BPR, instituția responsabilă de dosarul transnistrean, se ocupă doar tangențial de protecția și asistența locuitorilor regiunii transnistrene ale căror drepturi au fost încălcate. Într-un răspuns formulat de BPR, în martie 2023, se precizează că „în conformitate cu competențele stabilite de legislația în vigoare aspectele ce țin de asigurarea cu locuințe și cazarea în centre de plasament pot fi soluționate la nivelul autorităților publice locale din localitatea în care persoana/familia respectivă își are reședința sau domiciliul sau a subdiviziunilor de profil ale autorităților administrației publice centrale"[16]. Respectiv, BPR sesizează alte instituții specializate despre cazurile de strămutare internă și măsurile de sprijin solicitate. Însă, direcționarea acestor cazuri nu este efectuată în baza unor linii directoare clare sau a unor proceduri care să stabilească modul de coordonare între instituțiile implicate. Din acest motiv, reprezentanții BPR au fost nevoiți, în cazurile urgente, să identifice, prin intermediul unor relații informale, potențiale locații pentru cazarea provizorie a PSI, cum ar fi adăpostul Misiunii Sociale „Diaconia".

În legătură cu măsurile de asistență socială acordate de structurile teritoriale, este important să oferim unele clarificări. Potrivit Hotărârii Guvernului nr. 957/2023, cetățenii din regiunea transnistreană în funcție de domiciliu pot fi deserviți de struc-

[15] Zona de Securitate. 2022. DOC. „Krasnoselski a semnat legea ce pedepsește cu închisoarea oamenii din regiune ce se vor adresa în instanțele legale". https://zonadesecuritate.md/doc-krasnoselski-a-semnat-legea-ce-pedepseste-cu-inchisoarea-oamenii-din-regiune-ce-se-vor-adresa-in-instantele-legale/. Accesat în 28.05.2024.

[16] Răspunsul Biroului Politici de Reintegrare Nr. 23-78-3189 din 24.03.2023 la cererea de acces la informații de interes public formulată de Asociația Promo-LEX.

turile teritoriale de asistență socială din Anenii Noi, Soroca, Dubăsari, Criuleni, Șoldănești, Ștefan Vodă sau Căușeni[17]. Cu toate acestea, precizăm că (1) printre sarcinile specialiștilor din cadrul structurilor teritoriale de asistență socială nu se enumeră gestionarea cazurilor de strămutare internă, (2) nu există linii directoare sau metodologii pentru echipele de la nivel local referitoare la evaluarea nevoilor PSI din regiunea transnistreană și direcționarea acestora spre servicii de plasament și (3) nu toate PSI din regiunea transnistreană dețin acte de identitate emise de autoritățile constituționale, care ar putea dovedi domiciliul în Republica Moldova. Referirea PSI din regiunea transnistreană exclusiv către structurile teritoriale de asistență socială nu reprezintă o soluție viabilă, deoarece aceste cazuri ar trebui gestionate și coordonate de o serie de instituții specializate, care să acorde statutul de PSI, să evalueze nevoile și vulnerabilitățile specifice și să elimine eventualele riscuri de securitate.

O altă instituție de profil, de la nivel central, este AGSSSÎ, autoritatea din subordinea MMPS, care gestionează serviciile sociale cu specializare înaltă, adică serviciile prestate într-o instituție rezidențială sau într-o instituție specializată de plasament temporar, care implică o serie de intervenții complexe, inclusiv în cazurile de pericol iminent pentru viața și sănătatea persoanei[18]. AGSSSÎ gestionează 15 centre, în care MMPS exercită calitatea de fondator și care asigură accesul la servicii de plasament temporar, asistență și protecție, precum și servicii de reabilitare[19]. În momentul de față, PSI din regiunea transnistreană nu sunt eligibile pentru prestarea serviciilor în niciunul dintre aceste centre. Regulamentele cu privire la organizarea și funcționarea centrelor gestionate de AGSSSÎ stipulează că serviciile specializate de suport, inclusiv acordarea de adăpost, sunt destinate doar următoarelor categorii de persoane: victimele violenței în familie, victimele violenței sexuale, cuplurile

Figura 1: Harta serviciilor sociale

Sursa: https://www.anas.md/harta-serviciilor-sociale/

[17] Guvernul Republicii Moldova. Hotărârea Nr. 957 din 06.12.2023 cu privire la constituirea, organizarea și funcționarea agențiilor teritoriale de asistență socială. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143782&lang=ro. Accesat în 20.06.2024.

[18] Agenția pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă. *Servicii sociale*. https://www.anas.md/harta-serviciilor-sociale/servicii-sociale/. Accesat în 01.07.2024.

[19] Guvernul Republicii Moldova. *Hotărârea Nr. 955 din 06.12.2023 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă și reorganizarea unor instituții publice aflate în gestiunea acesteia*. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140478&lang=ro. Accesat în 20.06.2024.

mamă-copil, victimele și potențialele victime ale traficului de ființe umane, persoanele cu dizabilități, persoanele vârstnice, copii victime/martori ai infracțiunilor, copii separați de familie și copii în situații de risc[20].

Un alt aspect important derivă din analiza hărții serviciilor sociale furnizate de AGSSSÎ. Așadar, observăm că în proximitatea orașelor Tiraspol, Bender și Rîbnița nu există niciun centru care ar putea adăposti PSI din regiunea transnistreană în situații critice, iar cele două centre de plasament din Zona de Securitate, adică din comuna Cocieri și orașul Criuleni, acordă asistență doar persoanelor vârstnice, persoanelor adulte și copiilor cu dizabilități[21]. În mun. Chișinău, unde se refugiază majoritatea PSI din regiunea transnistreană din motive de securitate, AGSSSÎ gestionează 3 centre: (1) Centrul de plasament pentru persoane vârstnice și persoane cu dizabilități, (2) Centrul de asistenţă şi protecţie a victimelor şi potențialelor victime ale traficului de ființe umane și (3) Centrul de plasament şi reabilitare pentru copii de vârstă fragedă.

În anumite cazuri de strămutare internă, AGSSSÎ, la solicitarea Guvernului Republicii Moldova și a Asociației Promo-LEX, a plasat temporar PSI, în regim de urgență, în cadrul Serviciului Asistență și Protecție victime bărbați din mun. Chișinău. Acest fapt a fost posibil prin derogare de la legislația în vigoare. Conform cadrului normativ în vigoare, „serviciile sociale cu specializare înaltă se acordă beneficiarului numai dacă acesta a fost referit, în urma unei evaluări complexe, de către structura teritorială de asistență socială de la locul de trai al beneficiarului”[22]. Cu toate acestea, atunci când există un pericol iminent pentru viața și sănătatea persoanei, serviciile sociale cu specializare înaltă pot fi acordate, prin derogare de la prevederile legale, pe un termen de cel mult 30 de zile.

Studiu de caz nr. 1: cazarea unei PSI din regiunea transnistreană într-un centru de plasament gestionat de stat, prin derogare de la prevederile legale

În 2024, Nicolae*, locuitor al regiunii transnistrene, a fost acuzat de publicarea unor materiale „extremiste” pe rețelele de socializare și „defăimarea” liderului regiunii transnistrene. Nicolae a fost reținut ilegal și intimidat de reprezentanții „ministerului securității” de la Tiraspol. După ce a fost eliberat provizoriu pe cauțiune, Nicolae s-a refugiat la Chișinău pentru a solicita protecție, asistență și adăpost provizoriu. Decizia sa a fost motivată de riscul de a fi privat de libertate în mod ilegal pentru o perioadă de 10 ani.

Nicolae a solicitat sprijin de la Asociația Promo-LEX, care a notificat imediat instituțiile relevante despre acest caz și l-a sprijinit pe Nicolae în depunerea demersurilor. BPR, fiind informat despre strămutarea internă a lui Nicolae, a solicitat DGAMS

[20] Agenția pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă. *Cadrul normativ*. https://www.anas.md/cadrul-normativ/#a14. Accesat în 14.06.2024.

[21] Agenția pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă. *Harta serviciilor sociale*. https://www.anas.md/harta-serviciilor-sociale/. Accesat în 01.07.2024.

[22] Ibidem

a Consiliului municipal Chișinău să ofere măsuri de sprijin. La fel ca în alte cazuri de strămutare internă, DGAMS a răspuns că „la nivelul mun. Chișinău nu sunt dezvoltate servicii de plasament pentru persoanele adulte”[23]. O cerere similară a fost adresată MMPS. Pe 23 februarie, MMPS a solicitat AGSSSÎ plasarea temporară a lui Nicolae în cadrul Serviciului Asistență și Protecție victime bărbați din mun. Chișinău, prin derogare de la cadrul legislativ. MMPS și-a motivat solicitarea prin faptul că reîntoarcerea lui Nicolae în regiune ar însemna „supunerea la un tratament inuman și degradant – pericol iminent pentru viața și sănătatea acestuia [...]”. Pe 31 mai, în baza solicitării Asociației Promo-LEX, MMPS a cerut prelungirea perioadei de cazare a lui Nicolae până pe 31 august, timp în care autoritățile își propun să finalizeze procesul de examinare a acestui caz.

* - numele a fost modificat pentru a proteja confidențialitatea și siguranța persoanei.

În ceea ce privește centrele de plasament temporar pentru adulți gestionate de AGSSSÎ, este important de subliniat că acestea nu pot asigura condițiile corespunzătoare nevoilor copiilor. Până în momentul de față, aceste centre au putut găzdui doar bărbați strămutați intern. Acest fapt evidențiază situația extrem de dificilă a familiilor cu copii strămutate intern. Studiul de caz prezentat mai jos ilustrează dificultățile în ceea ce privește respectarea principiului unității familiei și asigurarea accesului tuturor membrilor de familie la aceeași formă de protecție.

Studiu de caz nr. 2: drumul parcurs de o familie strămutată intern pentru a obține adăpost provizoriu în mun. Chișinău

În noiembrie 2022, Andrei*, cetățean al Republicii Moldova din orașul Bender, a fost persecutat, amenințat, urmărit și privat de libertate în mod ilegal de reprezentanții structurilor de forță transnistrene, pentru că și-a exprimat dezacordul cu privire la afișarea literei Z într-o discuție privată. În cadrul urmăririi penale inițiate de Procuratura mun. Bender s-a constatat că Andrei a fost răpit din curtea casei pe 16.11.2022 și, ulterior, a fost deținut ilegal până pe 20.11.2022 în izolatorul provizoriu al așanumitei „direcții a ministerului afacerilor interne”.

A doua zi după ce a fost eliberat din izolatorul miliției din Bender, Andrei este telefonat de polițiștii din cadrul Inspectoratului de Poliție Bender. Andrei a solicitat ajutor, spunându-le ofițerilor de poliție că nu se simte în siguranță și că ar avea nevoie de suport psihologic. „Mi-au zis că vor vedea ce pot face și că: ‘Ai grijă, să nu ieși din casă, nu ieși nicăieri în evidență’. În fond, mai mult m-au speriat.”, a declarat Andrei pentru redacția *Oameni și Kilometri*. Ulterior, Inspectoratul de Poliție Bender l-a asistat pe Andrei doar în procesul de perfectare a pașaportului moldovenesc.

După ce a primit pașaportul moldovenesc, Andrei a plecat în scopuri de muncă în Cehia pentru o lună și jumătate. În această perioadă, familia sa a rămas în Bender.

* - numele a fost modificat pentru a proteja confidențialitatea și siguranța persoanei.

[23] Răspunsul Direcției Generale Asistență Medicală și Socială Nr. 1-04/1-484 din 26.02.2024.

Revenind în Republica Moldova, Andrei a închiriat pentru familia sa un apartament în Chișinău. Totuși, din cauza faptului că nu putea achita chiria pe termen lung, Andrei a decis să solicite sprijin din partea mai multor oficiali din Chișinău, fără a ști care sunt instituțiile care i-ar putea acorda asistență și protecție. Răspunsul din partea autorităților întârzia, fapt ce l-a determinat pe Andrei și familia lui să revină în Bender.

Pe 16 martie 2023, a doua zi după ce a revenit în regiune, Andrei află că este chemat în judecată pentru „consum de droguri". În consecință, Andrei este arestat din nou și privat de libertate pentru 3 zile. A fost eliberat doar după ce și-a recunoscut „vina". Însă, intimidările și persecuțiile nu s-au oprit. Pe 19 martie 2023, Andrei este informat că pe numele lui este intentat un dosar penal pentru „reabilitarea nazismului" și că are interdicție de a părăsi regiunea.

În acest timp, casa familiei este percheziționată. Totodată, soția sa, care are și cetățenia Federației Ruse, este amenințată că ar putea fi privată de libertate dacă se află că a criticat autoritățile ruse. Pe 20 martie, Andrei și familia sa reușesc să plece din nou din regiunea transnistreană, ocolind punctele ilegale de control ale structurilor transnistrene.

Fiind asistat de avocații Asociației Promo-LEX, Andrei a trimis mai multe demersuri Procuraturii, Avocatului Poporului, Avocatului Poporului pentru Drepturile Copilului, Biroului Politici de Reintegrare și MMPS. De această dată, în urma intervenției viceprim-ministrul pentru reintegrare, Andrei și familia sa au fost plasați temporar în centrul de plasament al Misiunii Sociale „Diaconia" - structura socială a Mitropoliei Basarabiei.

În paralel, după 9 zile de la trimiterea unei cereri de asistență către MMPS, instituția a informat familia strămutată că nu întrunește criteriile de eligibilitatea pentru a beneficia de serviciile AGSSSÎ sau de serviciile centrelor de plasament temporar pentru refugiați[24]. De asemenea, MMPS a precizat că centrele pe care le gestionează nu pot asigura condițiile corespunzătoare nevoilor copilului, accentuând că separarea copilului de părinți nu poate fi justificată. Deși MMPS a evidențiat importanța prevenirii separării copilului de părinți, nu a făcut trimitere la vreo cazare alternativă sau adăpost administrat de ONG-uri. În schimb, a recomandat familiei strămutate să se adreseze la instituții de stat care răspund de alte portofolii, cum ar fi ANOFM.

În Bender, Andrei și familia lui nu se mai pot întoarce. „Au fost la părinții soției de câteva ori și m-au căutat. Tot întreabă de mine." „Am obosit", relatează Andrei.

O prezentare detaliată a cazului lui Andrei a fost realizată de redacția Oameni și Kilometri, în reportajul „Andrei nu se mai întoarce în Transnistria", https://oamenisikilometri.md/andrei-nu-se-mai-intoarce-in-transnistria/.

În legătură cu studiul de caz nr. 2, este important de spus că asistența oferită de organizațiile societății civile, cum ar fi Misiunea Socială „Diaconia", nu se bazează pe parteneriate publice-private sau colaborări formalizate între agențiile teritoriale de asistență socială/ instituțiile de profil de la nivel central și ONG-urile de pe malul

[24] Răspunsul Ministerului Muncii și Protecției Sociale Nr. 01/1064 din 29.03.2023.

drept al Nistrului. În aceste condiții, direcționarea PSI din regiunea transnistreană către adăposturile private este realizată tardiv și doar la solicitarea directă a unor ONG-uri sau reprezentanți ai autorităților publice centrale.

Răspunsul MMPS la cererea de informații de interes public formulată de Promo-LEX indică faptul că există relații de cooperare informale între ONG-urile din regiunea transnistreană, MMPS, Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) și centrele de asistență și protecție de pe malul drept al Nistrului doar pe segmentul victimelor sau potențialelor victime ale traficului de ființe umane, în cadrul Mecanismului naţional de referire pentru protecţia şi asistenţa victimelor infracţiunilor (MNRV)[25].

Totodată, ne atrage atenția și faptul că cazarea PSI în centrele gestionate de entități neguvernamentale sau în alte locații private este realizată doar în baza unor înțelegeri informale pe termen scurt. Respectiv, atât timp cât termenul de ședere al PSI în aceste centre nu este reglementat în niciun fel, această soluție nu este potrivită și viabilă pentru asigurarea accesului PSI la cazare pe termen lung și pentru a facilita integrarea durabilă pe malul drept al Nistrului. La fel, nu este reglementat nici termenul de ședere al PSI în centrele de plasament gestionate de stat și nici condițiile de prelungire a acestuia, fapt ce creează un climat de incertitudine.

De asemenea, studiile de caz prezentate anterior relevă că cereri de asistență a PSI din regiunea transnistreană au fost adresate în repetate rânduri DGAMS din Chișinău, care a punctat că nu poate asigura accesul PSI din regiunea transnistreană la adăpost sau cazare temporară. Motivul invocat este lipsa serviciilor de plasament pentru persoanele adulte în mun. Chișinău. Totodată, nu este posibilă nici cazarea temporară a PSI din regiunea transnistreană în centrele de plasament pentru refugiați. Conform unui răspuns al MMPS din martie 2023, aceste centre oferă servicii de plasament strict persoanelor strămutate din Ucraina, iar posibilitatea unei derogări de la cadrul normativ nu a fost invocată[26].

În fine, merită menționat și faptul că, anterior, la solicitarea Asociației Promo-LEX și BPR, PSI din regiunea transnistreană au fost găzduite inclusiv de IGM, în Centrul de cazare a solicitanților de azil pe care-l gestionează. Acest centru are capacitatea de a asigura cazare temporară pentru solicitanții de azil, protecție internațională, acces la servicii juridice, sociale și psihologice, precum și siguranța persoanei și a bunurilor care-i aparțin.

Concluzii

În ultimii 30 de ani, strămutarea internă din regiunea transnistreană, determinată de încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale, continuă să fie o problemă persistentă. Cu toate acestea, legislația națională nu a fost adaptată până în prezent nevoilor și vulnerabilităților specifice ale acestor persoane, cum ar fi nevoia esențială

[25] Răspunsul Ministerului Muncii și Protecției Sociale Nr. S-733/24 din 26.02.2024.
[26] Răspunsul Ministerului Muncii și Protecției Sociale Nr. 01/1064 din 29.03.2023.

de adăpost sigur. Prin urmare, nu a fost desemnată nicio instituție responsabilă de gestionarea cazurilor de strămutare internă și nu a fost dezvoltat niciun mecanism de coordonare între autoritățile competente.

În această analiză, am punctat că, în lipsa unor prevederi clare și a unor linii directoare de coordonare între instituții, PSI din regiunea transnistreană nu sunt direcționate către adăposturi sau orice altă cazare provizorie din momentul în care autoritățile competente au fost informate cu privire la caz. Adesea, autoritățile au răspuns tardiv, ad-hoc și neuniform la solicitările de acordarea de adăpost, motiv pentru care victimele din regiunea transnistreană au fost expuse riscului de victimizare repetată sau au fost constrânse să revină prematur la locul de reședință permanent din teritoriul ocupat al țării. PSI li s-a acordat adăpost fie prin implicarea ONG-urilor, fie prin derogări de la legislația în vigoare, fie în urma dialogului informal dintre reprezentanții administrației publice centrale și organizațiile filantropice, abordarea variind în funcție de împrejurări. Cu toate acestea, răspunsul autorităților nu a fost niciodată orientat spre integrarea sustenabilă a PSI pe malul drept al Nistrului.

Totodată, am evidențiat că într-o situație mai dificilă se află familiile cu copii strămutate intern, deoarece centrele de plasament pentru adulți gestionate de AGSSSÎ nu pot asigura condiții adecvate pentru găzduirea copiilor, fapt ce pune în pericol unitatea familiei și siguranța copiilor. Studiul de caz nr. 2 relevă că, în lipsa unui parteneriat public-privat între agențiile de profil și organizațiile care administrează centre rezidențiale, AGSSSÎ nu a reușit să direcționeze familia strămutată intern din Bender către servicii alternative de plasament. Acest caz evidențiază că nevoile categoriilor de PSI deosebit de vulnerabile, cum sunt copiii, necesită o atenție specială.

Un alt aspect important de remarcat este faptul că nu există nicio informație publicată pe website-urile instituțiilor de profil despre măsurile de sprijin acordate PSI sau o linie telefonică care ar putea fi apelată de victimele încălcărilor drepturilor omului din regiunea transnistreană. În aceste condiții, PSI solicită sprijin de la ONG-uri, care însă nu pot substitui întregul spectru de servicii oferite de stat. De asemenea, o altă consecință a lipsei instrumentelor de informare este faptul că direcționarea PSI se face cu precădere între ONG-uri și autoritățile centrale.

Ținând cont de aspectele menționate anterior, este evident că PSI din regiunea transnistreană întâmpină dificultăți în ceea ce privește exercitarea drepturilor omului și nu se pot bucura de același tratament ca orice cetățean aflat în dificultate. Însă, această stare de fapt poate fi remediată prin dezvoltarea unui mecanism național, care să răspundă inclusiv nevoii primare de adăpost provizoriu.

Bibliografie

1. Agenția pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă. *Cadrul normativ*. https://www.anas.md/cadrul-normativ/#a14. Accesat în 14.06.2024.
2. Agenția pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă. *Harta*

serviciilor sociale. https://www.anas.md/harta-serviciilor-sociale/. Accesat în 01.07.2024.
3. Agenția pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă. *Servicii sociale*. https://www.anas.md/harta-serviciilor-sociale/servicii-sociale/. Accesat în 01.07.2024.
4. Asociația Promo-LEX. 2023. *Drepturile omului în regiunea transnistreană a Republicii Moldova. Retrospectiva anului 2023 / Raport*. https://promolex.md/wp-content/uploads/2023/12/Raport_DORT_RO_2023.pdf. Accesat în 30.05.2024.
5. Avocatul Poporului. 2024. *Raport anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2023*. https://ombudsman.md/post-document/raport-anual-privind-respectarea-drepturilor-si-libertatilor-omului-in-republica-moldova-in-anul-2023/. Accesat în 30.05.2024.
6. Cupcea, Polina. 2023. „Andrei nu se mai întoarce în Transnistria". *Oameni și Kilometri*, 10 mai.https://oamenisikilometri.md/andrei-nu-se-mai-intoarce-in transnistria/?fbclid=IwAR3pU4gFTjxBVjwnbmitK2Y8llBhgLBZTj_QsTzJFkQij-H4yt6hoxc33Mc. Accesat în 09.06.2024.
7. Freedom House. 2024. *Freedom in the World 2023. Transnistria*. https://freedomhouse.org/country/transnistria/freedom-world/2024. Accesat în 30.05.2024.
8. Global Protection Cluster. 2010. *Manual pentru protecția persoanelor strămutate intern*, p. 269. https://www.unhcr.org/media/handbook-protection-internally-displaced-persons-0. Accesat în 04.06.2024.
9. Guvernul Republicii Moldova. *Hotărârea Nr. 955 din 06.12.2023 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă și reorganizarea unor instituții publice aflate în gestiunea acesteia*. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140478&lang=ro. Accesat în 20.06.2024.
10. Guvernul Republicii Moldova. *Hotărârea Nr. 957 din 06.12.2023 cu privire la constituirea, organizarea și funcționarea agențiilor teritoriale de asistență socială*. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143782&lang=ro. Accesat în 20.06.2024.
11. Human Rights Watch. 1993. *Human Rights in Moldova. The Turbulent Dniester*, p. 6. https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/Moldova0393.pdf. Accesat în 08.06.2024.
12. Internal Displacement Monitoring Centre, Consiliul Norvegian pentru Refugiați și The Brookings Institution. 2013. *Instrumente naționale privind strămutarea internă: un ghid pentru dezvoltarea lor*, p. 11. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/Law-and-policymaking_Guide-2013.pdf. Accesat în 03.06.2024.
13. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. 2001. *Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promo-*

vare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055. Accesat în 05.06.2024.
14. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. 2012. *Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (2012/C 326/02)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT. Accesat în 05.06.2024.
15. Legea Nr. 270 din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136582&lang=ro. Accesat în 07.06.2024.
16. Răspunsul Ministerului Muncii și Protecției Sociale Nr. S-733/24 din 26.02.2024.
17. Răspunsul Biroului Politici de Reintegrare Nr. 23-78-3189 din 24.03.2023.
18. Răspunsul Ministerului Muncii și Protecției Sociale Nr. 01/1064 din 29.03.2023.
19. U.S. Department of State. 2024. *2023 Country Reports on Human Rights Practices: Moldova*. Washington D. C.: Biroul pentru Democraţie, Drepturile Omului şi Muncă. https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights practices/moldova/. Accesat în 30.05.2024.
20. Zona de Securitate. 2022. DOC. „Krasnoselski a semnat legea ce pedepsește cu închisoarea oamenii din regiune ce se vor adresa în instanțele legale". https://zonadesecuritate.md/doc-krasnoselski-a-semnat-legea-ce-pedepseste-cu-inchisoarea-oamenii-din-regiune-ce-se-vor-adresa-in-instantele-legale/. Accesat în 28.05.2024.

CZU: 341.232:316.4.063.3:314.745.23(478)
DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.32

POLITICI PUBLICE DE INTEGRARE A PERSOANELOR STRĂMUTATE ÎN REPUBLICA MOLDOVA: ÎNTRE SOLIDARITATE SOCIALĂ ȘI PROVOCĂRI INSTITUȚIONALE. STUDIU DE CAZ A PERSOANELOR STRĂMUTATE DIN UCRAINA

PUBLIC POLICIES FOR THE INTEGRATION OF DISPLACED PERSONS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: BETWEEN SOCIAL SOLIDARITY AND INSTITUTIONAL CHALLENGES. CASE STUDY OF THE DISPLACED PERSONS FROM UKRAINE

IAȚCO Mariana
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5424-3759
E-mail: mariana.iatco@usm.md

Abstract. *Faced with the massive arrival of displaced persons, the Moldovan authorities have adopted a series of public policies and measures aimed at providing immediate protection and facilitating the gradual integration of refugees into society. These actions have evolved from short-term emergency solutions to more structured medium-term policies as the war in Ukraine continues. This article analyses how the Republic of Moldova has built over time a legal framework compatible with European standards and has created institutional structures dedicated to asylum and integration. However, administrative capacity and financial resources remain major challenges in a protracted crisis situation, requiring continued support from the international community and a permanent adaptation of domestic policies to the changing number and needs of refugees.*

Keywords**:** *public policies, refugees, temporary protection, sustainable and inclusive integration, social protection, institutional capacity.*

Contextul crizei persoanelor strămutate din Ucraina în Republica Moldova

Războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei declanșat în februarie 2022 a generat un val fără precedent de persoane strămutate. Republica Moldova, ca stat vecin, în scurt timp a devenit atât țară de tranzit, cât și gazdă pentru un număr foarte mare de persoane refugiate din Ucraina. Peste 1,8 milioane de persoane au intrat în Republica Moldova de la începutul conflictului, majoritatea continuându-și drumul către Uniunea Europeană [1]. Totuși, un contingent semnificativ a rămas pe teritoriul moldovean: la nivelul lunii februarie 2025 în țară se aflau peste 135.000 de persoane refugiate din Ucraina (în mare parte femei, copii și vârstnici) [2]. Această

cifră reprezintă peste 4,5% din populația Republicii Moldova, țara ajungând să găzduiască cel mai mare număr de persoane refugiate din Ucraina per capita din Europa [3]. Este pentru prima dată când Republica Moldova gestionează un asemenea flux a persoanelor strămutate, astfel testându-și capacitatea instituțională și de reziliență într-un context politic și socio-economic fragil.

Deși Republica Moldova nu este membră a UE și are resurse economice limitate, cu cel mai mic PIB din Europa și continuă să se confrunte cu propriile crize recente (*pandemia COVID-19, seceta din 2020, criza gazelor*) autoritățile și populația au dat dovadă de solidaritate surprinzătoare față de persoanele strămutate din Ucraina. Țara a declarat imediat stare de urgență pe 24 februarie 2022, facilitând astfel accesul liber al persoanelor care fug de război. În primele zile ale crizei, zeci de mii de oameni au sosit, suprasolicitând sistemul național de azil. Însă autoritățile publice, alături de organizațiile internaționale și societatea civilă, au reacționat rapid pentru a oferi asistența de urgență și a crea mecanisme provizorii de protecție.

Solidaritatea publicului a fost, în general, puternică, mai ales în faza inițială a crizei. Majoritatea persoanelor refugiate au fost găzduite în comunitățile locale sau de către familiile moldovene, iar statul, cu sprijinul internațional, a organizat centre de cazare temporară și servicii de bază la punctele de frontieră. Majoritatea dintre persoanele refugiate în Moldova sunt femei și copii, mulți cu vulnerabilități speciale, ceea ce a necesitat eforturi de protecție suplimentare, de exemplu, protecția copiilor neînsoțiți, prevenirea violenței bazate pe gen, asistență medicală pentru vârstnici etc. Pe măsură ce conflictul se prelungește și devine clar că o parte din persoanele strămutate vor rămâne pe termen mediu sau lung, accentul s-a mutat de la asistența umanitară de urgență la integrarea durabilă a acestora în societatea moldovenească.

Articolul de față are ca scop să analizeze modul în care Republica Moldova a trecut de la soluții improvizate și adaptate, la acel moment de criză, la politici publice mai structurate pentru integrarea treptată a persoanelor strămutate, în cazul ucrainenilor. De asemenea articolul a setat ca obiective de cercetare evaluarea cadrului de politici și a măsurilor instituționale adoptate, corelându-le cu standardele relevante ale Consiliului Europei privind drepturile persoanelor strămutate (precum dreptul la viață privată și de familie, interzicerea discriminării, integrarea voluntară și pe termen lung, accesul egal la muncă, educație, sănătate și protecție socială). Totodată, sunt evidențiate bunele practici implementate de autorități și lacunele sau provocările persistente. În final, pe baza acestor constatări și în raport cu standardele europene, sunt formulate recomandări de politici publice pentru consolidarea integrării durabile a persoanelor strămutate în Republica Moldova.

Politici publice și măsuri de integrare a persoanelor strămutate din Ucraina

În fața sosirii masive a persoanelor strămutate, autoritățile moldovenești au adoptat o serie de politici publice și măsuri menite să ofere protecție temporară și să faciliteze integrarea treptată a persoanelor refugiate în societate. Aceste acțiuni

au evoluat pe măsură ce războiul din Ucraina continuă până acum, de la soluții de urgență pe termen scurt la politici mai structurate pe termen mediu.

Una din primele măsuri a fost accesul pe teritoriul național și statutul juridic. Imediat după 24 februarie 2022, Moldova a relaxat condițiile de intrare pentru persoanele venite din zona de război. În baza regimului fără vize existent cu Ucraina, persoanele refugiate au putut intra doar cu documente minime de identitate, beneficiind de excepții speciale instituite prin starea de urgență. Guvernul a permis șederea prelungită peste limita de 90 de zile prevăzută de regimul obișnuit, astfel încât niciun ucrainean/ă nu a fost considerat cu statut neregulamentar pe teritoriul moldovean în această perioadă. De asemenea, din primele săptămâni, s-a acordat dreptul la muncă imediat pentru cetățenii ucraineni, fără necesitatea unui permis de muncă, tocmai pentru a le oferi șansa de a se întreține singuri. Această măsură temporară, luată în absența unui statut formal, a reprezentat un gest inovator de reglementare ce a anticipat elemente ale protecției temporare formale.

Mecanismul de *protecție temporară* a fost formalizat abia în ianuarie 2023, prin Hotărârea de Guvern nr. 21, cu ulterioarele modificări, astfel activând prevederile Legii azilului din 2008 privind protecția temporară. Întârzierea de aproape un an pentru declanșarea oficială a acestui statut special s-a datorat, pe de o parte, politicii inițiale de a acorda oricum protecție de facto (prin măsuri excepționale) și, pe de altă parte, capacităților administrative limitate ale unui stat mic care s-a confruntat brusc cu zeci de mii de refugiați. Odată cu constatarea stabilirii unui număr în creștere de ucraineni în țară, s-a considerat necesar oferirea unui statut juridic sigur și stabil pe durata războiului.

Astfel, de la 1 martie 2023, Republica Moldova a început înregistrarea persoanelor refugiate din Ucraina ca beneficiari ai protecției temporare (PT) pentru o durată inițială de 1 an, cu posibilitatea prelungirii. În conformitate cu prevederile legali, eligibili au fost declarați cetățenii ucraineni (și membrii lor de familie) sosiți după 24 februarie 2022, dar și cei aflați deja în Moldova înainte de această dată, care nu se pot întoarce din cauza războiului, o prevedere mai largă și în conformitate cu standardul UE. Procedural, beneficiarii PT trebuiau să se înregistreze online și ulterior la una din reprezentanțele teritoriale ale Inspectoratul General pentru Migrație (IGM) unde li se eliberează gratuit un document de identitate care atestă dreptul de ședere în baza protecției temporare. Între martie și iunie 2023, peste 8.400 de persoane s-au înregistrat, iar peste 4.500 primiseră deja documentele de protecție temporară la jumătatea lui 2023 [3]. Pentru cei care nu se califică la protecție temporară (de exemplu, cetățeni ai altor țări care nu fugeau din Ucraina), s-a menținut deschis accesul la procedura de azil obișnuită sau la statut de apatrid, astfel s-a evitat situația persoanelor fără nicio formă de protecție legală. În prezent numărul a crescut semnificativ, peste 86 de mii de cetățeni străini au solicitat protecție temporară în Republicii Moldova, din martie 2023, iar peste 2 300 de ucraineni au dobândit cetățenia Republicii Moldova, de la declanșarea războiului în statul vecin [4].

Prin politicile publice adoptate, Republica Moldova s-a aliniat standardelor internaționale și europene prin care a urmărit să ofere persoanelor strămutate din Ucraina un pachet de drepturi cât mai cuprinzător, pentru a le permite o viață demnă și acces la oportunități [5]. Mecanismul protecției temporare instituit de Parlament și implementat de Guvern garantează explicit accesul la piața muncii, la asistență medicală, educație, protecție socială și alte servicii publice pentru ucrainenii strămutați. Concret, beneficiarii PT au dreptul legal de a lucra fără permis de muncă, astfel s-a încercat eliminarea de proceduri birocratice și costurile asociate. Persoanele refugiate pot fi angajate în aceleași condiții ca și cetățenii moldoveni, angajatorii având posibilitatea de a completa forța de muncă cu refugiați. Putem menționa acest aspect evidențiat ca oportunitate, de exemplu, în sectorul IT local, unde companiile au angajat ucraineni cu înaltă calificare[6].

De asemenea, accesul la educație pentru copiii refugiați a fost asigurat prin deschiderea grădinițelor/școlilor publice pentru înscrierea elevilor din Ucraina. Chiar dacă, curricula națională a fost pusă la dispoziție, cu eforturi de acomodare lingvistică (ore de limba română ca limbă străină) și psihologică pentru integrarea copiilor în colectivități, totuși, participarea efectivă a elevilor ucraineni a variat: unii au preferat să continue învățământul online oferit de școli din Ucraina, din cauza barierelor de limbă sau a incertitudinii privind durata ședерii.

De asemenea, una dintre problemele majore este numărul mic de copii ucraineni înscriși în școlile moldovenești. Potrivit datelor furnizate de Ministerul Educației și Cercetării în luna aprilie 2023, din numărul total de copii ucraineni (47 550 de copii) aflați în Moldova, doar aproximativ 4% (1 847 de copii) sunt înscriși oficial în școlile din Moldova [7, p.31]. Una din provocările legate de integrarea în școlile naționale este predarea în limba română, fapt ce a impus o flexibilitate din partea autorităților moldovene, care au permis dublarea traseului educațional (online ucrainean și fizic moldovenesc) sau transferuri între sisteme. Astfel, Republica Moldova demonstrează conformitate cu standardele Consiliului Europei privind accesul universal, inclusiv și neîntrerupt la educație pentru copiii refugiați garantat de art. 17 din Carta Socială Europeană [8].

În ceea ce privește serviciile de sănătate, refugiații beneficiază gratuit de acces la asistență medicală de urgență și primară, în condițiile stabilite de Ministerul Sănătății. Cabinetele medicilor de familie și spitalele publice au primit instrucțiuni să acorde îngrijiri refugiaților, costurile urmând a fi acoperite fie din fondurile de urgență ale statului, fie compensate de donatori internaționali. Accesul la servicii de sănătate indică o aplicare parțială a standardului prevăzut în art. 11 din Carta Socială Europeană, dat fiind că accesul universal și gratuit nu este încă pe deplin asigurat privind dreptul la protecția sănătății [8, art.11].Totuși, asigurarea medicală publică (polița de asigurare) nu este în mod automat acordată; doar cei care se angajează formal sau intră în categoriile vulnerabile pot obține statut de asigurat în sistemul CNAM [7]. Aceasta înseamnă că, deși consultațiile urgente sunt gratuite,

tratamentele specializate sau medicamentele compensate pot fi dificil de accesat pentru refugiații fără venit. Accesul la asistență medicală este o provocare pentru majoritatea persoanelor refugiate. Printre barierele sau dificultățile în accesarea asistenței medicale sunt: bariere lingvistice, lipsa de informații cu privire la modul de accesare a serviciilor, tipurile de servicii disponibile, care deseori se efectuează contra cost. Această situație ridică multe întrebări cu privire la accesibilitatea serviciilor medicale pentru toate categoriile de refugiați.

Pentru segmentul asigurării spațiului de locuit și asistenței sociale, Moldova a operat o combinație de soluții: au fost amenajate centre de cazare temporară (tabere sau spații convertite) pentru cei fără opțiuni de găzduire, unde se oferă cazare, hrană și servicii de bază gratuit. În paralel, mii de persoane refugiate au fost găzduite direct de familii și voluntari moldoveni, statul și partenerii oferind sprijin financiar minimal acestor gazde. Pe de altă parte, inexistența unei politici publice coerente privind locuirea refugiaților conduce la situații de precaritate, similar cu cele observate în alte state europene (ex. Germania), afectând în mod direct demnitatea și stabilitatea acestora. S-a implementat un program de asistență financiară directă (cash assistance) pentru refugiații vulnerabili, derulat de UNHCR și organizații umanitare, aliniat cu nivelul ajutoarelor sociale oferite cetățenilor vulnerabili din Moldova.

Această aliniere a avut scopul de a facilita incluziunea treptată în sistemul național de asistență, fiindcă pe măsură ce donatorii reduc ajutoarele de urgență, refugiații care rămân pot fi înrolați (dacă sunt eligibili) în programele de ajutor social ale statului (cum ar fi ajutorul pentru perioada rece a anului, indemnizații pentru copii etc.). Totodată, autoritățile au încercat să prevină tensiunile sociale asigurându-se că și comunitățile locale vulnerabile beneficiază de sprijin paralel, astfel încât ajutoarele către refugiați să nu fie percepute ca privilegii nemeritate[9].

Un aspect de politică publică demn de menționat ca bună practică este colaborarea strânsă cu sectorul privat și societatea civilă în integrarea refugiaților. Guvernul a recunoscut că nu poate gestiona singur criza, astfel că a facilitat implicarea ONG-urilor locale în oferirea de servicii (consiliere juridică, traduceri, cursuri de limbă, asistență psihologică) și a încurajat inițiativele private. Companiile din Moldova au contribuit nu doar prin donații, dar și prin identificarea de oportunități de angajare pentru ucraineni. S-a evidențiat în particular sectorul IT și outsourcing, unde specialiști ucraineni au fost integrați rapid, acoperind deficitul de forță de muncă din acel domeniu. Această mobilizare public-privată a fost un element cheie subliniat de partenerii internaționali ca exemplu pozitiv de „abordare holistică, întreaga societate" în sprijinul refugiaților[6].

Nu în ultimul rând, Republica Moldova a început să gândească și strategii pe termen lung pentru integrarea străinilor. Un pas important este includerea integrării străinilor și persoanelor refugiate în planificarea națională de dezvoltare. În acest context, Guvernul a elaborat un Mecanism coordonat de integrare treptată a străinilor prin documentul de politică a Programului național privind integrarea etapizată

a străinilor, inclusiv a persoanelor strămutate în Republica Moldova pentru perioada 2025-2027, care vizează și persoanele strămutate din Ucraina[10]. Acest document de politică publică, care urmează să fie operaționalizat, își propune să alinieze politicile sectoriale (educație, sănătate, protecție socială, ocupare) și să includă în mod explicit nevoile refugiaților, asigurându-le accesul echitabil la servicii și oportunități.

Practic, se dorește trecerea de la o abordare predominant umanitară, de urgență, la una de incluziune și dezvoltare, integrând refugiații în eforturile de dezvoltare durabilă ale țării. Un asemenea demers ar putea presupune, de exemplu, includerea copiilor refugiați în strategiile naționale din educație (ex. programe de recuperare lingvistică), facilitarea recunoașterii calificărilor profesionale ucrainene pentru acces pe piața muncii sau extinderea programelor de formare profesională și către străini. Astfel, Republica Moldova demonstrează conformitate cu standardele Consiliului Europei privind accesul universal, inclusiv și neîntrerupt la educație pentru copiii refugiați garantat de art. 17 din Carta Socială Europeană [8].

În ansamblu, politicile și măsurile adoptate de autoritățile moldovene indică o evoluție treptată de la reacție de criză la planificare structurală a integrării. Dacă la început accentul a fost pe asigurarea siguranței imediate și a nevoilor de bază (adăpost, hrană, asistență medicală de urgență), ulterior s-a trecut la acordarea unui statut legal protejat (protecția temporară) cu drepturi extinse, iar acum se fac pași către instituționalizarea integrării pe termen lung. Toate acestea au fost posibile datorită contextelor interne (legiferarea rapidă a mecanismelor de protecție), sprijin extern masiv (financiar și logistic, prin UE, ONU, și alți donatori) și implicarea largă a comunităților locale.

Principalele provocări în procesul de integrare

În pofida eforturilor considerabile și a progreselor realizate, procesul de integrare a persoanelor strămutate din Ucraina în Republica Moldova se confruntă cu multiple provocări, determinate atât de constrângeri structurale ale țării, cât și de specificul populației refugiate. Identificarea acestor dificultăți este primordială pentru a calibra politicile publice și a direcționa resursele către domeniile cele mai problematice. Printre principalele provocări putem enumera:

- **Capacitatea instituțională și resursele limitate**. Moldova rămâne o țară cu resurse financiare reduse și instituții publice adesea suprasolicitate. Integrarea a zeci de mii de refugiați a pus presiune pe sistemele de educație, sănătate și asistență socială, deja subfinanțate și afectate de exodul propriei populații (prin emigrație). Efortul inițial de răspuns a fost susținut în mare măsură de finanțarea internațională; pe termen lung însă, sustenabilitatea integrării depinde de capacitatea statului de a prelua treptat costurile sau de a atrage investiții și proiecte de dezvoltare. Infrastructura socială fragilă – școli, grădinițe, spitale face dificilă extinderea serviciilor pentru un număr sporit de beneficiari fără afectarea calității. Potrivit UNHCR, Moldova are nevoie în continuare de asistență umanitară și suport extern consistent pentru a

asigura accesul tuturor refugiaților la îngrijirile necesare și a evita suprasolicitarea instituțiilor publice[11].

- **Statutul temporar și incertitudinea pe termen lung**. Mecanismul de protecție temporară, deși benefic pe termen scurt, generează incertitudine în rândul refugiaților privind viitorul lor în Moldova. Statutul este acordat pe perioadă determinată (inițial un an, prelungit apoi), conform cadrului legal. Dacă războiul va continua nu este clar ce opțiuni vor avea beneficiarii, fiindcă legea azilului prevede posibilitatea solicitării de azil individual, sau conversia la alte forme de ședere conform Legii privind regimul străinilor, dar un plan concret de tranziție de la protecție temporară la un statut pe termen lung lipsește deocamdată.

Această ambiguitate provoacă anxietate în rândul refugiaților și îngreunează eforturile de integrare, mulți ezită să investească în învățarea limbii sau în căutarea unui loc de muncă stabil dacă nu știu dacă vor putea rămâne legal peste un an. Autoritățile sunt conștiente de această problemă, experții sugerează necesitatea explorării unor soluții precum extinderea suplimentară a protecției temporare sau crearea unui nou statut legal de ședere pentru ucrainenii care nu se pot întoarce, eventual un fel de protecție subsidiară sau permis de ședere umanitară. Gestionarea *„ieșirii”* din protecția temporară devine așadar o provocare majoră, care necesită decizii politice înainte ca termenul-limită să fie atins[3].

- **Integrarea economică și pe piața muncii.** Deși legal persoanele strămutate au drept de muncă deplin, integrarea lor efectivă pe piața muncii întâmpină dificultăți. Barierele lingvistice reprezintă un obstacol semnificativ: cunoașterea limbii române este necesară în multe locuri de muncă, iar majoritatea refugiaților vorbesc ucraineană sau rusă. Moldova fiind o țară bilingvă de facto (română/rusă), mulți ucraineni (în special vorbitorii de rusă) se pot descurca parțial, dar pentru locuri de muncă calificate sau interacțiune cu publicul, învățarea limbii de stat este esențială. Cursurile de limbă organizate de Inspectoratul General pentru Migrație (IGM) sau ONG-uri au acoperit doar o parte din necesar și s-au confruntat cu cerere ridicată. O altă provocare este echivalarea calificărilor și recunoașterea diplomelor obținute în Ucraina. În pofida semnării a Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei privind recunoașterea reciprocă a actelor de studii și a titlurilor științifice, întocmit la Kiev la 25 ianuarie 2025, procedurile birocratice pentru recunoaștere sunt lente, ceea ce face ca profesori, medici, juriști refugiați să nu își poată practica profesiile și să accepte locuri de muncă sub calificarea lor.

Obstacole structurale ale pieței muncii moldovenești sunt resimțite deopotrivă și de refugiați, precum, salariile reduse (care descurajează angajarea), economia informală extinsă (unii refugiați lucrează fără forme legale, deci fără protecție socială) și oferta limitată de locuri de muncă în anumite regiuni. Pentru femeile refugiate, care constituie majoritatea populației apte de muncă intervin și responsabilitățile de îngrijire, multe au copii mici sau trebuie să îngrijească bătrâni, ceea ce le limitează disponibilitatea pentru un job cu normă întreagă. Lipsa creșelor sau accesul limitat

la servicii de îngrijire a copilului amplifică această problemă, devenind o barieră de gen în integrarea pe piața muncii[9].

Conform estimărilor UNHCR, circa 41% dintre adulții refugiați din Moldova nu activează în forța de muncă din cauza responsabilităților de îngrijire, problemelor de sănătate sau altor vulnerabilități[11]. Guvernul, cu sprijin internațional, este îndemnat să adopte măsuri active de ocupare de pildă, includerea refugiaților în programe de stimulare a angajării, cursuri de recalificare profesională și facilitarea accesului la servicii de îngrijire pentru copiii acestora.

- **Integrarea socială și culturală**. Adaptarea persoanelor strămutate la viața cotidiană în Moldova și interacțiunea cu comunitatea locală pot fi îngreunate de diferențe culturale, de limbă și de atitudini. Chiar dacă moldovenii și ucrainenii împărtășesc multe elemente culturale și istorice, există totuși o barieră lingvistică notabilă între vorbitorii de română și cei de ucraineană. În zonele rurale sau în orașele mai mici din Moldova, unde limba rusă nu este la fel de răspândită, refugiații ucraineni pot întâmpina dificultăți de comunicare. Accesul la informații într-o limbă pe care să o înțeleagă toți refugiații a fost identificat ca o problemă: materialele despre drepturile și obligațiile lor, despre proceduri administrative sau oportunități trebuie traduse și diseminate eficient. Un studiu recent a constatat că accesul la informații într-un format accesibil este o provocare – informațiile juridice și practice sunt adesea disponibile doar online sau în limba română, ceea ce face dificil pentru unii refugiați să le înțeleagă și să le utilizeze [7, p.46].

De asemenea, discriminarea și stereotipurile pot apărea, mai ales față de refugiații aparținând unor minorități vulnerabile. Au fost semnalate cazuri de discriminare împotriva refugiaților de etnie romă sau a celor cu dizabilități, care se confruntau deja cu excluziune socială în țara de origine și riscă marginalizarea și în țara gazdă[12]. Gestionarea diferențelor culturale necesită eforturi de ambele părți, pentru localnici sun necesare programe de sensibilizare și încurajarea interacțiunii pozitive (evenimente comunitare mixte, implicarea refugiaților în viața locală); pentru refugiați, programe de orientare socio-culturală despre obiceiurile, limba și legislația Moldovei. Până în prezent, coeziunea socială s-a menținut relativ pozitivă – sondajele arată că percepțiile populației locale față de refugiați sunt în mare parte empatice. Majoritatea moldovenilor - 65% din populația adultă - au o atitudine pozitivă față de persoanele refugiate din Ucraina și doar 7% manifestă o atitudine negativă [14, p.6].

Totuși, există riscul de „oboseală a compasiunii" dacă situația trenează și resursele devin și mai limitate, de aceea autoritățile trebuie să continue să sprijine atât refugiații, cât și comunitățile gazdă afectate, pentru a preveni resentimentele.

- **Protecţia insuficientă a grupurilor vulnerabile**. Printre refugiații ucraineni din Moldova se află subgrupuri cu nevoi speciale, precum copii neînsoțiți, persoane cu dizabilități, persoane în vârstă fără aparținători, femei însărcinate, membri ai comunității LGBTQ+ etc. Asigurarea protecției adecvate pentru aceste categorii s-a dovedit o provocare. Refugiații găzduiți în centrele de plasament (taberele temporare) sunt adesea cei mai vulnerabili, neavând resurse proprii. Studiile arată că viața prelun-

gită în centre colective poate duce la pasivitate și dependență de ajutoare, îngreunând integrarea ulterioară în societate. Mai mult, condițiile din unele centre improvizate nu sunt ideale – s-au raportat situații de aglomerație, lipsa accesibilizării pentru persoanele cu dizabilități, sau dificultăți în menținerea intimității și demnității beneficiarilor[7].

Toate aceste vulnerabilități evidențiază necesitatea ca politicile publice de integrare să fie incluzive și sensibile la nevoile speciale, iar resursele să fie alocate prioritar către cei mai expuși riscurilor. Pe măsură ce criza refugiaților devine una de durată imprevizibilă, planificarea integrării pe termen lung devine o provocare în sine. Fără o viziune coerentă pe termen lung, eforturile riscă să rămână fragmentate. De exemplu, dacă finanțarea internațională scade, iar statul nu are pregătit un plan de preluare graduală a responsabilităților (de la finanțarea asistenței sociale la includerea refugiaților în politicile de ocupare sau de locuire), integritatea sistemului de suport poate fi afectată.

Provocarea este de a trece de la logica de „răspuns de urgență" la cea de „politică publică permanentă" în domeniul migrației și azilului. Integrarea refugiaților ar trebui să fie parte a strategiilor inter-sectoriale (educație, sănătate, dezvoltare economică locală) și să existe mecanisme de monitorizare și evaluare a progresului (de ex. indicatori clari privind rata de angajare a refugiaților, rata de școlarizare a copiilor etc.).

Însă depășirea acestor obstacole ține într-o mare măsură de susținerea continuă din partea comunității locale, regionale și internaționale, precum și de menținerea pe plan intern a unei atitudini deschise și proactive față de refugiați. Moldova, dată fiind dimensiunea și economia sa, nu poate gestiona de una singură integrarea unui număr atât de mare de refugiați fără a-și vulnerabiliza propriile sisteme; de aceea, provocarea integrării este și una de împărțire a responsabilităților la nivel regional și național.

Lacune și aspecte ce necesită îmbunătățire

Deși Republica Moldova are un cadru legal robust (Legea integrării străinilor 274/2011), implementarea practică a multora dintre prevederi lasă de dorit. Un studiu al Centrului de Politici Publice relevă că, deși cadrul legal a fost fortificat și este în linii mari aliniat principiilor internaționale, există restanțe semnificative în aplicarea sa[7]. Resursele financiare și umane dedicate integrării străinilor (precum cursurile de limbă, consilierea profesională, orientarea culturală) sunt insuficiente pentru a acoperi numărul mare de beneficiari. De exemplu, numărul de profesori de limba română ca limbă străină este limitat, iar finanțarea pentru programele de integrare (care oricum erau gândite pentru un flux mult mai mic de refugiați anual, înainte de 2022) a rămas mult sub cele necesare. Este nevoie de investiții financiare, umane sporite și de coordonare inter-instituțională pentru a trece de la intenții legislative la servicii efective livrate pe teren.

Inconsistențe în accesul la servicii sociale și medicale. Cu toate că drepturile refugiaților sunt formal recunoscute, în practică accesul la anumite servicii este neuniform. Această situație reflectă lipsa unor programe țintite sau a adaptării criteriilor sistemului de protecție socială la specificul refugiaților (care poate nu se încadrea-

ză în categoriile de vulnerabilitate definite pentru cetățeni). Similar, în domeniul sănătății, chiar dacă serviciile de urgență sunt asigurate, refugiații nu beneficiază de asigurare medicală publică dacă nu sunt angajați, ceea ce îi lasă descoperiți pentru o serie de servicii (investigații, tratament al bolilor cronice, chirurgie). Aceste inconsistențe creează inechități și pot submina încrederea refugiaților în sistem, deși legal li se spune că au dreptul, practic întâlnesc obstacole.

Lipsa unei strategii integrate de lungă durată până recent. Abia la aproape doi ani de la debutul crizei, autoritățile au început conturarea unei viziuni de termen mai lung (prin mecanismul din Planul 2025-2027). Până atunci, răspunsul a fost preponderent reactiv și pe termen scurt. Întârzierea în planificarea strategică a integrării poate fi considerată o lacună, deoarece oportunitatea de a iniția din timp programe de integrare (chiar din 2022) a fost parțial pierdută.

De asemenea, nu a existat o strategie de comunicare bine structurată către refugiați, ceea ce a lăsat mulți oameni confuzi cu privire la opțiunile lor (ex. unii nu au înțeles diferența între a aplica sau nu pentru protecție temporară, consecințele părăsirii temporare a țării etc.). Lipsa de coordonare inițială între diversele entități (guvern, ONG-uri, agenții ONU) a dus la discrepanțe teritoriale.

Integrarea insuficientă a refugiaților în politicile naționale existente. O altă lacună a fost tendința de a trata problema refugiaților într-un sistem paralel umanitar, separat de sistemele naționale. Deși inevitabil la început (din cauza volumului și specificului crizei), pe termen lung refugiații trebuie integrați în structurile obișnuite, ca școlile, grădinițele publice, pe piața muncii, în programele publice de asigurări.

Or, până de curând, multe soluții au fost concepute ca temporare și paralele (școli separate în centre de refugiați, clinici mobile dedicate refugiaților, distribuții de numerar speciale etc.). Acum, provocarea este ca aceste intervenții paralele să fie transferate/integrate în sistemul public. Lacuna este vizibilă, de exemplu, în lipsa refugiaților din strategiile sectoriale naționale până acum planurile naționale pentru educație, sănătate sau ocupare nu includ ținte sau măsuri dedicate refugiaților. Mecanismul integrării treptate propus în Planul Național de Dezvoltare 2025-2027 vine să corecteze această omisiune, dar implementarea lui va trebui urmărită atent.

Date și evidențe insuficiente pentru politici bazate pe dovezi. Integrarea eficientă necesită colectarea de date statistice și sociale despre populația refugiată, ca de exemplu profil demografic, nivel de educație, competențe profesionale, intenții de ședere sau de întoarcere, probleme întâmpinate etc. La acest capitol, o lacună a fost absența unor evaluări sistematice și timpurii. Deși s-au realizat anumite sondaje (inclusiv de către UNHCR sau OIM), ele au venit relativ târziu. În 2022, autoritățile nu dețineau un tablou clar al competențelor refugiaților, ceea ce a întârziat măsuri precum integrarea și apoi inserția pe piața muncii.

Lipsa de date segmentate (ex. câți refugiați au studii superioare, câți vor să rămână pe termen lung etc.) face dificilă și planificarea scenariilor de viitor în politicile publice. Mai mult, evidența oficială a refugiaților se bazează preponderent

pe cei care s-au înregistrat pentru protecție temporară sau azil; însă au existat mii de refugiați care nu au făcut acest lucru (fie în speranța întoarcerii rapide, fie din necunoaștere) situația lor legală și socio-economică a rămas într-o zonă gri, nefiind bine documentată. Îmbunătățirea colectării de date și monitorizarea atentă a situației refugiaților sunt absolut necesare pentru a putea identifica lacunele și a ajusta politicile publice naționale.

Totuși, bunele practici ale Republicii Moldova, precum reacția umanitară exemplară, acordarea rapidă a drepturilor, parteneriatele solide și evitarea tensiunilor sociale a demonstrat potențialul de leadership pozitiv al unui stat mic în fața unei crize mari. Acestea au fost recunoscute la nivel internațional, Moldova fiind adesea menționată alături de alte țări inovatoare în politici de refugiați precum drept exemplu de generozitate și viziune. Pe de altă parte, lacunele identificate indică domenii unde este nevoie de efort susținut: trecerea de la ad-hoc la planificare strategică, asigurarea finanțării continue, extinderea serviciilor publice și includerea refugiaților în toate sferele societății. Recunoașterea acestor puncte slabe este în sine un pas pozitiv, deoarece permite autorităților și societății civile să lucreze la corectarea lor. În mare măsură, multe dintre aceste lacune sunt de înțeles având în vedere constrângerile obiective (resurse, capacitate) important este ca ele să fie abordate înainte de a se transforma în probleme cronice care să afecteze atât refugiații, cât și comunitatea gazdă.

Concluzii

Criza refugiaților din Ucraina a pus la încercare capacitatea Republicii Moldova de a reacționa rapid și de a dezvolta politici publice eficiente pentru integrarea unui număr mare de persoane strămutate. Răspunsul autorităților naționale, susținut de societatea civilă și partenerii internaționali, a inclus măsuri inovatoare și aliniate bunelor practici europene: de la deschiderea frontierelor și acordarea imediată de drepturi, până la instituirea formală a protecției temporare și inițierea demersurilor de integrare socio-economică. Moldova a demonstrat că, în ciuda constrângerilor economice severe, valorile solidarității și ale protecției umanitare pot prevala, oferind refugiaților ucraineni nu doar un adăpost sigur, ci și oportunitatea de a-și reconstrui viața în demnitate.

Analiza întreprinsă în articol evidențiază însă și multiple provocări care persistă. Integrarea pe termen lung a persoanelor refugiate necesită mai mult decât bunăvoință. Este nevoie de resurse financiare continue, de întărirea capacităților instituționale și de ajustarea politicilor sectoriale ale statului pentru a include nou-veniții. Cadrul legal și de politici există și este în linii mari adecvat, dar implementarea sa trebuie îmbunătățită și extinsă, în special pentru categoriile vulnerabile de refugiați. Persistă lacune în domenii precum accesul integral la servicii de sănătate, asigurarea de soluții de locuințe pe termen lung sau furnizarea de oportunități educaționale și profesionale adaptate. Mai mult, pe măsură ce orizontul de întoarcere în Ucraina rămâne incert, planificarea viitorului statut al persoanelor strămutate devine o problemă

stringentă, dacă războiul se prelungește, va trebui de găsit un mecanism prin care acești oameni să nu rămână într-o prelungită incertitudine legală, ci să poată obține un statut fie de rezident pe termen mai lung, fie de refugiat recunoscut, cu drepturi depline și obligații pe măsură.

Exemplele de bune practici identificate, precum reacția timpurie de acordare a dreptului la muncă, cooperarea eficientă cu agențiile ONU și UE, implicarea comunităților locale și ale sectorului privat, menținerea unui discurs pozitiv și evitarea xenofobiei constituie lecții valoroase. Acestea pot servi ca model și pentru alte țări, demonstrând că și un stat mic poate avea un impact major în gestionarea unei crize a refugiaților dacă acționează cu empatie și pragmatism.

În perspectivele anilor următori, integrarea persoanelor refugiate din Ucraina în Republica Moldova va rămâne un proces în derulare, strâns legat de evoluția războiului. Un scenariu de pace ar însemna probabil repatrierea multora, dar și provocări de reintegrare în Ucraina. Un scenariu de conflict prelungit implică o sedentarizare tot mai accentuată a refugiaților în țara gazdă. Politicile publice naționale trebuie astfel să fie flexibile și reziliente, pregătite pentru ambele eventualități. În oricare scenariu, investiția în capitalul uman al refugiaților (educație, competențe lingvistice, integrare pe piața muncii) este folositoare, fie că se vor întoarce acasă mai pregătiți să contribuie la reconstrucția Ucrainei, fie că vor continua să contribuie la economia și societatea moldovenească, dacă rămân.

Pe termen lung, experiența acestei crize poate stimula Republica Moldova să își modernizeze și consolideze politicile de migrație și azil, dezvoltând un sistem sustenabil, aliniat standardelor UE și ale Consiliului Europei, care să poată face față și altor situații de migrație forțată sau voluntară. Integrarea persoanelor strămutate din Ucraina nu este doar un act de altruism, ci poate deveni și un câștig pentru dezvoltarea Moldovei, dacă este gestionată corect: acești oameni aduc aptitudini, diversitate și legături care, odată valorificate, pot îmbogăți economia și societatea. Pentru ca acest potențial să se realizeze, este esențial angajamentul continuu al statului, sprijinul neîntrerupt al partenerilor internaționali și menținerea solidarității din partea populației gazdă. Într-o lume tot mai marcată de crize ale refugiaților, exemplul Republicii Moldova evidențiază importanța politicilor publice incluzive, curajoase și orientate spre viitor în transformarea unei provocări umanitare într-o oportunitate de progres comun.

Referințe bibliografice:

1. Protecția Temporară: prioritate pentru Inspectoratul General pentru Migrație în anul 2025. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://igm.gov.md/ru/protectia-temporara-prioritate-pentru-inspectoratul-general-pentru-migratie-in-anul-2025/
2. Apostu E. *Numărul refugiaților ucraineni din R. Moldova a crescut cu aproape 20.000 într-un an*. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://moldova.europalibera.org/a/tot-mai-putini-refugiati-ucraineni-raman-in-r-moldova-la-trei-ani-de-la-inceputul-razboiului/33324820.html

3. Wagner V. *Temporary protection for Ukrainians in Moldova: Achievements and challenges – ICMPD*. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: Temporary protection for Ukrainians in Moldova: Achievements and challenges - ICMPD
4. *Peste 86 de mii de cetățeni străini au solicitat protecție temporară în R. Moldova, din martie 2023*. În: Ziarul Național, [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://www.ziarulnational.md/aproape-85-de-mii-de-cetateni-straini-au-solicitat-protectie-temporara-in-r-moldova-din-martie-2023-peste-8-000-de-cereri-de-azil-depuse-in-2024/
5. Issue Paper. *Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies. A comparative assessment in selected Council of Europe member states*. Council of Europe, March 2019
6. Coffey V. *Celebrating Refugee Host Country Leadership: Moldova and Uganda*. Wilson Center. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: Celebrating Refugee Host Country Leadership: Moldova and Uganda | Wilson Center
7. Studiu: *Integrarea persoanelor refugiate în Republica Moldova*. Centrul de Politici Reforme, 2023, p. 30-32, [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://cpr.md/wp-content/uploads/2024/02/Studiu_Integrarea-persoanelor-refugiate-%C3%AEn-Republica-Moldova.pdf
8. Consiliul Europei. *Carta Socială Europeană*, ediție revizuită, [accesat: 02.04.2025]. Disponibil: https://rm.coe.int/168047e170
9. Devon Cone. *Report: Refugees from Ukraine in Romania and Moldova. Refugees International* (octombrie 2022) [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: Preparing for the Unpredictable: Ensuring the Protection and Inclusion of Refugees from Ukraine in Romania and Moldova - Refugees International
10. Programului național privind integrarea etapizată a străinilor, inclusiv a persoanelor strămutate în Republica Moldova pentru perioada 2025-2027. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/236-mai-2025.pdf
11. UNHCR. Moldova: Multi-Year Strategy 2024–2026. (noiembrie 2025), [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/202501/
12. Popenko V. *Segregation and sub-standard living conditions: Romani families stuck in limbo in Moldova*. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://www.errc.org/news/segregation-and-sub-standard-living-conditions-romani-families-stuck-in-limbo-in-moldova
13. Percepții față de persoanele refugiate din Ucraina. Sondaj național efectuat la inițiativa NDI Moldova, Martie 2023. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://social.gov.md/wp-content/uploads/2023/04/Studiu-NDI-persoanele-refugiate.pdf
14. Hotărârea Guvernului din 18.01.2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina (Monitorul Oficial, 2023).
15. Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova
16. Legea nr. 274/2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova

CZU: 349.6(4) DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.33

CURRENT CHALLENGES IN WILDLIFE PROTECTION ON THE EUROPEAN CONTINENT

PROVOCĂRI ACTUALE ÎN PROTECȚIA FAUNEI SĂLBATICE DE PE CONTINENTUL EUROPEAN

MUREȘAN Bianca-Patricia
Scientific researcher at the University of Tampere, Republic of Finland,
ORCID: https://orcid.org/0009-0001-7138-4537
E-mail: beatrice.muresan.2010@gmail.com

Summary. *Protection of the environment, especially its factors, is an essential concern for humanity, since the environment is a vital element for human survival. The continuous increase in the phenomenon of pollution at a global level cannot be ignored. If world economic development is not aligned with these requirements, there is a real risk of serious deterioration of various elements of the environment, with dangerous consequences for human life and health, as well as for flora and fauna.*

Traditionally, the term ,,environment" refers to the totality of natural conditions and elements on Earth: air, water, soil, subsoil, landscape characteristics, all atmospheric layers, organic and inorganic matter, as well as living things, interacting natural systems, the quality of life and factors that can affect human well-being and health. The notion of environment can only be spoken of with reference to man, since he occupies the central position in the natural and artificial environment, taking into account the natural interests of living in a healthy and ecologically balanced environment.

Keywords: *legal norms, protection, fauna, international level, international standards, states, environment, etc*.

Introduction. In the literature, the terms ,,nature" and ,,environment" are often used as synonyms. In this context, ,,nature" refers to the totality of abiotic (such as water, air, soil, subsoil) and biotic (fauna and flora) factors of the environment, including human presence. In turn, ,,environment" encompasses the totality of natural and anthropogenic factors, including anthropogenic phenomena, except for the object, phenomenon or other objective to which it relates[1].

The biotic environment is affected by a series of negative factors, either of anthropogenic origin, such as overexploitation of natural biological resources and pollution, or of natural origin, such as drought, floods, earthquakes and other actions and phenomena that can irreparably compromise the environment. The endangerment of biodiversity, whether caused by anthropogenic or natural factors, is a sustainable process. In the case of destructive factors of anthropogenic origin, there is the pos-

[1] TROFIMOV, Igor. Environmental Law. Chisinau: Typography "Elena-V.I.", 2002. p.9. ISBN 9975-930-42-5.

sibility of fighting them, but in the face of natural factors, man is often limited in his ability to control or manage them.

Therefore, it is crucial that the human attitude towards biodiversity be focused on protection, conservation, monitoring and rational use, both at regional and international levels, in accordance with the principles of sustainable development.

Basic content. The protection and rational use of the environment is a problem of global importance, which should be a national priority, as it directly affects the quality of life and health of the population, the achievement of economic objectives and the sustainable development potential of society.

Taking a retrospective look at the local regulatory framework regarding environmental protection, we can see that this took place with the adoption of the Law on Environmental Protection[2] on 16.06.1993, later consolidated by the Constitution, adopted on 29.07.1994[3], and respectively with the adoption of the Law on the Animal Kingdom on 27.04.1995[4].

It is established that environmental protection is a national priority, which directly targets the living conditions and health of the population, the achievement of economic and social-human interests, as well as the sustainable development capacities of society in the future.

The existence of a clean environment undoubtedly contributes to ensuring the fundamental human rights provided for by the *Constitution of the Republic of Moldova*: the right to a healthy environment. This implies preserving the quality of the main components of the environment (air, water, soil, flora and fauna), under the conditions of sustainable development.

According to the doctrine, *natural resources* constitute „the totality of natural elements of the environment that can be used in human activity: non-renewable resources – minerals, fossil fuels; renewable – water, air, soil, flora, wildlife, including inexhaustible ones – solar, wind, geothermal and wave energy”[5].

The Moldovan legislator[6] defines „*natural resources*” as: „those objects, phenomena, natural conditions and other factors, usable in the past, present and future for direct or indirect consumption, which have consumption value and contribute to the creation of material and spiritual goods” and divides them into renewable and non-renewable natural resources.

[2] Law No. 1515 of 16.06.1993 on environmental protection. Published: 30.10.1993 in the Official Gazette No. 10.

[3] Constitution of the Republic of Moldova No. 1 of 29.07.1994. Published: 29.03.2016 in the Official Gazette No. 78.

[4] Legea nr. Law no. 439 of 27.04.1995 on the animal kingdom. Published: 09.11.1995 in the Official Gazette no. 62-63.

[5] MARINESCU, Daniela. Treatise on Environmental Law. Third Edition, Bucharest: Universul Juridic, 2008. p.48. ISBN 978-973-127-025-8.

[6] Art.1 of Law No. 1102 of 06.02.1997 on natural resources. Published: 19.06.1997 in the Official Gazette no. 40.

From the content of this law, we can deduce that the category of natural resources intended for exploitation, reserve natural resources and protected natural resources also includes wild animal species.

Therefore, the „*animal world*", as an integral part of biodiversity, also represents a category of natural resources, generally renewable, which are subject to a complex legal regulatory framework.

Accordingly, the protection of the animal kingdom in all cases is carried out in two main directions[7]:

– Protection of the habitat of various animal species from pollution, damage and depletion is essential for their conservation and survival;

– Direct protection of animal species from extermination and depletion, including the creation of appropriate conditions for reproduction, is crucial for maintaining ecological balance and biological diversity.

A significant qualitative increase in the field of use and protection of the animal kingdom forms *The Rio de Janeiro Convention on the Conservation of Biological Diversity*[8]. The primary purpose of the Convention is to promote the protection of ecosystems, natural habitats and the maintenance of viable species in the natural environment, to rehabilitate and restore degraded ecosystems and to take measures to protect species threatened with extinction.

It is important to be clear about the use of terms in the literature to avoid misinterpretations and ensure consistency in communication. Terms such as „animal kingdom", „biodiversity", „animal world", „wildlife" or „wildlife" have specific meanings and can be clearly defined to clarify discussions and work in the field of environmental protection and animal biodiversity conservation.

According to the definition in *the Explanatory Dictionary of the Romanian Language*, the notion of „kingdom" designates the largest systematic category in biology, which includes the three main divisions of bodies in nature: *the animal kingdom, the plant kingdom, and the mineral kingdom*.

Accordingly, we consider that: „*the animal kingdom constitutes the largest systematic category in biology, the totality of animal species that naturally live on land, in water, in the atmosphere or in soil, including unicellular, invertebrate and chordate*".

The term „*fauna*" refers to the totality of animals that live throughout the globe, in a given geographical region, on a specific territory or in a given geological era. This animal diversity is the result of a historical process of evolution and adaptation to the environment.

The concept of fauna is used in the fields of biology and ecology to describe the set of animal species that inhabit a particular habitat or ecosystem.

[7] ZAMFIR, Pavel. Environmental Law. Special Part. Chișinău, 1998. USM. p.161.

[8] Parliament's Decision on the accession of the Republic of Moldova to some conventions in the field of environmental protection and the ratification of the Convention on Biological Diversity: No. 1546 of 23.06.1993. Published: 30.06.1993 in the Official Gazette No. 006. Promulgated: 23.06.1993.

The term fauna also refers to different groups of animals – mammals, domestic and wild birds, bees, fish, silkworms, etc.[9]. In a broad sense, the notion of fauna designates all animals (wild or domestic) on the entire planet, from a given territory or from a certain geological era, formed as a result of a historical process of evolution. We distinguish between terrestrial fauna and aquatic fauna.

The term „*terrestrial fauna*" encompasses various groups of terrestrial animals, such as: mammals, domestic and wild birds, bees, silkworms, etc.[10].

Consequently, from the category of terrestrial fauna we can distinguish domestic fauna, made up of domestic animals; hunting fauna, made up of animals of hunting interest; and wild fauna, made up of wild animals[11], each category having a particular legal regulatory regime.

The notion of „*wildlife*" means all forms of life that do not depend directly on man: animal and plant life[12].

As we have emphasized, the notion of „fauna" is a broader and more comprehensive one, which includes other categories of concepts such as the animal kingdom, the animal world, terrestrial fauna, aquatic fauna, domestic fauna and hunting fauna. By „fauna" we mean the totality of animal species that exist in a given geographical region, on a given territory or in a given environment, in a given geological era or in a certain specific context. It is a notion used to describe the diversity and variety of the animal world in a given habitat or ecosystem.

Thus, the *Law on the Animal Kingdom* mentions the notion of the animal kingdom that we have presented above, but the situation of domestic animals is not clear, we only find the phrase that „relations in the field of protection and use of domestic animals kept in captivity or semi-captivity for economic, scientific, cultural-educational and aesthetic purposes are regulated by the respective legislation"[13]. From the mentioned context, it follows that: „...(the) animal kingdom is public property", and the regulatory framework regarding the status of domestic animals is partially neglected and regulated only by the provisions of the Civil Code of the Republic of Moldova.

As a consequence, the object of the protection and use relations of the animal kingdom are wild animals that live naturally on land, in water, in the atmosphere or in the soil, permanently or temporarily populating the territory of the country, with the exception of species classified as pests[14].

[9] LUPAN, Ernest. Environmental Law, Elementary Treatise, vol. II, Bucharest: Lumina Lex, Bucharest, 1997, p.156. ISBN 973-588-010-5.

[10] LUPAN, Ernest. Treatise on Environmental Protection Law. Bucharest: C.H Beck, 2009. p.397. ISBN 978-973-115- 519-7.

[11] DUȘCĂ, Anca Ileana. Environmental Law, Bucharest: Universul Juridic, 2014. p.117. ISBN 978-606-673-519-3.

[12] DUȚU, Mircea. Environmental Law: Treatise, Vol. II, Bucharest: Ed. Economică, 1998. p. 117. ISBN 973-590-038-6.

[13] Art.1 paragraph 2 of the Law on the Animal Kingdom: no. 439 of 27.04.1995. Published: 09.11.1995 in the Official Gazette of the Republic of Moldova, no. 62-63.

[14] ZAMFIR, Pavel. Environmental Law. Special Part. Chișinău, 1998. USM. p.161.

In the domestic legislation of the Republic of Moldova, there is no specific normative act that precisely regulates the status of domestic animals in a detailed and comprehensive manner. Usually, issues related to the use of domestic animals are dealt with in a fragmented manner in various normative acts, such as laws and regulations in the field of animal health, environmental protection, animal welfare, etc. These normative acts may address topics such as the use of animals for scientific, aesthetic or economic purposes, but often these regulations are not comprehensive or coherent enough to ensure effective protection of domestic animals.

Also, the lack of a clear list of categories of domestic animals, of a system for recording and monitoring them, as well as of specific sanctions for cruel behavior towards domestic animals are issues that could be addressed in more detail in a more specific and coherent normative framework.

Such regulations could contribute to improving the legal protection of domestic animals and ensuring their fair and responsible treatment in society. Romanian author Ernest Lupan[15] defines wild animals as: „those that have not been domesticated or tamed; they exist and live, in principle, without human intervention…", while domestic animals are „those animals that have been domesticated or tamed, they live near the house and satisfy human needs in the form of food or serve to perform work or for entertainment".

Although the animal kingdom represents an extremely valuable component of the environment, playing a crucial role in the balance and biodiversity of ecosystems, it is affected in such a way that they become non-renewable (in the case of species listed in the *Red Book* and on the verge of extinction) or the restoration of these species is sustainable.

At the same time, the restoration or conservation of endangered species involves sustainable and continuous efforts. These efforts may include captive breeding programs, restoration of natural habitat, protection against poaching and habitat destruction, public education on the importance of conserving threatened species, and international cooperation to protect biodiversity.

It is essential to pay special attention to the protection and conservation of animal species, as they are an integral part of ecosystems and contribute significantly to maintaining a healthy and balanced environment for all forms of life.

Since man became aware of the absolute necessity of taking decisive measures to protect the environment, he has resorted to establishing rules of conduct that, on the one hand, govern human actions in such a way as to cause as little damage to the environment as possible, and on the other hand, ensure the necessary legal framework for the fight against harm to all elements of the environment, including the animal kingdom[16]. In other words, it is the state that has a real function of vital

[15] LUPAN, Ernest. Treatise on Environmental Protection Law. Bucharest: C.H Beck, 2009. p.242. ISBN 978-973-115-519-7.

[16] LUPAN, Ernest. Treatise on Environmental Protection Law. Bucharest: C.H Beck, 2009. p.25. ISBN 978-973-115-519-7.

importance for the entire society to develop and implement unhindered compliance with the regulatory framework regarding pollution prevention, restoration of the affected environment and improvement of environmental conditions.

Awareness of the need to comply with the rules related to environmental protection, the social responsibility of each person for this activity and for improving environmental conditions constitutes one of the fundamental issues of the form of environmental responsibility.

In a more concise manner, the co-interest based on the consciousness of ownership, combined with an environmental consciousness, is appreciated in international doctrine, above all in the European one, as one of the possible ways, sometimes as the significant one, of achieving a co-interest in the protection and development of the environment.

However, we note that not infrequently environmental consciousness is completely absent or is very poorly present in several legal entities, primarily in economic agents, and in several individuals in our country, which brings considerable damage to the natural and artificial environment.

Accordingly, being lacking in some places of environmental awareness and education, we are witnesses of terrible scenes of damage to aquatic resources, natural resources, soil, subsoil, and the animal kingdom, the effects of which are irreversible and irremovable.

The carrying out of anti-environmental acts will inevitably lead to damage to the environment, which will generate, in addition to the need to eliminate the consequences that can significantly affect the environment, to find effective legal levers to „restore" the previous situation. We assume that restoration would refer to cases of „repair" of damage caused to the environment.

Art.37 paragraph (1) of the Constitution of the Republic of Moldova proclaims that: „Every person has the right to an environment that is ecologically safe for life and health, as well as to harmless food products and household items"[17], establishing the idea that human rights to a healthy environment represent a special category of constitutional human rights, generated by the deepening ecological crisis at all levels: global, regional, national[18]. And, by paragraph (4) it is established that: „natural and legal persons are liable for damage caused to the health and property of a person as a result of ecological contraventions", thus consecrating the institution of legal liability in case of harm to environmental components, including the animal kingdom. As a result, the allegation inserted in the G*reat Encyclopedia Britannica and the Great Encyclopedia French*, where legal liability forms „*a consequence of the failure to comply with an obligation*", which „*con-*

[17] Constitution of the Republic of Moldova No. 1 of 29.07.1994. Published: 29.03.2016 in the Official Gazette No. 78.

[18] Constitution of the Republic of Moldova: commentary/project coordinator: Klaus SOLLFRANK; editors: Nina PÂRȚAC, Lucia ȚURCANU – Ch.: Arc, 2012 (Tipogr. „Europress"). – p.158. ISBN 978-9975-61-700-0.

sists in the duty to repair the damage caused", and then it is the case „*to bear the sanction*" is viable[19].

Constitutional Article 59 stipulates that: „Protection of the environment, preservation and protection of historical and cultural monuments are an obligation of every citizen"[20]. The operation of nuclear power plants, the activity of industrial centers, the construction of bridges and canals, the launch of missiles, etc., at first glance, constitute local problems, but, through the surrounding environment, all of these have a negative impact on the nature of the entire planet. The appearance of ozone holes in the atmosphere, the pollution of land with radioactive waste, the disappearance of some plant and animal species are a confirmation of the fact that the environment is a part of nature and cannot be ignored. The obligation to protect the environment derives from the right of everyone to be provided with favorable living and health conditions and determines the obligation of the state to provide sanctions for violations of environmental legislation.

An unfavorable environment negatively influences human health and from this point of view the state must protect people from the negative impact of nature[21].

The constitutionalization of the right to a healthy and ecologically balanced environment has required the competent authorities to reconcile its requirements with the requirements of other fundamental rights and freedoms. The recognition of the objective of sustainable development and the principles that contribute to its achievement determines the level of intervention of the legislator and the authorities responsible for their implementation.

Both the *UN Charter*[22] or the *Universal Declaration of Human Rights*[23], as well as other community and international documents proclaim human rights and fundamental freedoms for all people equally, without any discrimination. The idea is formulated more precisely in the *African Charter on Human and Peoples' Rights* where in art.24 it is stated: „all peoples have the right to a generally satisfactory environment, favorable to their development"[24]. Of course, we can observe that this time too we are not in the presence of the legislative consecration of the person's right to a healthy, unpolluted environment, but only of its political consecration and the encouragement of national legislators to adopt appropriate normative acts.

---

[19] MAZILU, Dumitru. General Theory of Law. Bucharest: ALL Beck, Legal Collection, Student Library, 1999. p.309. ISBN 973-9435-30-0.

[20] Constitution of the Republic of Moldova No. 1 of 29.07.1994. Published: 29.03.2016 in the Official Gazette No. 78.

[21] Constitution of the Republic of Moldova: commentary/project coordinator: Klaus SOLLFRANK; editors: Nina PÂRȚAC, Lucia ȚURCANU – Ch.: Arc, 2012 (Tipogr. „Europress"). – p.236. ISBN 978-9975-61-700-0.

[22] Signed at San Francisco on 26 June 1945.

[23] Universal Declaration of Human Rights of 10.12.1948. Published: 30.12.1998 in International Treaties No. 1.

[24] Adopted in Nairobi on 27 June 1981 as part of the Conference of Ministers of Justice of the Organisation of African Unity (OAU). Available: https://koaha.org/wiki/Carta_africana_dei_diritti_dell%27uomo_e_dei_popoli, [accessed: 06.07.2025].

The Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development (1992) enshrines the „polluter pays" principle, which is based on two interdependent elements, namely: on the one hand, it involves assessing the external costs of all decisions and projects (essentially economic and preventive approach), and on the other hand, placing the costs of any pollution on the polluter (legal approach, based on the need for the responsible polluter to repair the damage caused).

By art.3 letter d) of *Law no.1515 of 16.06.1993*, the „*polluter pays*" principle is expressly enshrined in the legislation of the Republic of Moldova, and its meanings were expressed by: „...(r)esponsibility of all natural and legal persons for the damage caused to the environment; prevention, limitation, combating pollution, as well as recovery of damage caused to the environment and its components from the account of natural and legal persons who admitted (even unconsciously or through negligence) the damage"[25].

The institution of reparation of damage in environmental matters, having a material and conceptual unity, is also based on other principles, such as: *the precautionary principle, the principle of preventive action, information and participation*, of which, only the „*polluter pays*" principle directly induces the idea of liability, especially in the sense of repairing the damage caused to the environment and its components (especially fauna and flora).

Making references to Romanian legislation, we find the regulations regarding the institution of environmental reparation. In fact, *Government Emergency Ordinance no. 195/2005* currently regulates environmental protection. Adopted as part of the efforts to transpose the *Community acquis* into domestic legislation, art. 95 of this normative act provides that: „Liability for environmental damage is objective, independent of fault; in the case of multiple perpetrators, liability is joint and several. Exceptionally, liability may be subjective for damage caused to protected species and natural habitats, according to specific regulations. Prevention and reparation of environmental damage is carried out according to the procedures set out and the specific regulations"[26].

The legislative consolidation of the right to a healthy and ecologically balanced environment generates useful consequences at the level of judicial procedures, creating a fertile foundation for the shaping of legal and administrative concepts, principles, regulations and practices. At the same time, by virtue of this constitutional right, the obligations of public authorities to protect the environment are amplified, providing the competent authorities with new means to repair ecological damage and sanction environmental damage, and increasing the legal basis for correcting excess power on the part of administrative authorities.

[25] Law on Environmental Protection: No. 1515 of 16.06.1993. Published: 30.10.1993 in the Official Gazette of the Republic of Moldova, No. 10.

[26] Emergency Ordinance of Romania on environmental protection, no. 195 of 22.12.2005 In: Official Gazette of Romania, Part I, 30.11.2005, no. 1.196.

Being qualified as a fundamental right, the right to the environment also has the character of a subjective right, applying to „any person", correspondingly to natural persons and legal persons, both under public and private law, including public authorities and each of the subjects listed can invoke it against the state and individuals. In order to establish the correlation between the institution of reparation of damage caused to the environment, including the animal kingdom, we can identify several legal regimes, for example, the liability of public authorities or private subjects.

According to the doctrinal opinion[27], it may correspond to the classic mechanisms of liability or to new ones, such as that of preventing or repairing damage to the animal kingdom. In each case, the institution of reparation of damage caused to the environment will be inserted into the obligation to repair, to respond to the damage caused.

In the context of the above, the idea arises that an interdependent relationship is established between the institution of reparation of damage caused to the environment and its integral parts and the effectiveness of the system for protecting a fundamental right. However, in the case of recognizing the right to a healthy and balanced environment, the possibility of holding accountable the subjects involved in causing such damage arises.

Indeed, the hatching of new duties in environmental matters generates the possibility of their compliance through the coercive force of the state, both at national and international level.

The European Convention on Human Rights[28] does not expressly enshrine the human right to a healthy and ecologically balanced environment. However, the Strasbourg court has established through case law a series of obligations to inform interested parties of the existence of major risks to the environment and to „*establish a procedure for communicating all relevant and appropriate information concerning the evolution of the health of persons who have participated in dangerous activities undertaken by the government*", or those concerning the link between serious harm to the environment and harm to a person's well-being and deprivation of the enjoyment of their home[29].

We deduce that the express jurisprudential consecration of the „*right to enjoy a healthy and protected environment*", based on Article 8 of the Convention, has openly created the possibility of engaging the institution to repair damage caused to the environment, as a result of the failure to comply with the positive obligation to take the necessary measures to ensure its compliance and the existence of a serious and substantial risk to the health and well-being of the person[30].

---

[27] DUȚU Mircea, DUȚU Andrei. Liability in Environmental Law. Bucharest: Romanian Academy Publishing House, Bucharest, 2015. p.84. 349.6.

[28] Available: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RON.pdf, [accessed: 08.09.2025].

[29] ECHR judgment of 09.12.1994, case Lopez Ostra v. Spain. Available: https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/02/ECtHR-1994-Lopez-Ostra-v.-Spain-Romanian.pdf, [accessed: 07.09.2025].

[30] ECHR judgment of 27.01.2009, case Tatar and Tatar v. Romania, no.67021/01, Available: http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/cedo/Cauza-Tatar-impotriva-Romaniei.pdf, [07.09.2025].

Conceptually, it was stated that the right to a healthy, ecologically balanced environment can only be invoked against the state and public authorities and only in matters related to the failure to fulfill constitutional obligations. However[31], with the evolution of institutional and jurisprudential regulations in the specific field of environmental damage reparation, the obligation of each subject of public or private law „*to protect and improve the environment*" was recognized, which also transformed into a subjective right of the individual.

The recognition and guarantee of a fundamental human right not only to a healthy, but also ecologically balanced environment led to the inclusion and acceptance on the list of reparable environmental damage and „pure ecological" damage, that is, that caused to the environment and considered independent of the repercussions on people or property. According to the doctrinal opinion, the harm caused to the environment is otherwise perceived, evaluated and repaired as such, as one caused to the ecosystem itself, from which man is excluded and is legally assumed from the perspective of achieving the subjective right to an ecologically balanced environment.

Repairing the damage caused to the animal kingdom constitutes the natural reparative actions of the institute of legal liability. Each time, the notion of legal liability suggests the idea of sanction or reparation. We consider that the repair of damage caused to both the environment and its components, including the animal kingdom, must meet certain conditions.

In order for legal liability to arise[32], legal scholars have identified the following requirements:

- the person to whom liability applies must have the capacity to respond, or, in other words, must have the quality of subject of liability (natural person, legal person of private law or public law);
- there must be an act causing harm;
- there must be harm/damage;
- a causal relationship must be established between harm/damage and the act causing harm[33].

In the event of the occurrence or causing of harm or environmental damage, the obligation to repair them inevitably arises. However, any damage gives the right to repair.

Conclusion. Reparation of damage in nature is possible in a limited number of cases, which are practically reduced to capture by means that did not affect the physical integrity of the specimen/specimens, and their captivity took place for a short period of time. Under these conditions, their ability to readapt to the conditions of

[31] DUȚU Mircea, DUȚU Andrei. Liability in Environmental Law. Bucharest: Romanian Academy Publishing House, Bucharest, 2015. p.86. 349.6.

[32] TROFIMOV, Igor, ARDELEAN, Grigore, CREȚU, Andrian. Environmental Law. Chișinău: Bons Offices, 2015.p.76. ISBN 978-9975-80-955-9.

[33] DUȘCĂ, Anca Ileana, BARBU, Adi Ilie. Judgments of the Court of Justice of the European Union in environmental matters. Bucharest: Universul Juridic, 2010. p.220. ISBN 978-973-127-423-2.

life in the wild must not have been definitively compromised, so that reterritorialization is possible.

Even if the state creates a plenipotentiary legislative framework in order to effectively prevent damage to the environment and human health, this does not exclude the obligation of citizens to be accountable regarding the right to compensation for damage caused in environmental matters.

Therefore, the analysis and presentation of the legal regime regarding the reparation of damage caused to the environment would constitute a premise for formulating new justified ideas, identifying legislative gaps in the matter and will create a genuine foundation for determining the correlation between civil liability and environmental law liability for damage caused to the animal kingdom as an inherent component of the environment.

Bibliographic references:

1. Universal Declaration of Human Rights of 10.12.1948. Published: 30.12.1998 in International Treaties No. 1;
2. Constitution of the Republic of Moldova No. 1 of 29.07.1994. Published: 29.03.2016 in the Official Gazette No. 78;
3. Constitution of the Republic of Moldova: commentary/project coord.: Klaus SOLLFRANK; ed.: Nina PÂRȚAC, Lucia ȚURCANU – Ch.: Arc, 2012 (Tipogr. „Europress"), ISBN 978-9975-61-700-0;
4. Law No. 1515 of 16.06.1993 on environmental protection. Published: 30.10.1993 in the Official Gazette No. 10;
5. Law No. 439 of 27.04.1995 on the animal kingdom. Published: 09.11.1995 in the Official Gazette no. 62-63;
6. Law No. 1102 of 06.02.1997 on natural resources. Published: 19.06.1997 in the Official Gazette no. 40;
7. Decision of the Parliament for the accession of the Republic of Moldova to some conventions in the field of environmental protection and the ratification of the Convention on Biological Diversity: no. 1546 of 23.06.1993. Published: 30.06.1993 in the Official Gazette no. 006. Promulgated: 23.06.1993;
8. Emergency Ordinance of Romania on environmental protection, no. 195 of 22.12.2005 In: Official Gazette of Romania, Part I, 30.11.2005, no. 1.196;
9. ECHR Decision of 09.12.1994, case Lopez Ostra v. Spain. Available: https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/02/ECtHR-1994-Lopez-Ostra-v.-Spain-Romanian.pdf, [accessed: 07.09.2025];
10. ECHR Decision of 27.01.2009, case Tatar and Tatar v. Romania, no.67021/01, Available: http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/cedo/Cauza-Tatar-impotriva-Romaniei.pdf, [07.09.2025];
11. DUȘCĂ, Anca Ileana. Environmental Law, Bucharest: Universul Juridic, 2014, ISBN 978-606-673-519-3;

12. DUȘCĂ, Anca Ileana, BARBU, Adi Ilie. Judgments of the Court of Justice of the European Union in environmental matters. Bucharest: Universul Juridic, 2010, ISBN 978-973-127-423-2;
13. DUȚU, Mircea. Environmental Law: Treatise, Vol. II, Bucharest: Ed. Economică, 1998, ISBN 973-590-038-6;
14. DUȚU Mircea, DUȚU Andrei. Liability in Environmental Law. Bucharest: Romanian Academy Publishing House, Bucharest, 2015, CZU 349.6;
15. MARINESCU, Daniela. Treatise on Environmental Law. 3rd Edition, Bucharest: Universul Juridic, 2008, ISBN 978-973-127-025-8;
16. MAZILU, Dumitru. General Theory of Law. Bucharest: ALL Beck, Legal Collection, Student Library, 1999, ISBN 973-9435-30-0;
17. LUPAN, Ernest. Environmental Law, Elementary Treatise, vol. II, Bucharest: Lumina Lex, Bucharest,1997, ISBN 973-588-010-5;
18. LUPAN, Ernest. Treatise on Environmental Protection Law. Bucharest: C.H Beck, 2009, ISBN 978-973-115- 519-7;
19. TROFIMOV, Igor. Environmental Law. Chisinau: Typography "Elena-V.I.", 2002, ISBN 9975-930-42-5;
20. TROFIMOV, Igor, ARDELEAN, Grigore, CREȚU, Andrian. Environmental Law. Chisinau: Bons Offices, 2015, ISBN 978-9975-80-955-9;
21. ZAMFIR, Pavel. Environmental Law. Special Part. Chisinau, 1998, USM.

CZU: 341.24:349.6:502.17(4-672 UE) DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.34

PROVOCĂRI ACTUALE ÎN ASIGURAREA PROTECȚIEI FAUNEI, CA URMARE A SURVOLĂRII FRONTIERELOR UNIUNII EUROPENE ÎN SPAȚIUL AERIAN

CURRENT CHALLENGES IN ENSURING THE PROTECTION OF FAUNA, AS A RESULT OF FLYING OVER THE BORDERS OF THE EUROPEAN UNION IN THE AIRSPACE

ALEXĂNDRESCU Elena-Casiana
Scientific researcher at the University of Tampere, Republic of Finland,
ORCID: https://orcid.org/0009-0002-9552-7026
E-mail: elena.bianca.1990.24@gmail.com

Abstract. *The adoption of a uniform regulatory framework in the field of prevention and remediation of environmental damage has been a particular concern for the courts of the European Union for a long time. This aspect is related to the need to apply basic principles, such as liability and the polluter pays principle, in the management of environmental problems.*

The principle of liability refers to the idea that those who cause damage to the environment must bear the consequences of their actions and repair the damage caused. This principle is essential for ensuring a fair and equitable approach to the management of environmental issues, and is an important pillar of European Union legislation and judicial practice.

Keywords: *legal study, contamination, protection, international treaties, European policies, combating, environment.*

Rezumat. *Adoptarea unui cadru normativ uniform în domeniul prevenirii și reparării daunelor de mediu reprezintă o preocupare deosebită pentru instanțele Uniunii Europene de mai mult timp. Acest aspect este în legătură cu necesitatea aplicării unor principii de bază, cum ar fi cel al responsabilității și principiul poluatorul plătește, în gestionarea problemelor legate de mediu.*

Principiul responsabilității se referă la ideea că cei care provoacă daune mediului trebuie să suporte consecințele acțiunilor lor și să repare prejudiciile cauzate. Acest principiu este esențial pentru asigurarea unei abordări juste și echitabile în gestionarea problemelor de mediu, și este un pilon important al legislației și practicii judiciare din Uniunea Europeană.

Cuvinte-cheie: *studiul juridic, contaminare, protecție, tratate internaționale, politici europene, combatere, mediul înconjurător.*

Introducere. La 9 februarie 2000, Comisia Europeană a adoptat *Cartea albă privind responsabilitatea de mediu*[1], acest act internațional reușind să consacre un

[1] Cartea albă privind responsabilitatea de mediu, Reflecții și scenarii pentru UE-27 până în 2025. Disponibil: https://commission.europa.eu/system/files/2017-06/cartea_alba_privind_viitorul_europei_ro.pdf, [accesat: 24.01.2024]

ansamblu de principii de mediu care veneau să clarifice neajunsurile existente în cadrul normativ european. Intervenția comunitară în domeniu a fost condiționată de necesitatea asigurării coerenței politicilor și a dreptului comunitar, fiind creată o bază în vederea garantării concurenței și ameliorării funcționării unor mecanisme ale pieţelor interne ale statelor membre.

S-a urmărit obiectivul comun de a suplini golurile existente în legislațiile statelor membre ale UE, care permiteau o acțiune în răspundere în caz de atingere a sănătății persoanelor sau a proprietății, dar nu ar lua întotdeauna pagubele ocazionate resurselor naturale și în special celor cauzate biodiversității.

În cadrul acestor eforturi, *Cartea Albă* a reprezentat un instrument esențial pentru consolidarea răspunderii în domeniul protecției mediului, astfel încât daunele cauzate resurselor naturale și biodiversității să fie luate în considerare și să fie corect despăgubite conform principiului „poluatorul plătește". Acest demers a avut un impact semnificativ asupra armonizării și eficientizării politicilor de mediu în cadrul Uniunii Europene.

Au fost abordate chestiuni privind acceptarea și aplicabilitatea principiului neretroactivității în regimul de răspundere pentru daunele cauzate mediului, inclusiv discuții privind aprecierea „poluărilor trecute". Aceste aspecte au fost tratate în contextul elaborării și implementării politicilor și legislației de mediu în Uniunea Europeană, având ca obiectiv clarificarea și stabilirea unor reguli clare și juste în gestionarea răspunderii pentru daunele cauzate mediului, indiferent de momentul în care acestea s-au produs[2].

Conținutul de bază. Principiul coerenței a fost subliniat și valorificat în cadrul politicilor europene referitoare la răspunderea pentru daunele de mediu, exprimându-se prin definirea unui ansamblu de priorități. Comisia Europeană a subliniat importanța integrării regimului de răspundere în materie de mediu în contextul regimurilor de prevenire corespunzătoare. Astfel, s-a evidențiat că regimul de răspundere pentru daunele de mediu nu ar trebui să fie considerat separat de măsurile de prevenire asociate.

În contextul cadrului legislativ al Uniunii Europene, nu toate activitățile cu potențial de a provoca daune mediului sunt tratate uniform, iar protecția mediului și a speciilor nu este aplicată în mod egal și uniform. În acest sens, se acordă o atenție deosebită activităților cu pericol sporit sau care afectează în mod semnificativ echilibrele naturale. De asemenea, se pune accentul pe zonele contaminate și pe necesitatea protejării biodiversității, întrucât acestea sunt mai vulnerabile și necesită măsuri specifice pentru conservare și recuperare.

Este important să subliniem că adoptarea unui document unional privind responsabilizarea pentru cauzarea de daune mediului nu a fost suficientă. La 23 ianuarie 2002, a fost publicată propunerea Parlamentului European și a Consiliului

[2] DUȚU, Mircea. Dreptul mediului și al climei. Vol. I. Partea generală, București: Universul Juridic, 2022. p.363. ISBN: 978-606-39-1006-7.

privind responsabilitatea de mediu în vederea prevenirii și reparării pagubelor ecologice (COM 2002/17 final), care a suferit modificări ulterioare la 26 ianuarie 2004 (COM 2004/55 final) și a fost finalizată sub forma *Directivei 2004/35/CE asupra responsabilității de mediu privind prevenirea și repararea daunelor aduse* mediului[3], document adoptat la 21 aprilie 2004. Această directivă a reprezentat un pas semnificativ în consolidarea cadrului legal și instituțional pentru responsabilizarea pentru daunele de mediu în Uniunea Europeană. A oferit claritate și orientare în ceea ce privește răspunderea pentru daunele de mediu, stabilind cerințe clare și proceduri pentru prevenirea și repararea acestora. De asemenea, a încurajat armonizarea practicilor și a standardelor în statele membre, contribuind astfel la asigurarea unui nivel ridicat de protecție a mediului în întreaga UE. Potrivit prevederilor *Directivei 2004/35/CE*: „...(p)revenirea și repararea daunelor aduse mediului trebuie să se pună în aplicare în conformitate cu principiul „poluatorul plătește", aceasta semnificând cerința imputării poluatorului a cheltuielilor aferente măsurilor adoptate de către autoritățile publice pentru ca mediul să fie menținut într-o stare acceptabilă"[4]. Totodată, se statuează, că: „operatorul a cărui activitate a cauzat o daună asupra mediului sau o amenințare iminentă de producere a unei asemenea daune trebuie să răspundă financiar, pentru a-i determina pe operatori să adopte măsuri și să dezvolte practici menite să diminueze riscurile de producere a unor daune asupra mediului, astfel încât să se reducă expunerea la riscurile financiare asociate"[5].

Din cuprinsul actului sus-menționat, putem desprinde că au fost apreciate următoarele categorii de daune:

- daunele, directe ori indirecte, cauzate mediului acvatic vizat de legislația comunitară în materie de gestiune a apelor;
- daunele, directe ori indirecte, cauzate speciilor și habitatelor naturale protejate la nivel comunitar prin Directiva „păsări sălbatice" din 1979 și de Directiva „habitate" din 1992;
- contaminarea, directă ori indirectă, a solurilor care prezintă un risc semnificativ pentru sănătatea umană.

În contextul aplicării principiului „poluatorul plătește" *Directiva* impune statelor membre responsabilitatea de a asigura că paguba cauzată speciilor și habitatelor naturale protejate la nivel comunitar este reparată. Aceasta poate fi o sarcină dificilă, deoarece uneori identificarea și evaluarea exactă a pagubei, precum și stabilirea vinovăției și a măsurilor de reparare poate fi complexă.

[3] Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului (JO L 143, 30.4.2004, p. 56).

[4] DUȚU, Mircea, DUȚU, Andrei. Dreptul mediului, Ediția a 4-a. București: C.H. Beck, 2014. p.116. ISBN 978- 606-18-0383-5.

[5] Art.2 din Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului (JO L 143, 30.4.2004, p. 56).

În conformitate cu prevederile Directivei, statele membre au obligația de a coopera cu exploatantul sau cu persoana responsabilă pentru activitatea care a cauzat paguba. Acest lucru implică stabilirea unor mecanisme de colaborare și comunicare între autorități, organismele responsabile pentru protecția mediului și entitățile private implicate în activitățile generatoare de pagube. Astfel, cooperarea este esențială pentru asigurarea că paguba este reparată eficient și în conformitate cu prevederile legale și normative.

Ţinem să accentuăm că criminalitatea transfrontalieră are un dinamism deosebit, cu urmări negative grave asupra elementelor de mediu, dar şi pozitive asupra profiturilor realizate de unii, nu de puţine ori cu concursul factorilor politici, iar depozitarea clandestină a deşeurilor toxice şi periculoase, comerţul cu resurse naturale exploatate ilegal, de regulă, în sistem de contrabandă etc. Ca răspuns la astfel de efecte periculoase a apărut o reacţie socială cvasiunanimă, solicitând intervenţia legiuitorului penal ori incriminarea fenomenului respectiv, adecvat pentru a opera transferul axiologic de la „aprecierea criminologică" la „aprecierea juridico-penală" a acestor fenomene[6].

În materie de răspundere de mediu și protecție de mediu prin dreptul penal la nivelul unional, ținem să precizăm că după adoptarea, la 4 noiembrie 1998 a *Convenției Consiliului Europei privind protecția mediului prin dreptul penal*[7], Consiliul European de la Tampere din octombrie 1999 solicita intensificarea eforturilor în vederea adoptării de definiții, incriminări și sancțiuni comune în domeniile semnificative ale infracționalității, printre care era citată și criminalitatea de mediu.

De altfel, realizându-se un prim pas în consacrarea protecției mediului prin instrumentele dreptului penal, finalmente la 19 noiembrie 2008 a fost adoptată *Directiva 2008/99/CE privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal*[8] reprezentând un real progres în domeniu, fiind și primul act normativ al UE vizând dreptul penal al mediului.

Directiva 2008/99/CE reprezintă un cadru legislativ european care stabilește standarde minime pentru protecția mediului prin intermediul dreptului penal. Această Directivă are ca scop prevenirea și sancționarea activităților care pot cauza prejudicii mediului, fiind aplicabilă unui spectru larg de activități cu potențial de impact negativ asupra mediului. În acest context, din momentul adoptării şi până în perioada actuală au fost identificate „impasuri" legislative, ce au dus la un blocaj al activităţii instanţelor europene.

---

[6] LUPAN, Ernest. Tratat de dreptul protecției mediului. București: C.H Beck, 2009. p.549. ISBN 978-973-115- 519-7.

[7] DUȚU, Mircea. Dreptul mediului și al climei. Vol. I. Partea generală, București: Universul Juridic, 2022. p.371. ISBN: 978-606-39-1006-7.

[8] Directiva 2008/99/CE privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal. Disponibil: https://eur- lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0099&from=PT, [accesat: 12.05.2024]

Comisia Europeană a realizat o evaluare a Directivei 2008/99/CE în perioada 2019-2020, ale cărei rezultate au fost publicate în octombrie 2020. Drept criterii de evaluare cu care s-a operat au fost:

a) efectivitate (dacă au fost realizate obiectivele directivei);
b) eficienţă (dacă beneficiile implementării directivei justifică costurile);
c) coerenţă (în raport cu alte reglementări ale UE în domeniul dreptului penal şi al dreptului mediului, cât şi cu obligaţiile internaţionale ale UE;
d) relevanţă (a obiectivelor iniţiale ale directivei în raport cu necesităţile prezente şi viitoare).

Ca urmare a evaluării, experţii au ajuns la concluzia că documentul nu a produs efectele dorite din considerentele *infra*:

– Domeniul de aplicare a directivei este depăşit şi definit într-o manieră prea complexă, ceea ce împiedică un proces penal şi cooperare transfrontalieră eficientă,
– Directiva cuprinde numeroase definiţii lipsite de claritate utilizate pentru a descrie infracţiunile de mediu, fapt ce poate împiedica un proces penal şi o cooperare transfrontalieră eficace.
– Nivelul sancţiunilor nu este suficient de precis şi disuasiv, fenomen întâlnit la nivelul tuturor statelor membre UE.
– O insuficientă cooperare la nivel naţional şi transfrontalier cu privire la infracţionalitatea de mediu între statele membre împiedică desfăşurarea eficientă a procesului penal.
– Lipsa unor date statistice fiabile, certe şi ample privitoare la procedurile penale având ca obiect criminalitatea de mediu în statele membre împiedică monitorizarea eficienţei acestor măsuri atât de către factorii de decizie politică, cât şi de practicieni.
– Ineficienţa raporturilor lanţului de aplicare a legii: infracţiunile de mediu nu sunt prioritate, identificate, cercetate şi sancţionate în mod eficient, din cauza funcţionării defectuoase a procedurilor specifice. Acestea au fost constatate la nivelul tuturor statelor membre şi privesc toate instituţiile implicate, în acelaşi timp, a fost identificată şi lipsa de cadre calificate, o pregătire insuficientă şi o lipsă a cunoştinţelor de specialitate, alături de o slabă cooperare şi partajare a informaţiilor în domeniu.

Ca rezultat al acestei evaluări, Comisia a decis să supună revizuirii directiva fiind elaborat un studiu al evaluării impactului realizat în perioada februarie-iulie 2021. Totodată, Comisia Europeană a dispus realizarea unui studiu separat în vederea identificării impactului, în special de ordin economic şi financiar al modificărilor propuse, fiind adoptată şi o rezoluție în acest sens[9].

[9] Directiva 2008/99/CE privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal. Disponibil: https://eur- lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0099&from=PT, [accesat: 12.05.2024]

În contextul documentului, la compartimentul „observații speciale” s-a expus că:

„Parlamentul European regretă că infracțiunile împotriva mediului se numără printre cele mai profitabile forme de activitate infracțională transnațională; invită așadar Comisia și statele membre să aloce resurse financiare și umane adecvate pentru a preveni, investiga și urmări penal infracțiunile împotriva mediului și să îmbunătățească competențele autorităților implicate, inclusiv al procurorilor și judecătorilor, pentru a putea urmări penal și sancționa mai eficient infracțiunile împotriva mediului; invită statele membre să înființeze sau să consolideze unitățile specializate din serviciile naționale de poliție, la nivelurile adecvate, pentru investigarea infracțiunilor împotriva mediului; invită totodată Comisia și statele membre să se asigure că toate statele membre dispun de proceduri adecvate de gestionare a crizelor de mediu, la nivel național și transnațional, și încurajează statele membre să utilizeze echipe comune de anchetă și schimbul de informații în cazurile transnaționale de infracțiuni împotriva mediului, ceea ce facilitează coordonarea anchetelor și a urmăririlor penale desfășurate în paralel în mai multe state membre”[10].

Având la bază sinteza concluziilor şi studiilor realizate, Comisia Europeană a propus un ansamblu de obiective menite să perfecţioneze cadrul normativ unional, după cum urmează:

Obiectivul nr.1 stabileşte îmbunătăţirea efectivităţii cercetării şi procesului penal prin actualizarea domeniului de aplicare a directivei şi introducerea unui mecanism eficient de actualizare constantă a acesteia în raport cu *Pactul Verde pentru Europa*[11].

Obiectivul nr.2 se concentrează pe îmbunătăţirea efectivităţii procesului penal prin eliminarea termenilor vagi utilizați în definirea infracţiunii de mediu, definirea mai precisă a acestora în cadrul directivei şi eliminarea termenilor imprecişi, ca de exemplu „dauna semnificativă”, „risc ridicat”.

Obiectivul nr.3 se bazează pe aplicarea unor sancţiuni concrete şi proporţionale pentru infracţiunile de mediu, fiind stabilite niveluri minime şi maxime ale pedepselor. Totodată, se propune de a corela cuantumul sancţiunii financiare cu situaţia patrimonială a făptuitorului şi/sau cu profilul ilicit obţinut de acesta.

Obiectivul nr.4 constă în promovarea cooperării judiciare transfrontaliere, prin armonizarea instrumentelor de cercetare penală, obligaţia de cooperare prin intermediul Europol, Eurojust şi OLAF (Oficiul european de luptă antifraudă), dar şi noi reguli privitoare la competenţa materială.

Obiectivul nr.5 are ca scop îmbunătăţirea cooperării informaţionale în domeniul infracţionalităţii de mediu prin obligarea statelor membre să colecteze şi să comunice Comisiei datele statistice conform standardelor comune armonizate.

[10] P. 5 din Rezoluția Parlamentului European din 20 mai 2021 referitoare la răspunderea întreprinderilor pentru daunele aduse mediului (2020/2027(INI)) Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021- 0259_RO.html [accesat: 06.04.2024]

[11] Pactul Verde pentru Europa, Disponibil: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019- 2024/european-green-deal_ro [accesat: 26.02.2024]

Obiectivul nr.6 vizează implementarea unor programe de pregătire la toate nivelurile, crearea unor strategii naţionale şi unionale de combatere a infracţiunilor de mediu şi creşterea nivelului de conştientizare a problematicii la nivelul populației[12].

În plus, prin prisma propunerilor Directivei, Comisia a identificat necesitatea unor sancțiuni penale pentru a asigura punerea în aplicare eficace a politicilor UE privind protecția mediului, în ceea ce privește următoarele categorii de infracțiuni care nu sunt reglementate în prezent de directivă:

- introducerea pe piață a produselor care, încălcând cerințele obligatorii, provoacă daune semnificative mediului ca urmare a utilizării pe scară mai largă a produsului;
- încălcările grave ale legislației UE privind substanțele chimice, care provoacă daune semnificative mediului sau sănătății umane;
- reciclarea ilegală a navelor;
- captarea ilegală a apei;
- surse de deversare a substanțelor poluante provenite de la nave (această categorie de infracțiuni este consacrată prin Directiva 2005/35/CE[13]);
- comerțul ilegal cu lemn;
- încălcările grave ale normelor privind introducerea și răspândirea speciilor alogene invazive de interes pentru Uniune;
- eludarea gravă a cerințelor de efectuare a unei evaluări a impactului asupra mediului;
- producerea, introducerea pe piață, importul, exportul, utilizarea, emisia sau eliberarea ilegal(ă) de gaze fluorurate cu efect de seră[14].

După o perioadă de negocieri a fost publicată *Directiva UE 2024/1203 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal* care a înlocuit Directivele 2008/99/CE și 2009/123/CE.

Cadrul normativ adaptat cu siguranță îmbunătățește cadrul legal anterior pentru combaterea infracțiunilor de mediu, în special cu extinderea infracțiunilor și introducerea unor pedepse penale și nepenale specifice.

Spre deosebire de *Directiva 2008/99/CE privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal,* care conținea în total nouă infracțiuni (inclusiv trei infracțiuni de control al poluării, două infracțiuni de gestionare a deșeurilor, trei infracțiuni

[12] Propunere de DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal și de înlocuire a Directivei 2008/99/CE. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal- content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0851&from=EN [accesat: 16.04.2024]

[13] P.11 din Directiva 2005/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind poluarea cauzată de nave și introducerea unor sancțiuni în caz de încălcare (JO L 255, 30.9.2005. Disponibil: https://eur- lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0035&from=RO (abrogată). [accesat: 17.04.2024]

[14] P.5 din Propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal și de înlocuire a Directivei 2008/99/CE. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal- content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0851&from=EN (abrogată). [accesat: 01.03.2024]

de biodiversitate și o infracțiune de gestionare a poluării atmosferice, *Directiva 2024/1203* reformată nu numai că menține aceste infracțiuni (cu unele modificări care variază de la semnificative la modeste), dar introduce 12 noi infracțiuni. În plus, introduce două noi infracțiuni calificate pentru acte comparabile cu **ecocidul**[15], în mare parte datorită intervențiilor Parlamentului European în cursul negocierilor acesteia[16]. Această extindere reflectă în mare măsură noile evoluții din legislația și politica de mediu a UE, inclusiv noua legislație de mediu a UE care era în curs de adoptare în timp ce Directiva 2024/1203 reformată era în curs de negociere. În cele din urmă, aceasta a dus la modificări esențiale ale textului Directivei 2024/1203. În această privință, trebuie remarcat faptul că Directiva privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal din 2008 prevedea deja opțiunea de modificare a directivei respective, ținând seama de noile evoluții ale politicii de mediu a UE. Cu toate acestea, această opțiune nu a fost niciodată exercitată și nu au fost aduse modificări în conformitate cu Directiva din 2008.

În ansamblu, noul art. 3 (2) Directivei 2024/1203 enumeră un total de 21 de infracțiuni care se ocupă de o gamă largă de preocupări legate de politica de mediu, în special:

- Controlul poluării (inclusiv poluarea cu mercur);
- Gestionarea deșeurilor;
- Activități periculoase în instalații;
- Poluarea instalațiilor offshore;
- Poluarea cu substanțe radioactive;
- Specii invazive;
- Execuția proiectului/evaluarea impactului asupra mediului;
- Expedierea deșeurilor;
- Reciclarea navelor;
- Poluarea provenită de la navă;
- Exploatarea unei instalații;
- Materiale radioactive;
- Introducerea pe piață a mărfurilor/comerț ilegal cu cherestea;
- Substanțe care epuizează stratul de ozon;
- Gaze fluorurate cu efect de seră;
- Captarea ilegală a apei;
- Uciderea/deținerea de specii;

[15] GUGULAN, Evghenia, Crime of Ecocide in Ukraine - Environmental Consequences of Russian Military Aggression. Raport de experizare în cadrul Proiectului Ministerului Educației a Poloniei, întitulat: "Legal Analysis of Russia's Actions in Ukraine Since 2014 in Terms of Crimes of Aggression, War Crimes and Genocide, and Legal Solutions of Countries Neighbouring Ukraine Regarding the Status of Ukrainian Citizens". Universitatea Catolică din Lublin, Polonia, 2024.

[16] Art. 3(3) lit. a) and b). Directiva 2024/1203 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 aprilie 2024 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal și de înlocuire a Directivelor 2008/99/CE și 2009/123/CE (JO L, 30.4.2024). Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401203 [accesat: 13.02.2024]

– Comerțul ilegal cu specii/CITES;
– Deteriorarea habitatului.

Ținem să menționăm, că majoritatea acestor infracțiuni ar putea fi clasificate drept „infracțiuni concrete de periclitare", deoarece necesită atingerea unui anumit prag de afectare a mediului. Există și „infracțiuni abstracte de periclitare", care nu depind de atingerea unui prag de afectare a mediului[17]. Cu toate acestea, în ciuda extinderii semnificative a numărului de infracțiuni, s-ar fi putut critica faptul că Directiva 2024/1203 ar fi putut să meargă mai departe și să incrimineze alte activități cu impact semnificativ asupra mediului sau sănătății, în special pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat, frauda pe piețele de carbon ale UE, comerțul ilegal cu organisme modificate genetic (OMG) și diseminarea lor deliberată în mediu și provocarea de incendii forestiere – nici una dintre acestea nefiind inclusă ca infracțiune separată în Directiva 2024/1203.

De exemplu, în ceea ce privește Regulamentul UE privind lemnul, deși toate statele membre au inclus sancțiuni pentru infractori în legislația națională, tipurile de sancțiuni și nivelurile maxime ale acestora variază semnificativ de la un stat membru la altul: amenzi administrative și confiscări pot fi impuse în 23 de state membre, amenzi penale în 16, pedeapsa cu închisoarea în 17, suspendarea activității în 15 și alte tipuri de sancțiuni în 11. Amenzile aplicabile în cazul încălcării Regulamentului UE privind lemnul variază de la 50 EUR la o sumă nelimitată[18].

Aceste discrepanțe între regimurile de sancțiuni ale statelor membre aplicabile în cazul încălcării *Regulamentului UE privind lemnul* și faptul că sancțiunile sunt considerate, în multe cazuri, prea scăzute pentru a avea cu adevărat un efect disuasiv asupra comportamentelor ilegale, împreună cu aplicarea neuniformă în UE, prezintă un risc de reorientare a fluxurilor comerciale.

Disparitățile dintre regimurile de sancțiuni și punerea în aplicare incoerentă a legislației în statele membre pot crea condiții inechitabile de concurență între operatorii economici, avantajându-i pe cei care nu respectă cerințele legale sau care nu suportă sancțiuni adecvate pentru daunele provocate mediului. Acest lucru poate afecta în mod direct operatorii care se conformează strict regulilor și care investesc în practici ecologice.

Pentru a remedia această situație și a asigura un mediu concurențial echitabil, *Directiva privind infracțiunile împotriva mediului* poate fi considerat ca fiind un instrument important. Armonizarea regimurilor de sancțiuni și apropierea nivelurilor

[17] Pereira Ricardo, A Critical Evaluation of t New EU Environmental Crime Directive 2024/1203. In: European Law Forum: Prevention. Investigation. Prosecution. Issue 2/2024. pp 158 – 163. Disponibil: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2024-02.pdf#page=80 [accesat: 22.03.2024]

[18] P.14 din Documentul de lucru al serviciilor Comisiei – Verificarea adecvării Regulamentului (UE) nr. 995/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 de stabilire a obligațiilor care revin operatorilor care introduc pe piață lemn și produse din lemn (Regulamentul UE privind lemnul) și privind Regulamentul (CE) nr. 2173/2005 din 20 decembrie 2005 privind instituirea unui regim de licențe FLEGT pentru importurile de lemn în Comunitatea Europeană (Regulamentul FLEGT) 17.11.2021 SWD (2021) 328 final.

de sancțiuni în întreaga Uniune Europeană ar putea contribui la combaterea discreției și a diferențelor semnificative în abordarea infracțiunilor de mediu între statele membre. Aceasta ar spori încrederea într-un sistem de aplicare a legii echitabil și ar încuraja respectarea normelor de mediu în întreaga Uniune Europeană.

Printr-un alt exemplu, captarea ilegală a apei reprezintă o problemă gravă, mai ales în contextul schimbărilor climatice, deoarece contribuie la epuizarea accelerată a resurselor de apă. Această activitate ilegală poate avea consecințe devastatoare asupra ecosistemelor acvatice, a mediului înconjurător și a comunităților umane care depind de aceste resurse. În Raportul său special din 2021 intitulat „Utilizarea sustenabilă a apei în agricultură: fondurile din partea PAC sunt susceptibile să promoveze o utilizare mai intensă decât una mai eficientă a apei", Curtea de Conturi documentează ineficacitatea măsurilor administrative de abordare a captării excesive a apei și subliniază faptul că verificările sunt rare, iar sancțiunile sunt prea scăzute pentru a asigura punerea în aplicare eficace și respectarea obligațiilor relevante. Raportul se referă la deficiențe ale regimurilor de sancțiuni din fiecare stat membru[19].

Republica Moldova având calitatea de stat candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană, urmează în mod prioritar să armonizeze legislaţia naţională cu cea unională. De altfel, la nivel național, potrivit *Raportului despre activitatea procuraturii în anul 2021*[20], cu referire la investigarea și combaterea infracțiunilor ce *atentează la fondul forestier și terenurile din fondul silvic*, în anii 2020-2021 *au fost pornite doar 13 cauze penale* conform art. 231 din Codul penal (Tăierea ilegală a vegetației forestiere). Pentru comparație, în anul 2019 a fost pornită 1 cauză penală conform art.231 Cod Penal. Totuși statistica nu reflectă situația reală la compartimentul tăieri ilicite a vegetației forestiere, deoarece din studiu se constată că, în multiple situații tăierile ilicite de arbori din fond forestier, constituie obiect al cauzelor penale pornite conform art.186 din Codul penal.

Un impediment la investigarea infracțiunii prevăzute de art.231 Cod penal, este calcularea prejudiciului cauzat fondului forestier, care se efectuează conform metodologiei reglementate de Codul silvic[21], care este depășită și stabilește sume minime în coraport cu prejudiciul real cauzat mediului.

În aspect comparativ, *Raportul privind activitatea procuraturii pentru anul 2023*[22] nu conține careva date referitoare la analiza investigării proceselor sau cauze-

[19] P.32 din Raportul special 2021, Curtea de Conturi Europeană, Utilizarea sustenabilă a apei în agricultură: fondurile din partea PAC sunt susceptibile să promoveze mai degrabă o utilizare mai intensă decât una mai eficientă a apei. Disponibil: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10997-2022-INIT/ro/pdf [accesat: 01.03.2024]

[20] Raport despre activitatea procuraturii în anul 2021, Chișinău, 2022. pp.111-115 Disponibil: https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=32yb7yiii2k%3D&tabid=202&language=ro-RO [accesat: 04.03.2024]

[21] Codul silvic al Republicii Moldova nr.69 din 28.03.2024. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 188-191 din 26.04.2024.

[22] Raport despre activitatea procuraturii în anul 2023, Chișinău, 2024. Disponibil: https://www.procuratura.md/sites/default/files/2024- 02/Raportul%20de%20activitate%20al%20Procuraturii%20pentru%20anul%20%202023.pdf [accesat: 06.04.2024]

lor penale, obiectul cărora este vânatul sau pescuitul ilegal. Aceasta denotă o situație alarmantă. Analizând date statistice prezentate de Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova în perioada anilor 2022-2024 a fost pornită urmărirea penală pe art.233 CP RM (Vânatul ilegal) – 29 cauze penale și pe art.234 CP RM (Îndeletnicirea ilegală cu pescuitul, vânatul sau cu alte exploatări ale apelor) – 4 cauze penale (compartimentul „Anexe": Tabel.nr.3.1 și Tabel nr.3.2).

Analizând hotărârile luate în cadrul urmăririi penale inițiate în perioada menționată supra, constatăm următoarele:

1. În temeiul art. 271 CPP RM[23] a avut loc transmiterea materialelor după competență – 2 cauze;
2. În temeiul art.287[1], p.2 CPP RM a fost suspendată urmărirea penală: Urmărirea penală se suspendă în cazurile în care există unul din următoarele temeiuri care împiedică continuarea şi terminarea ei: „2) nu este identificată persoana care poate fi pusă sub învinuire" – 8 cauze;
3. În temeiul art.297 alin.2 CPP RM (învinuitul nu s-a prezentat pentru a lua cunoștință cu materialele dosarului și a primi rechizitoriul) a avut loc trimiterea cauzei în judecată – 13 cauze.

Analizând datele prezentate putem conchide că în perioada 2022-2024 în instanță au ajuns doar 13 cauze penale, în realitate fiind comise mai multe fapte ilicite. Statul a fost prejudiciat în proporții deosebit de mari. Însă nu este vorba doar de aspectul pecuniar al prejudiciilor cauzate, ci despre faptul că restaurarea situației în natură nu întotdeauna este posibilă. Chiar și atunci este nevoie de o perioadă îndelungată, în vederea refacerii cantitative a faunei sălbatice.

O analiză succintă a contravențiilor de mediu înregistrate în perioada 2022-2024 (compartimentul „Anexe": tabele nr.3.3-3.12) se rezumă la următoarele:

În anul 2022 au fost depistate contravenții de mediu (vom expune cele mai frecvente ilegalități), după cum urmează: art.115 alin.3 (Arderea în câmp deschis a resturilor vegetale de orice proveniență) – 458 cazuri, ceea ce constituie 23,5 %; art.154 alin.1 (Nerespectarea modului stabilit de colectare, păstrare, transport, depozitare, neutralizare şi evacuare, inclusiv în obiectivele acvatice, în subsol etc., a deșeurilor industriale, de construcţie, a biodeșeurilor, a deșeurilor municipale şi de altă natură) – 777 cazuri, ceea ce constituie 39,9 %; art.158 alin.1 (Încălcarea interdicțiilor sau a regulilor de întreținere a câinilor, a pisicilor și a altor animale, aprobate prin decizie a autorității administrației publice locale) – 237 cazuri, ceea ce constituie 12,2 %. Dintre care, procese contravenționale expediate în instanță: art.115 alin.3 (Arderea în câmp deschis a resturilor vegetale de orice proveniență) – 19 cazuri, 38 %; art.157 alin. 3 (Cruzimea faţă de animale cu vătămarea sănătății animalului) – 9 cazuri, 18%; art.157 alin.9 (Îndemnarea publică la cruzime față de animale sau justificarea acesteia) – 6 cazuri, 12%.

[23] Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122 din 14.03.2003. Publicat: 05.11.2013 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-251. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=147708&lang=ro# [accesat: 26.03.2024]

În aspect comparativ, în anul 2023 sunt depistate cel mai mare număr de contravenții de mediu, în temeiul: art.115 alin.3 (Arderea în câmp deschis a resturilor vegetale de orice proveniență) – 404 cazuri; art.122 alin.1 (Tăierea ilegală sau vătămarea arborilor şi arbuştilor până la gradul de încetare a creşterii lor ori vătămarea arborilor şi arbuştilor care nu întrerupe creşterea lor) – 135 cazuri; art.158 alin.1 (Încălcarea interdicțiilor sau a regulilor de întreținere a câinilor, a pisicilor și a altor animale, aprobate prin decizie a autorității administrației publice locale) – 997 cazuri.

În anul 2024 numărul de contravenții depistate în temeiul art.115 alin.3 (Arderea în câmp deschis a resturilor vegetale de orice proveniență) – 293 cazuri; art.122 alin.1 (Tăierea ilegală sau vătămarea arborilor şi arbuştilor până la gradul de încetare a creşterii lor ori vătămarea arborilor şi arbuştilor care nu întrerupe creşterea lor) – 174 cazuri; art.158 alin.1 (Încălcarea interdicțiilor sau a regulilor de întreținere a câinilor, a pisicilor și a altor animale, aprobate prin decizie a autorității administrației publice locale) – 1102 cazuri.

În perioada anilor 2022-2024 numărul cauzelor contravenționale expediate în judecată este unul modest, după cum urmează: art.115 alin.3 (Arderea în câmp deschis a resturilor vegetale de orice proveniență) – 11 cazuri; art.116 alin.2 (Ocuparea nelegitimă a terenurilor, îngrădirea lor) – 1 caz; art.142 alin.2 (Comercializarea sau circulația produselor lemnoase fără acte legale de proveniență (acte de livrare conform documentației de evidență contabilă) – 1 caz; art. 154 alin.1 (Nerespectarea modului stabilit de colectare, păstrare, transport, depozitare, neutralizare şi evacuare, inclusiv în obiectivele acvatice, în subsol etc., a deşeurilor industriale, de construcţie, a biodeșeurilor, a deșeurilor municipale şi de altă natură) – 1 caz; art.154 alin.2 (Nerespectarea modului stabilit de colectare, păstrare, transport, depozitare, neutralizare şi evacuare, inclusiv în obiectivele acvatice, în subsol etc., a deşeurilor industriale, de construcţie, a biodeșeurilor, a deșeurilor municipale şi de altă natură, care au creat pericolul poluării mediului) – 1 caz; art.157 alin.2 (Provocarea ilegală intenționată a durerii sau suferinței evitabile animalului, dacă fapta nu constituie infracțiune) – 2 cazuri; art. 157 alin.12 (Provocarea ilegală intenționată a durerii sau suferinței evitabile animalului, dacă fapta nu constituie infracțiune în mod repetat în decursul aceluiași an calendaristic în public sau în prezența minorilor; de o persoană responsabilă de îngrijirea, protecția și bunăstarea animalelor, de dresarea sau de acordarea asistenței medicale veterinare; față de două sau mai multe animale– 1 caz; art.158 alin.1 (Încălcarea interdicțiilor sau a regulilor de întreținere a câinilor, a pisicilor și a altor animale, aprobate prin decizie a autorității administrației publice locale) – 1 caz.

Analiza contravențiilor (2022-2024) depistate în domeniul prejudicierii regnului animal se rezumă la art. 114 (Încălcarea regulilor de protecţie a resurselor piscicole şi a regulilor de pescuit – 67 cazuri; art.140 (Colectarea sau nimicirea plantelor, capturarea sau nimicirea animalelor incluse în Cartea Roşie a Republicii Moldova şi

în anexele la Convenţia privind comerţul internaţional cu specii sălbatice de faună şi floră pe cale de dispariţie (CITES) – 3 cazuri; art.149 (Poluarea mediului cu cauzarea de prejudicii) – 2 cazuri**.**

Concluzie. Constatăm că documentarea contravențională a ilegalităților ce se raportează la prejudicierea regnului animal este una neînsemnată, întâietate ocupând ilegalitățile ce țin de încălcarea interdicțiilor sau a regulilor de întreținere a câinilor, a pisicilor și a altor animale domestice, aprobate prin decizie a autorității administrației publice locale.

Este esențial să existe sancțiuni adecvate și descurajante pentru activitățile care dăunează mediului, având în vedere creșterea numărului de infracțiuni împotriva mediului și impactul lor extins în afara granițelor statelor în care sunt comise. Introducerea unor sancțiuni mai severe poate contribui la protejarea mediului și la prevenirea daunelor semnificative aduse aerului, solului, apei, animalelor și plantelor, inclusiv conservarea speciilor.

O „reacție penală" promptă reprezintă un „instrument" important pentru garantarea respectării obiectivelor stabilite în legislația Uniunii Europene privind responsabilizarea și protecția mediului prin dreptul penal.

Prin aplicarea unor sancțiuni mai severe și descurajante, se urmărește responsabilizarea celor care comit infracțiuni împotriva mediului și reducerea impactului negativ asupra acestuia.

Totodată, o astfel de abordare contribuie la promovarea unei culturi a respectului față de mediu și a conștientizării importanței protejării acestuia pentru generațiile viitoare.

Referințe bibliografice:

1. Cartea albă privind responsabilitatea de mediu, Reflecții și scenarii pentru UE-27 până în 2025. Disponibil: https://commission.europa.eu/system/files/2017-06/cartea_alba_privind_viitorul_europei_ro.pdf, [accesat: 24.01.2024];
2. Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului (JO L 143, 30.4.2004, p. 56);
3. Directiva 2008/99/CE privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal. Disponibil: https://eur- lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0099&from=PT, [accesat: 12.05.2024];
4. Directiva 2005/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind poluarea cauzată de nave și introducerea unor sancțiuni în caz de încălcare (JO L 255, 30.9.2005. Disponibil: https://eur- lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0035&from=RO (abrogată). [accesat: 17.04.2024];
5. Directiva 2024/1203 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 aprilie 2024 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal și de înlocuire a

Directivelor 2008/99/CE și 2009/123/CE (JO L, 30.4.2024). Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401203 [accesat: 13.02.2024];
6. Rezoluția Parlamentului European din 20 mai 2021 referitoare la răspunderea întreprinderilor pentru daunele aduse mediului (2020/2027(INI)) Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021- 0259_RO.html [accesat: 06.04.2024];
7. Pactul Verde pentru Europa, Disponibil: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019- 2024/european-green-deal_ro [accesat: 26.02.2024];
8. Raportul special 2021, Curtea de Conturi Europeană, Utilizarea sustenabilă a apei în agricultură: fondurile din partea PAC sunt susceptibile să promoveze mai degrabă o utilizare mai intensă decât una mai eficientă a apei. Disponibil: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10997-2022-INIT/ro/pdf [accesat: 01.03.2024];
9. Propunere de DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal și de înlocuire a Directivei 2008/99/CE. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal- content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0851&from=EN [accesat: 16.04.2024];
10. Documentul de lucru al serviciilor Comisiei – Verificarea adecvării Regulamentului (UE) nr. 995/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 de stabilire a obligațiilor care revin operatorilor care introduc pe piață lemn și produse din lemn (Regulamentul UE privind lemnul) și privind Regulamentul (CE) nr. 2173/2005 din 20 decembrie 2005 privind instituirea unui regim de licențe FLEGT pentru importurile de lemn în Comunitatea Europeană (Regulamentul FLEGT) 17.11.2021 SWD (2021) 328 final;
11. Codul silvic al Republicii Moldova nr.69 din 28.03.2024. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 188-191 din 26.04.2024;
12. Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122 din 14.03.2003. Publicat: 05.11.2013 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-251. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=147708&lang=ro# [accesat: 26.03.2024];
13. DUȚU, Mircea. Dreptul mediului și al climei. Vol. I. Partea generală, București: Universul Juridic, 2022. p.363. ISBN: 978-606-39-1006-7;
14. DUȚU, Mircea, DUȚU, Andrei. Dreptul mediului, Ediția a 4-a. București: C.H. Beck, 2014. p.116. ISBN 978- 606-18-0383-5;
15. GUGULAN, Evghenia, Crime of Ecocide in Ukraine - Environmental Consequences of Russian Military Aggression. Raport de experizare în cadrul Proiectului Ministerului Educației a Poloniei, întitulat: "Legal Analysis of Russia's Actions in Ukraine Since 2014 in Terms of Crimes of Aggression, War Crimes and Genocide, and Legal Solutions of Countries Neighbouring Ukraine Regar-

ding the Status of Ukrainian Citizens". Universitatea Catolică din Lublin, Polonia, 2024;
16. LUPAN, Ernest. Tratat de dreptul protecției mediului. București: C.H Beck, 2009. p.549. ISBN 978-973-115- 519-7;
17. PEREIRA Ricardo, A Critical Evaluation of t New EU Environmental Crime Directive 2024/1203. In: European Law Forum: Prevention. Investigation. Prosecution. Issue 2/2024. pp 158 – 163. Disponibil: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2024-02.pdf#page=80 [accesat: 22.03.2024];
18. Raport despre activitatea procuraturii în anul 2021, Chişinău, 2022. pp.111-115 Disponibil: https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=32yb7yiii2k%3D&tabid=202&language=ro-RO [accesat: 04.03.2024];
19. Raport despre activitatea procuraturii în anul 2023, Chişinău, 2024. Disponibil: https://www.procuratura.md/sites/default/files/2024- 02/Raportul%20de%20activitate%20al%20Procuraturii%20pentru%20anul%20%202023.pdf [accesat: 06.04.2024].

PROVOCĂRI ACTUALE ÎN SECURITATEA FRONTIEREI ȘI PROTECȚIA INTERNAȚIONALĂ

Conferinţa ştiinţifică naţională cu participare internaţională

Asistenţă computerizată – *Maria Bondari*

Bun de tipar2025. Formatul 70x100 $^{1}/_{12}$.
Coli de tipar 39. Coli editoriale 31,5.

Centrul Editorial-Poligrafic al USM
str. Al. Mateevici, 60, Chişinău, MD 2009
e-mail: editurausm@*gmail.com*