



**avocatul
poporului**
OMBUDSMAN

RAPORT TEMATIC

Respectarea drepturilor persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la punctele de trecere a frontierei

Situația anului 2024

RAPORT TEMATIC

Respectarea drepturilor persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la punctele de trecere a frontierei

Situația anului 2024

Drepturile omului trebuie să fie în centrul implementării politicilor de gestionare a nevoilor persoanelor care solicită protecție internațională la frontiera Republicii Moldova!





A P R O B,
Ceslav PANICO
Avocatul Poporului (Ombudsmanul)



Autori principali:

Ceslav PANICO, Avocatul Poporului (Ombudsmanul)

Alexandru ZUBCO, șef direcție, Direcția prevenirea Torturii, OAP

Co-autori:

Victor MORARI, consultant principal, Direcția prevenirea Torturii, OAP

Elena PALADII, consultantă principală, Direcția prevenirea Torturii, OAP

NOTĂ:

Acest raport a fost publicat cu sprijinul Agenției ONU pentru Refugiați (UNCHR) Moldova. Opiniile exprimate în această publicație aparțin Avocatului Poporului (Ombudsmanului) și nu reflectă neapărat politica oficială a instituției finanțatoare.

Lista de abrevieri

Termeni de referință

I. Introducere

- 1.1. Scopul și obiectivele Raportului
- 1.2. Metodologia de cercetare
- 1.3. Justificarea temei – respectarea drepturilor persoanelor care au nevoie de protecție internațională la frontieră
- 1.4. Mandatul Avocatului Poporului și rolul său în protecția drepturilor la frontieră
- 1.5. Supremația drepturilor omului la frontieră
- 1.6. Monitorizarea respectării drepturilor omului la frontieră

II. Situația la frontiera Republicii Moldova

- 2.1. Fluxul de persoane la frontieră
- 2.2. Consemnele la frontieră
- 2.3. Nepermiterea intrării în Republica Moldova
- 2.4. Trecerea ilegală a frontierei de stat
- 2.5. Organizarea migrației ilegale
- 2.6. Situația personalului la frontieră

III. Accesul la protecție internațională la frontieră

- 3.1. Dreptul la protecție internațională și obligațiile statului
- 3.2. Accesul la azil și alte mecanisme de protecție
- 3.3. Solicitățile de azil la frontieră
- 3.4. Nereturnarea
- 3.5. Accesul la protecția temporară
- 3.6. Accesul la apărare și accesul la informații
- 3.7. Accesul la Avocatul Poporului
- 3.8. Mecanismul de plângeri

IV. Detenția și reținerea migrantilor la frontieră

- 4.1. Reținerea persoanelor la frontieră
- 4.2. Condițiile de reținere și detenție
- 4.3. Condițiile de cazare a solicitanților de azil
- 4.4. Înregistrarea și raportarea incidentelor

Recomandările Avocatului Poporului

Anexe

LISTA DE ABREVIERI:

ONU	Organizația Națiunilor Unite
UNCHR	Agenția ONU pentru Refugiați (Moldova) / Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați
UN CAT	Comitetul ONU împotriva Torturii
CPT	Comitetul European pentru Prevenirea Torturii
CEDO	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
AP	Avocatul Poporului (Ombudsmanul)
OAP	Oficiul Avocatului Poporului (Instituția Națională de Protecție a Drepturilor Omului)
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
IGPF	Inspectoratul General al Poliției de Frontieră
PF	Poliția de Frontieră
PTF	Puncte de Trecere a Frontierei
SPF	Sectoare ale Poliției de Frontieră
AIC	Aeroportul Internațional Chișinău
IGM	Inspectoratul General pentru Migrație
SIS	Serviciul de Informații și Securitate
CNAJGS	Consiliul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat
UA	Uniunea Avocaților
IP	Inspectorat de Poliție
OUP	Organul de urmărire penală
PG	Procuratura Generală

TERMENI DE REFERINȚĂ:

Azil	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.
Consemn la frontieră	date introduse în Sistemul informațional integrat al Poliției de Frontieră cu privire la persoane, mijloace de transport și documente. Consemnul la frontieră este o măsură instituită în baza actelor de dispoziție ale organelor abilitate, precum ordonanțe ale organului de urmărire penală, acte ale instanței de judecată, acte ale executorului judecătoresc. Existența consemnului la frontieră se verifică de către Poliția de Frontieră la efectuarea controlului la trecerea frontierei, cu întreprinderea măsurilor ce se impu.
Privare de libertate¹	orice formă de plasare a persoanei, la ordinul oricărui organ judiciar, administrativ sau al altui organ, într-un loc de detenție de stat sau privat, pe care aceasta nu îl poate părăsi după voia sa, în calitate de pedeapsă, sancțiune, măsură procesuală de constrângere, măsură de siguranță, precum și ca rezultat al dependenței față de o îngrijire acordată sau în baza oricărui alt motiv.
Loc privativ de libertate²	orice loc, facilitate sau cadru în care indivizii sunt deja sau ar putea fi privați de libertate, locuri în care autoritatea publică consimte sau acceptă privarea de libertate, etc.
Protecție temporară	înseamnă o procedură cu caracter excepțional menită să asigure, în cazul unui aflux masiv sau a unui aflux masiv iminent de persoane strămutate din țări terțe care nu se pot întoarce în țara lor de origine, o protecție imediată și temporară unor astfel de persoane, în special în cazul în care există și riscul ca sistemul de azil să nu poată gestiona acest aflux, fără efecte adverse pentru funcționarea sa eficientă, în interesul persoanelor în cauză și al altor persoane care cer protecție.
Persoane strămutate	înseamnă resortisanți ai țărilor terțe sau apatrizi care au trebuit să-și părăsească țările sau regiunile de origine sau au fost evacuați, în special în urma unui apel al organizațiilor internaționale, și care nu se pot întoarce, în condiții de siguranță și durabile, din cauza situației existente în acea țară, și care se pot încadra în domeniul de aplicare al articolului 1A din Convenția de la Geneva sau al altor instrumente internaționale sau naționale de protecție internațională, în special: (i) persoane care au părăsit zone de conflict armat sau de violență endemică și (ii) persoane expuse riscurilor majore sau care au fost victime ale încălcărilor sistematice sau generalizate ale drepturilor omului.
Persoane vulnerabile	minori, inclusiv neînsoțiți, persoane cu dizabilități, persoane în vârstă, femei însărcinate, părinți singuri cu copii minori, victime ale traficului de persoane, persoane care suferă de afecțiuni grave, persoane cu deficiențe mintale și persoane care au fost supuse torturilor, violurilor sau altor forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală, precum și alte persoane care din cauza unei deficiențe sau insuficiențe a capacităților personale nu sunt în măsură să își protejeze interesele personale.
Returnare	proces de întoarcere a unui străin prin executare voluntară a deciziei de returnare sau prin executare forțată a acesteia: în țara de origine, în o țară de tranzit în conformitate cu acordurile de readmisie sau în o terță țară în care străinul decide în mod voluntar să se întoarcă și în care acesta va fi acceptat.
Zonă de frontieră / zona verde	teritoriu cu lățimea de 10 km de la frontiera de stat către interior, de-a lungul frontierei de stat.

¹ Art.30 Legea 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), disponibil:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141519&lang=ro

² General comment No. 1 (2024) on article 4 of the Optional Protocol (places of deprivation of liberty), disponibil:

<https://docs.un.org/en/CAT/OP/GC/1>

I. INTRODUCERE

Protecția drepturilor persoanelor care solicită protecție internațională la frontieră reprezintă un angajament esențial al statului, în conformitate cu normele și standardele internaționale privind drepturile omului. Având în vedere crizele geopolitice actuale și creșterea fluxurilor migratorii, este imperativ ca statele să implementeze proceduri echitabile de azil și să prevină orice tratament inuman sau degradant, în conformitate cu angajamentele internaționale asumate. Gestionarea migrației și protecția refugiaților au devenit teme centrale pe agenda globală, mai ales din cauza creșterii numărului de persoane strămutate în urma conflictelor, persecuțiilor și schimbărilor climatice. Organizațiile internaționale, precum Națiunile Unite, Consiliul Europei, Uniunea Europeană și Agenția ONU pentru Refugiați, au elaborat standarde și mecanisme specifice pentru protecția migranților și refugiaților.

În ultimii ani, Republica Moldova s-a confruntat cu o creștere semnificativă a fluxurilor migratorii, determinând necesitatea consolidării mecanismelor de protecție la frontieră, în concordanță cu angajamentele internaționale, în special în urma conflictului din Ucraina. Creșterea semnificativă a numărului de persoane aflate în nevoie de protecție internațională a evidențiat necesitatea consolidării mecanismelor de protecție la frontieră pentru respectarea standardelor internaționale. Criza umanitară a generat o presiune suplimentară asupra autorităților moldovenești, care au fost nevoite să adapteze procedurile de primire și gestionare a solicitanților de azil, dar și să întărească colaborarea cu organizațiile naționale și internaționale.

Deși Republica Moldova nu este membră a Uniunii Europene, și-a asumat angajamente importante în domeniul protecției refugiaților, ratificând Convenția de la Geneva privind Refugiații și dezvoltând parteneriate internaționale relevante. Prin Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, țara și-a propus alinierea legislației naționale la standardele europene în materie de migrație și azil. Cu toate acestea, gestionarea protecției internaționale rămâne o provocare semnificativă. Capacitatea administrativă este limitată, iar instituții precum Inspectoratul General pentru Migrație și Poliția de Frontieră dispun de resurse insuficiente pentru procesarea eficientă a cererilor de azil. Infrastructura este deficitară, centrele de primire a refugiaților necesită modernizări pentru a asigura condiții conforme cu standardele internaționale. Mulți solicitanți de azil se confruntă cu dificultăți în accesarea asistenței juridice și sociale, ceea ce le îngreunează integrarea și protecția efectivă. În plus, coordonarea interinstituțională între autoritățile guvernamentale, organizațiile neguvernamentale și instituțiile internaționale trebuie îmbunătățită pentru a asigura un răspuns mai eficient la nevoile refugiaților. În acest context, monitorizarea respectării obligațiilor statului devine esențială, iar instituțiile naționale pentru protecția drepturilor omului, precum Oficiul Avocatului Poporului, joacă un rol semnificativ.

Avocatul Poporului asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, exercitându-și activitatea în temeiul art. 59¹ Constituția Republicii Moldova, Legii nr. 52 din 03 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), Principiilor privind statutul instituțiilor naționale pentru drepturile omului (Principiilor de la Paris).

În acest sens, OAP, prin mecanismele sale specifice, examinează cereri de la persoanele care consideră că le-au fost încălcate drepturile și libertățile fundamentale, efectuează periodic vizite preventive și de monitorizare în locurile privative de libertate, emite rapoarte și recomandări pentru autoritățile vizate, etc. Rapoartele Avocatului Poporului au devenit surse de informare veridice pentru CtEDO, UN CAT/ UN SPT/ CPT³ cu privire la situația privind respectarea de către Republica Moldova a angajamentelor

³ A se vedea Standardele CPT „<https://www.coe.int/en/web/cpt/standards> RO

asumate în vederea protecției și asigurării dreptului la viață, integrității fizice și psihice a persoanelor; protecției solicitanților de azil sau altor forme de protecție; a victimelor oricăror forme de încălcare a drepturilor și libertăților fundamentale, precum acces la remedii efective în instanțele naționale, etc.

Ombudsmanul contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea și raportarea modului de respectare a acestora la nivel național, prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, prin colaborarea internațională în acest domeniu, prin promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora⁴. Potrivit Legii, Avocatul Poporului are acces la orice registre, puncte de trecere a frontierei, sectoare ale poliției de frontieră, inclusiv în zonele cu acces limitat, fotografiere, prelucrarea datelor, realizarea interviurilor cu persoanele aflate în spații privative sau supuse altor limitări, etc. Suplimentar, OAP deține o vastă experiență și expertiză în domeniul monitorizării respectării drepturilor omului aflate în custodia organelor de forță și privative de libertate. Iar, procesele de monitorizare sunt independente, ample, obiective și bazate pe metodologii adaptate și standardizate calificărilor respective.

În perioada 2020-2022, angajații Oficiului Avocatul Poporului independent, cât și în componența echipei multifuncționale au realizat vizite de monitorizare la PTF⁵ și SPF⁶ (Palanca, Tudora⁷, Ocnita⁸, Otaci⁹, Giurgiulești¹⁰, Reni, Cahul, Ciadîr-Lunga, Basarabeasca¹¹, Criva¹²) elaborând 7 rapoarte de vizită cu recomandări remise IGPF și IGM. În cadrul activității de prevenire a torturii, Ombudsmanul și Consiliul pentru prevenirea torturii pot efectua vizite preventive și de monitorizare, oricând și elabora rapoarte cu recomandări. Oficiul Avocatului Poporului observă existența unor lacune documentate în procesul de monitorizare și de aplicare a drepturilor la frontieră privind accesul persoanelor străine pe teritoriul R. Moldova, proceduri de cazare, transfer și protecția efectivă a acestora, etc.

Începând cu 2022-2024, OAP a lansat un șir de rapoarte specifice situației privind nivelul de asigurare a drepturilor persoanelor strămutate din Ucraina la intrarea în R. Moldova, cât și în interiorul țării. Rata recomandărilor rămân a fi neimplementate în mare parte. Suplimentar, autoritățile centrale au reacționat diferit la recomandările Ombudsmanului¹³.

În rapoartele sale anuale, Avocatul Poporului a reamintit autorităților despre necesitatea asigurării drepturilor persoanelor străine și strămutate, cât și despre eforturile depuse în premieră de acestea¹⁴.

Pentru 2024, OAP și-a propus realizarea unei evaluări independente a mecanismului de asigurare a drepturilor persoanelor străine la punctele de trecere a frontierei încadrate în **Raportul tematic „Respectarea drepturilor persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la Punctele de Trecere**

⁴ Legea 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) disponibil:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141519&lang=ro

⁵ PTF: punctul de trecere a frontierei de stat

⁶ SPF: Sectorul poliției de frontieră

⁷ http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2020/07/Raport_vizita_PTF_24.06.2020_pe-site.pdf

⁸ http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2020/07/Raport_vizita_PTF_Ocnita_Otaci_SPF_Ocnita_5.07.2020.pdf

⁹ http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2022/11/Raport_vizita_PTF_Ocnita_Otaci_SPF_Ocnita_28.10.2022_pe-site-1.pdf

¹⁰ http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/08/Raport_vizita_PTF_Giurgiule%C8%99ti_31.07.2021-1-1.pdf

¹¹ http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/11/Raport_vizita_PTF_Basarabeasca_29.10.2021-1.pdf

¹² http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2022/08/Raport_vizita_Criva-Mamaliga-1.pdf

¹³ <https://ombudsman.md/rapoarte/drepturile-persoanelor-straine/>

¹⁴ <https://ombudsman.md/rapoarte/anuale>

a Frontierei". Raportul vizează doar componenta Poliției de Frontieră din cadrul sistemului de management integrat al frontierei de stat. Evaluarea nivelului de implicare a altor autorități din cadrul sistemului integrat al frontierei va fi realizat separat în cadrul altor rapoarte sau activități ale Avocatului Poporului. Contextul acestei cercetări a derivat din angajamentele instituției conform parteneriatului cu UNCHR Moldova (2023-2026) în cadrul proiectului instituțional „Consolidarea capacităților Oficiului Avocatului Poporului în protecția și promovarea drepturilor refugiaților și altor persoane”. Constatările acestui raport aparțin în exclusivitate Avocatului Poporului.

Raportul este unul din produsele realizate în contextul Priorității nr. 8 „Dreptul la libertate și siguranța persoanei este asigurat; tortura și relele tratamente sunt eradicat” din cadrul Programului de dezvoltare Strategică al Oficiului Avocatului Poporului pentru anii 2023-2030¹⁵. Lucrarea este elaborată din perspectiva domeniului de prevenire al Ombudsmanului. Observarea include abordarea bazată pe gen, interesul superior al copilului, protecția grupurilor vulnerabile și nediscriminarea. Raportul are la bază constatările procesului analitic și de monitorizare, inclusiv analiza cererilor examinate de OAP, informațiilor operative și a practicilor INDO în baza standardelor internaționale.

1.1. Scopul și obiectivele raportului

Scopul principal al acestui raport este de a oferi o evaluare obiectivă a mecanismelor de protecție a drepturilor persoanelor aflate în tranzit sau reținute la frontierele Republicii Moldova. Se pune accent pe analiza accesului la azil, protecție temporară, condițiile de detenție și practicile Poliției de Frontieră. De asemenea, acest raport vine să completeze rapoartele anterioare ale OAP, subliniind progresele realizate și problemele rămase.

Obiectivele raportului sunt:

- ✓ Monitorizarea respectării standardelor internaționale și a cadrului legal național privind drepturile solicitanților de azil și ale refugiaților.
- ✓ Identificarea lacunelor și problemelor sistemice în procesul de gestionare a migranților la frontieră.
- ✓ Emiterea de recomandări concrete pentru îmbunătățirea condițiilor de primire, protecție și acces la justiție.
- ✓ Evaluarea necesităților Poliției de Frontieră și a altor autorități implicate în procesul de migrație.
- ✓ Asigurarea protecției atât a migranților, cât și a personalului de frontieră implicat în gestionarea fluxului de persoane.

1.2. Metodologia de cercetare

Pentru a evalua respectarea drepturilor persoanelor care solicită protecție internațională la frontieră și pentru a identifica problemele existente, acest raport utilizează o metodologie de cercetare bazată pe mai multe surse și tehnici de colectare a datelor. Metodologia adoptată combină analiza juridică, observațiile directe, examinarea datelor, interviurile cu părțile interesate și studierea practicilor internaționale pentru a oferi o imagine clară și obiectivă a situației. Această abordare mixtă asigură o evaluare riguroasă, transparentă și bazată pe fapte ale situației de la frontieră.

Raportul tematic se bazează pe o metodologie comprehensivă, incluzând, dar nu se limitează doar la:

¹⁵ Programul de dezvoltare strategică a Oficiului Avocatului Poporului pentru anii 2023-2030, disponibil: <https://ombudsman.md/post-document/strategic-development-program-of-the-peoples-advocate-office-2023-2030-4/>

- Analiza cadrului juridic. Una dintre componentele principale ale cercetării este analiza cadrului legal național și internațional, pentru a identifica în ce măsură Republica Moldova respectă angajamentele internaționale în domeniul protecției refugiaților și migranților. În acest sens, au fost analizate: • Convențiile și tratatele internaționale relevante, inclusiv Convenția privind Statutul Refugiaților (1951), Protocolul din 1967, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și standardele ONU și ale Uniunii Europene. • Legislația națională privind protecția refugiaților și azilul, în special Legea nr. 270 privind azilul în Republica Moldova și reglementările Poliției de Frontieră. • Hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO) și alte jurisprudențe relevante privind protecția drepturilor omului la frontieră.
- Vizite de monitorizare și observații directe. Pentru a avea o imagine detaliată a situației, au fost efectuate vizite de monitorizare în perioada 23 octombrie – 15 noiembrie 2024 la mai multe puncte de trecere a frontierei, printre care: 7 vizite preventive de monitorizare la SPF Ocnița, SPF Otaci, SPF Leova, SPF Basarabeasca, SPF Costești, SPF Leușeni, SPF Tudora și 7 vizite preventive de monitorizare realizate la PTF Ocnița, PTF Otaci, PTF Leova, PTF Costești, PTF Leușeni, PTF Tudora și PTF Palanca din cadrul IGPF. Aceste vizite au avut drept scop: • Observarea modului în care sunt tratați solicitanții de azil și refugiații la punctele de trecere a frontierei. • Evaluarea condițiilor de primire și a infrastructurii centrelor de așteptare și a unităților de detenție temporară. • Identificarea posibilelor încălcări ale drepturilor fundamentale, inclusiv restricționarea accesului la azil, condiții inumane de cazare și refuzuri arbitrare de intrare.
- Interviuri și consultări cu părțile interesate. În cadrul cercetării, au fost realizate interviuri semistructurate cu diferite categorii de actori implicați în gestionarea frontierelor și protecția refugiaților: • Autorități guvernamentale – reprezentanți ai Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, ai Inspectoratului General pentru Migrație și ai Ministerului Afacerilor Interne. • Organizații internaționale și ONG-uri – UNHCR și organizații locale care oferă asistență solicitanților de azil. • Solicitanți de azil și migranți – interviuri anonimizate cu persoane care au trecut prin punctele de frontieră ale Republicii Moldova și au întâmpinat dificultăți. • Aceste interviuri au permis identificarea provocărilor din teren, a discrepanțelor dintre legislație și aplicarea sa practică, precum și a obstacolelor administrative și juridice care afectează accesul la protecție internațională. • Separat, Ombudsmanul a avut un șir de întrevederi multilaterale cu reprezentanții Inspectoratelor de poliție, procuraturii și APL-urilor din Otaci, Cantemir și Dubăsari.
- Examinarea registrelor și datelor interne. În vizitele de monitorizare au fost studiate Registrele de evidență a cererilor de azil depuse de solicitanții de azil, Registrele de evidență a recepționării și transmiterii plângerilor, declarațiilor sau altor informații despre pretinse fapte de tortură, tratament inuman și degradant; Registrele privind refuzul intrării sau ieșirii din țară, Registrele de evidență a consemnelor; Registrele de primire-predare a copiilor; Registrele de rapoarte privind primirea-predarea serviciului; Registrele de evidență a interdicției cetățenilor străini; actele de predare-primire a potențialilor solicitanți de azil; panourile informative, instrucțiunile interne, etc. • La fel, au fost studiate informațiile remise la solicitare de IGPF.
- Evaluarea condițiilor materiale de cazare, detenție și muncă. Au fost verificate condițiile materiale reținere, detenție a spațiilor special amenajate și a odăilor pentru solicitanții de azil. Aspectele ce țin de condițiile materiale evaluate includ observațiile din ziua vizitelor. • Dacă, acestea au fost îmbunătățite pe durata elaborării Raportului, autoritatea responsabilă va remite dovezile respective. • De asemenea, au fost verificate condițiile de muncă/ activitate ale angajaților PF.
- Analiza datelor și compararea cu bune practici internaționale. Pentru a pune în context situația din Republica Moldova, datele colectate au fost comparate cu bunele practici din alte state europene. În acest sens, au fost analizate modele implementate în state membre ale UE, cum

ar fi Franța, Serbia, Grecia și Croația¹⁶, precum și recomandările formulate de Consiliul Europei, FRA (Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene)¹⁷ și Agenția Uniunii Europene pentru Azil¹⁸.

Apreciam deschiderea IGPF și a angajaților PF în procesul de monitorizare și a efortului depus de personalul poliției de frontieră, inclusiv în situații complexe.

În prezentul Raport, ne vom referi asupra mecanismelor de asigurare a drepturilor persoanelor solicitante de protecție internațională sau reținute la frontieră din perspectiva abordării bazate pe drepturile omului, a standardelor CPT relevante pentru domeniul „poliție”¹⁹ ținând cont, inclusiv de una din atribuțiile *de facto* ale PF de a reține și preda persoanele organelor și subdiviziunilor competente. În sensul acestui Raport, acțiunea de *reținere* se consideră orice activitate a PF de a stopa, verifica, reținere pe durate scurte sau de până la 6 ore și mai mult a persoanelor, fie în scop de verificare a unor circumstanțe neclare, fie în scop de predare ulterioară sau altor acțiuni, inclusiv reținerea penală sau contravențională.

Reamintim că Ombudsmanul a avut anterior ocazia să se expună asupra procesului decizional de aplicare a reținerii, reținerea persoanei de poliție, escortării și transportării persoanei reținute și garantarea drepturilor persoanelor reținute în Raportul special „Situația persoanelor reținute și aflate în custodia poliției”, 2019²⁰. Urmare, nu vom reveni la subiectul realizării actului de reținere de poliția de frontieră și a angajamentelor de asigurare a garanțiilor la reținere or aceasta a fost abordată anterior în raportul special citat *supra*.

Perioada de monitorizare a acestui Studiu, include datele raportate de IGPF pentru primele 9 luni ale anului 2024 și informațiile analizate în procesul de observare a activității de facto realizată în perioada octombrie – noiembrie 2024 de echipa OAP.

Raportul tematic nu reflectă situația de la PTF și SPF AIC. Constatările respective vor fi incluse în următorul Raport de monitorizare cu titlul „Asigurarea accesului la protecția internațională și a procedurilor la frontiera aeriană”²¹.

¹⁶ Croația. National Report on the situation of human rights of migrants at the borders, 2021

<https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/08/Croatian-National-Report.pdf>

France. National Report on the situation of human rights of migrants at the borders. 2021.

<https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/08/French-National-Report-CNCDH.pdf>

Greece. National Report on the situation of human rights of migrants at the borders, 2021. <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/07/Greek-National-Report.pdf>

Slovenia. National Report on the situation of human rights of migrants at the borders, 2021.

<https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/07/Slovenian-National-Report.pdf>

Serbia. National Report on the situation of human rights of migrants at the borders, 2021.

<https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/07/Serbian-National-Report-3.pdf>

¹⁷ Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE (FRA) <https://fra.europa.eu/ro>

¹⁸ Agenția Uniunii Europene pentru Azil (EUAA) https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa_ro

¹⁹ Standardele CPT, extras din cel de-al 2-lea Raport general, publicat în 1992: <https://rm.coe.int/16806cea28>

²⁰ <https://ombudsman.md/wp-content/uploads/2019/06/Raport-Situatia-persoanelor-retinute-RO-Web.pdf>

²¹ <https://ombudsman.md/rapoarte/prevenirea-torturii/tematice/>

1.3. Justificarea temei – respectarea drepturilor persoanelor care au nevoie de protecție internațională la frontieră

Protecția persoanelor care au nevoie de protecție internațională la frontieră este un aspect esențial al drepturilor fundamentale, având la bază principii recunoscute la nivel internațional. Conform Convenției privind Statutul Refugiaților (1951) și Protocolului din 1967 dar și ale altor reglementări internaționale, statele au obligația de a respecta principiul nereturnării și de a asigura un proces echitabil pentru solicitanții de azil.

În Republica Moldova, afluxul crescut de refugiați și migranți vulnerabili a subliniat importanța consolidării mecanismelor de protecție la frontieră. Factorii care justifică această temă includ:

- Creșterea numărului de persoane care solicită protecție internațională – Conflictul din Ucraina și alte crize regionale au determinat un flux sporit de migranți vulnerabili.
- Necesitatea alinierii la standardele internaționale – Republica Moldova trebuie să implementeze normele UE și standardele Comitetului European pentru Prevenirea Torturii (CPT) pentru a asigura tratamente echitabile.
- Evitarea încălcărilor drepturilor omului la frontieră – Practicile CtEDO subliniază riscurile asociate cu expulzările colective și tratamentele degradante aplicate solicitanților de azil.
- Creșterea capacității administrative și instituționale – Autoritățile trebuie să își îmbunătățească capacitatea de procesare a cererilor de protecție și de identificare a grupurilor vulnerabile.

1.4. Mandatul Avocatului Poporului și rolul său în protecția drepturilor la frontieră

În calitate de organisme independente cu mandat constituțional, instituțiile naționale pentru drepturile omului (INDO) joacă un rol esențial în monitorizarea, promovarea și protejarea acestor drepturi, în special la frontiere. În același timp, instituțiile contribuie la asigurarea responsabilității atunci când au loc încălcări. Mandatele largi ale INDO le conferă un rol crucial în orice sistem eficient de responsabilitate pentru drepturile omului²².

Oficiul Avocatului Poporului (OAP) ca unica instituție națională de protecția a drepturilor omului (și cu rang constituțional) joacă un rol esențial în protejarea drepturilor persoanelor aflate la frontieră, acționând ca o instituție națională independentă pentru apărarea drepturilor omului. Mandatul său este stabilit prin art. 59¹ Constituția R. Moldova, Legea 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), Principiile de la Paris, dar și în multe alte instrumente internaționale, care îi conferă competența de a monitoriza respectarea drepturilor omului, inclusiv în locurile de detenție, centrele de plasament, sectoare și punctele de trecere a frontierei.

Activitățile principale ale OAP la frontieră:

- Monitorizarea respectării drepturilor omului – Evaluarea modului în care sunt tratate persoanele care solicită protecție internațională.
- Vizite preventive la punctele de trecere a frontierei – Verificarea condițiilor de primire și documentarea eventualelor încălcări ale drepturilor migranților.
- Emiterea de recomandări către autorități – Propunerea unor măsuri pentru îmbunătățirea gestionării fluxurilor migratorii și respectarea standardelor internaționale.
- Colaborarea cu organizații internaționale și societatea civilă – Cooperarea cu UNHCR, OIM, Consiliul Europei și alte entități pentru protejarea drepturilor refugiaților.

²² ENNHRI. Scoping paper The role of NHRIs in upholding the human rights of migrants and asylum seekers in the light of recent EU developments, 2021. <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/09/Scoping-Paper-NHRIs-Human-Rights-of-Migrants.pdf>

OAP a identificat mai multe probleme în activitatea sa de monitorizare în perioada 2019-2024, printre care: tratamentul discriminatoriu aplicat unor solicitanți de azil, condițiile inadecvate din centrele de primire și lipsa unor mecanisme eficiente de identificare a persoanelor vulnerabile. Prin urmare, a formulat recomandări pentru îmbunătățirea accesului la informație, asigurarea unor condiții mai bune în centrele de cazare, plasament și instruirea personalului de frontieră privind drepturile refugiaților.

De altfel, prin activitățile sale, Oficiul Ombudsmanului contribuie la asigurarea transparenței și responsabilității autorităților în procesul de gestionare a fluxurilor migratorii, consolidând protecția drepturilor omului la frontiera Republicii Moldova.

1.5. Supremația drepturilor omului la frontieră

Respectarea drepturilor omului la frontieră este un principiu fundamental al dreptului internațional, recunoscut prin tratate și convenții la care Republica Moldova este parte. Conform Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și Convenției privind Statutul Refugiaților (1951), statele sunt obligate să protejeze drepturile fundamentale ale tuturor persoanelor aflate pe teritoriul lor, inclusiv ale migranților și solicitanților de azil, indiferent de statutul lor juridic.

Conceptul de responsabilitate pentru drepturile omului la frontieră presupune că autoritățile statului trebuie să asigure respectarea principiilor fundamentale ale drepturilor omului, chiar și în situațiile de control al frontierelor și gestionare a fluxurilor migratorii. Aceasta include printre altele:

- Acces egal la procedurile de azil – Toate persoanele care solicită protecție internațională trebuie să aibă posibilitatea de a-și depune cererea într-un mod echitabil și transparent.
- Interzicerea returnărilor forțate (non-refoulement) – Nicio persoană nu trebuie returnată într-un stat unde ar putea fi supusă torturii, pedepselor inumane sau degradante, conform Articolului 3²³ și articolului 5²⁴ al CoEDO și Convenției ONU împotriva Torturii²⁵.
- Respectarea demnității umane – Toate persoanele aflate la frontieră trebuie să fie tratate cu respect, fără a fi supuse discriminării sau violenței instituționale.

Asigurarea supremației drepturilor omului la frontieră este esențială pentru protecția solicitanților de azil și migranților vulnerabili. Republica Moldova trebuie să consolideze mecanismele de monitorizare, să asigure instruirea autorităților de frontieră și să implementeze mecanisme eficiente de plângere pentru a proteja drepturile persoanelor aflate în tranzit. Doar prin respectarea standardelor internaționale și promovarea unei abordări bazate pe drepturile omului, statul poate garanta un sistem echitabil și transparent de gestionare a frontierelor.

²³ Curtea Europeană a Drepturilor Omului Ghid privind art. 3 din Convenția europeană a drepturilor omului Interzicerea torturii, 2022.

http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2018/11/Ghid_art_3_31_08_2022_RO.pdf

²⁴ Curtea Europeană a Drepturilor Omului Ghid privind art. 5 din Convenția europeană a drepturilor omului Dreptul la libertate și la siguranță, 2023.

http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2024/03/COURT-3758111-v23-Case-law_Guide_Article_5_GTS_-_RO_update_31_08_2023.pdf

²⁵ Convenția ONU împotriva torturii, 1984, disponibil:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115576&lang=ro

1.6. Monitorizarea respectării drepturilor omului la frontieră

Monitorizarea respectării drepturilor omului la frontieră este esențială pentru asigurarea unui control migratoriu echitabil și transparent, conform standardelor internaționale. Organizațiile internaționale precum ONU, Consiliul Europei și Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE (FRA) subliniază importanța, nu doar a INDO (cum ar fi în Republica Moldova - OAP), dar și a **existenței unor mecanisme eficiente de supraveghere, atât interne, prin structurile poliției de frontieră, cât și externe, prin implicarea societății civile și a apărătorilor drepturilor omului.**

Manual de instruire privind monitorizarea drepturilor omului al ONU oferă îndrumări detaliate privind monitorizarea drepturilor omului la frontiere, evidențiind necesitatea unor mecanisme independente, cum ar fi și societatea civilă, pentru documentarea și raportarea abuzurilor inclusiv la frontieră²⁶.

La nivel intern, PF trebuie să dispună de proceduri clare pentru raportarea și investigarea incidentelor, consolidând transparența și responsabilitatea în aplicarea măsurilor de control la frontieră. Implementarea unor sisteme integrate pentru securitatea frontierelor, care includ formarea personalului în domeniul drepturilor omului și mecanisme eficiente de supraveghere a intervențiilor, contribuie la reducerea riscurilor de abuz. Raportul privind drepturile fundamentale 2024 – Opiniile Agenției Europene pentru Drepturi Fundamentale (FRA) subliniază că statele trebuie să asigure mecanisme solide pentru protecția migranților și a solicitanților de azil la frontieră, inclusiv printr-un proces clar de documentare și investigare a încălcărilor raportate²⁷.

Monitorizarea externă, realizată de organizațiile societății civile și apărătorii drepturilor omului, este la fel de importantă pentru prevenirea tratamentelor abuzive și a încălcărilor drepturilor fundamentale la frontieră. Recomandarea Comisarului pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei – *"Protecting the Defenders: Ending Repression of Human Rights Defenders Assisting Refugees, Asylum Seekers and Migrants in Europe"* – subliniază necesitatea implicării și protejării activității organizațiilor care monitorizează situația migranților și refugiaților la frontiere. Statele sunt îndemnate să ofere sprijin și protecție apărătorilor drepturilor omului implicați în documentarea abuzurilor și să prevină orice măsuri restrictive împotriva acestora, garantându-le accesul nerestricționat la centrele de detenție și la punctele de frontieră pentru a putea raporta încălcările drepturilor fundamentale²⁸.

În acest context, rolul organizațiilor naționale de protecție a drepturilor migranților este crucial, oferind atât sprijin juridic, cât și mecanisme de raportare a abuzurilor. În Republica Moldova, organizații specializate, precum **Centrul de Drept al Avocaților (CDA)** joacă un rol esențial în monitorizarea și raportarea situației de la frontieră, facilitând accesul migranților la protecție internațională și asigurându-se că procedurile de azil sunt aplicate corect. CDA oferă asistență juridică gratuită refugiaților, solicitanților de azil și altor persoane aflate în dificultate, contribuind astfel la consolidarea mecanismelor de protecție a drepturilor omului. Prin activitatea sa, CDA sprijină transparența și responsabilitatea autorităților în procesarea cazurilor de migrație și în aplicarea procedurilor legale la frontieră.²⁹

²⁶ Manual de monitorizare a drepturilor omului (ediție revizuită), 2011, disponibil: <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/manual-human-rights-monitoring-revised-edition>

²⁷ Agenția Europeană pentru Drepturi Fundamentale, Raportul privind drepturile fundamentale, 2024, disponibil: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-fundamental-rights-report-2024-opinions-ro.pdf

²⁸ Consiliul Europei, Protecția apărătorilor drepturilor migranților, 2024, disponibil: <https://rm.coe.int/recommendation-protecting-the-defenders-ending-repression-of-human-rig/1680ae9b1c>

²⁹ <https://cda.md/>

La nivel european, Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (**FRONTEX**), are un rol esențial în promovarea, coordonarea și dezvoltarea managementului frontierelor europene, în conformitate cu Carta Drepturilor Fundamentale a UE. FRONTEX implementează conceptul de Management Integrat al Frontierelor, care include formarea personalului în domeniul drepturilor omului și monitorizarea respectării acestora în operațiunile la frontieră³⁰.

În acest context, este esențial ca poliția de frontieră să-și consolideze și să-și extindă parteneriatele cu organizațiile societății civile și cu agențiile internaționale, pentru a asigura o monitorizare eficientă și respectarea drepturilor omului la frontiere.

II. SITUAȚIA LA FRONTIERA REPUBLICII MOLDOVA

2.1. Fluxul de persoane la frontieră

Potrivit datelor IGPF, zilnic, zeci de mii de persoane traversează frontiera de stat³¹. Flux majorat de persoane se înregistrează prin cele mai solicitate PTF, precum PTF Leușeni, PTF Sculeni pe sensul de ieșire, și PTF Palanca, PTF Tudora, PTF Otaci, PTF Criva pe sensul de intrare. Din 2022, odată cu războiul din Ucraina, PF înregistrează un flux major de cetățeni ucraineni ce intră *clandestin* pe teritoriul țării, fiind victime a traficului de ființe umane³², victime a consecințelor războiului, etc. Aceștia sunt reținuți și transmiși organelor interne pentru investigații penale. O bună parte din cetățenii ucraineni sunt vizați în cauze penale sub acuzații de trecere ilegală a frontiere sau organizarea migrației ilegale³³.

Potrivit Notei de activitate a IGPF pentru 9 luni, 2024³⁴, PTF au înregistrat o creștere de 5.1% a numărului de persoane, care au traversat frontiera, comparativ cu aceeași perioadă a anului precedent. Spre exemplu, datele oficiale IGPF indică că, în primele 9 luni ale anilor 2022, 2023 și 2024, s-au înregistrat, respectiv, 5.963.876, 7.193.235 și 7.567.687 intrări la frontiera Republicii Moldova, evidențiind o creștere progresivă a fluxului de persoane: -

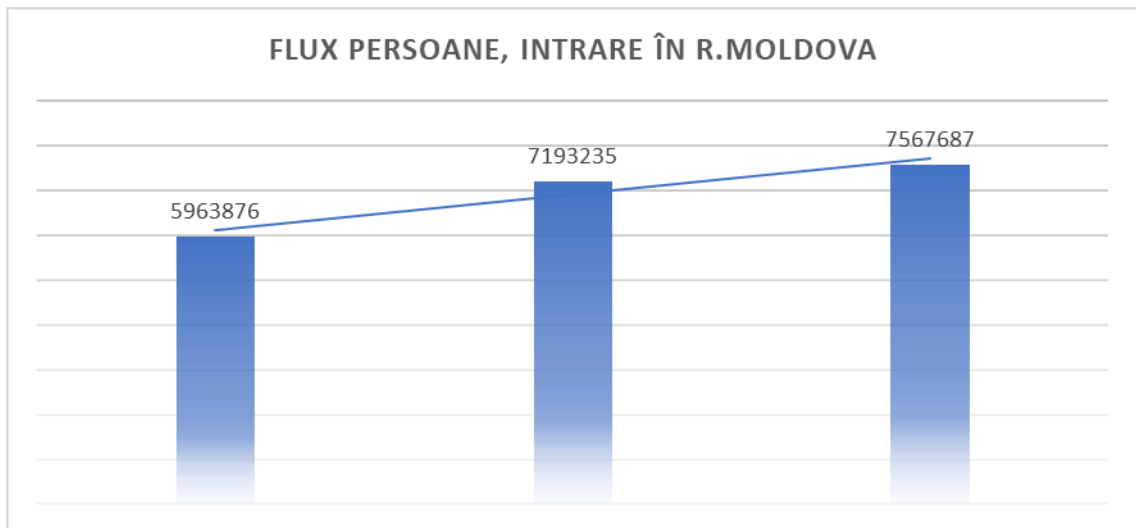
³⁰ <https://www.frontex.europa.eu/>

³¹ <https://border.gov.md/comunicate-de-presa>

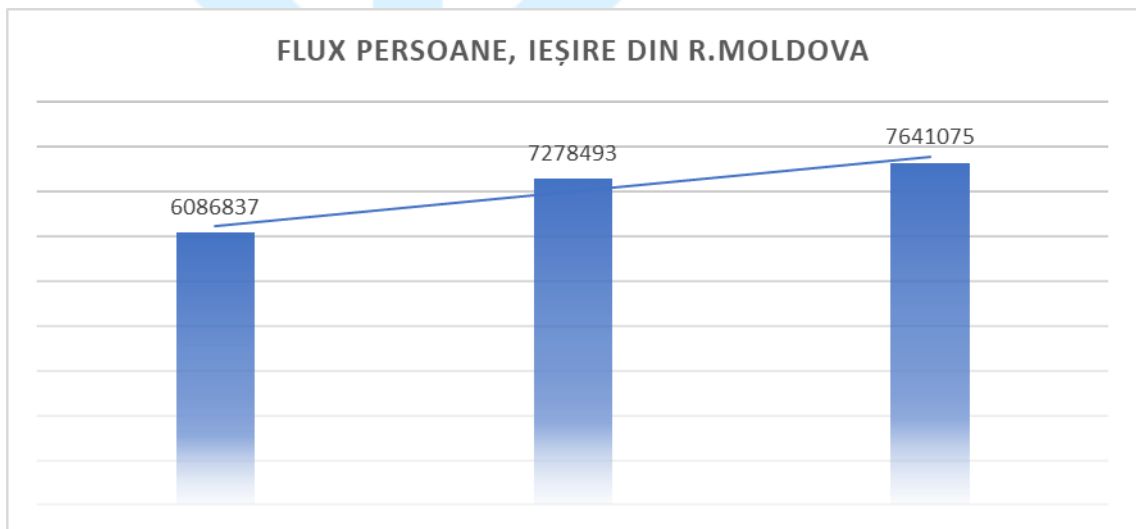
³² <https://procuratura.md/stiri-si-mass-media/comunicate-de-presa/ziua-europeana-de-combatere-traficului-de-persoane>

³³ <https://procuratura.md/stiri-si-mass-media/comunicate-de-presa/pedeapsa-cu-patru-ani-de-inchisoare-pentru-un-barbat-acuzat/> <https://procuratura.md/stiri-si-mass-media/comunicate-de-presa/grupare-infractionala-destructurata-trei-persoane-arestate/> <https://procuratura.md/stiri-si-mass-media/comunicate-de-presa/tentativa-de-migratie-ilegala-contracaratata-la-frontiera-de>

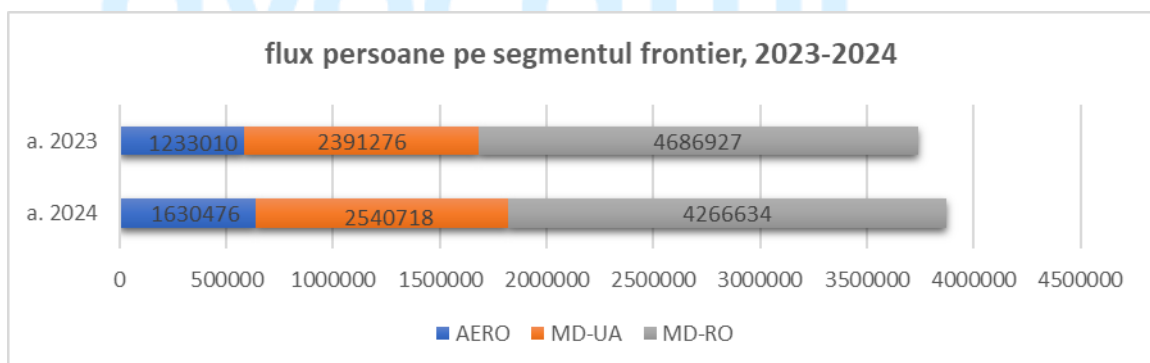
³⁴ Răspunsul IGPF nr.35/3-9055 din 15 noiembrie 2024



Rata ieșirii din Republica Moldova, potrivit datelor IGPF la fel este înaltă, potrivit diagramei prezentate mai jos. Datele prezentate nu includ naționalitatea persoanelor: -



Din analiza efectuată de IGPF, rezidă că cele mai multe traversări au fost înregistrate pe sectorul MD-RO (în 2023: 4.686.927 persoane și în 9 luni, 2024: 4.266.634). Pe segmentul frontier cu Ucraina, fluxul pentru 9 luni, 2024 se micșorează, iar prin intermediul AIC se observă o creștere: -



2.2. Consemnele la frontieră

Potrivit Legii 215/2011 cu privire la frontiera de stat (abrogată din 06/01/2025), prin *consemnul la frontieră* se înțelegea datele introduse în Sistemul informațional integrat al Poliției de Frontieră cu privire la persoanele, mijloacele de transport și documentele care se află în una din situațiile prevăzute de lege și care urmează să fie verificate în timpul efectuării controlului la trecerea frontierei de stat în vederea întreprinderii măsurilor ce se impun³⁵.

Noua Lege cu privire la frontiera de stat, prevede însă că *consemnul la frontieră* reprezintă datele introduse în Sistemul informațional integrat al Poliției de Frontieră cu privire la persoane, mijloace de transport și documente. Consemnul la frontieră este o măsură instituită în baza actelor de dispoziție ale organelor abilitate, precum ordonanțe ale organului de urmărire penală, acte ale instanței de judecată, acte ale executorului judecătoresc. Existența consemnului la frontieră se verifică de către Poliția de Frontieră la efectuarea controlului la trecerea frontierei, cu întreprinderea măsurilor ce se impun. Legea nouă, reglementează expres autoritatea ce poate dispune consemne, comparativ cu cea abrogată. Consemnele pot fi: de *reținere a persoanei/ mijlocului de transport, restrictive* (persoanelor nu li se permite intrarea sau ieșirea), *de control* (supunerea persoanelor/ mijloacelor sau documentelor la un anumit tip de control), *de ridicare* (pot fi ridicate documentele/ mijloacele de transport), *de informare* (informare despre faptul traversării frontierei).

Totuși, la momentul elaborării raportului, OAP a solicitat prezentarea datelor de la IGPF privind consemnele, anterior datei intrării în vigoare a Legii noi. Respectiv, datele prezentate mai jos se referă la perioada anterioară și au o însemnătate sporită pentru acest studiu.

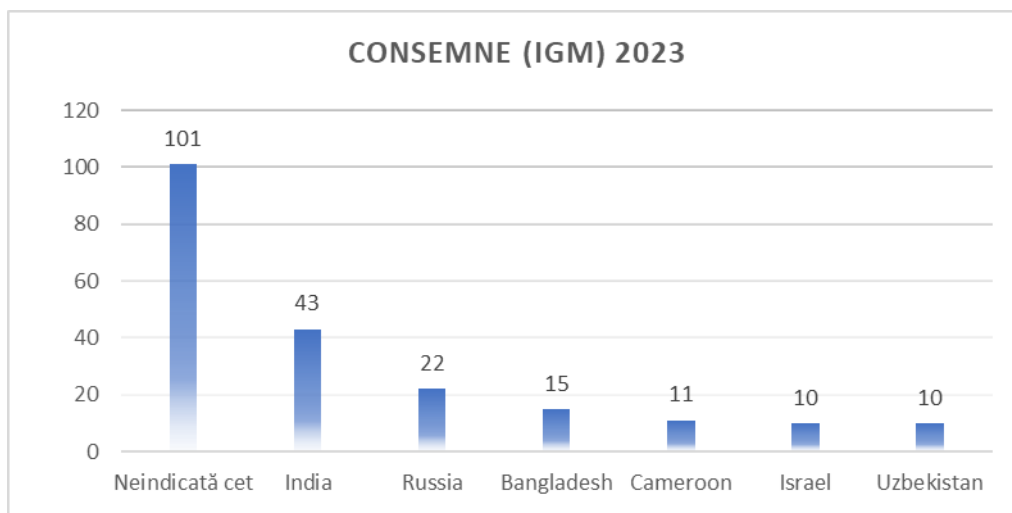
Așadar, potrivit datelor PF, pe parcursul 9 luni, 2024 prin intermediul Sistemului Informațional integrat automatizat al Poliției de Frontieră au fost declanșate **14935 consemne** (în creștere): -

Consemne declanșate	9 luni 2022	9 luni 2023	9 luni 2024
TOTAL	8860	11793	14935
Consemne naționale	7900	11199	14550
Consemne INTERPOL	960	594	385

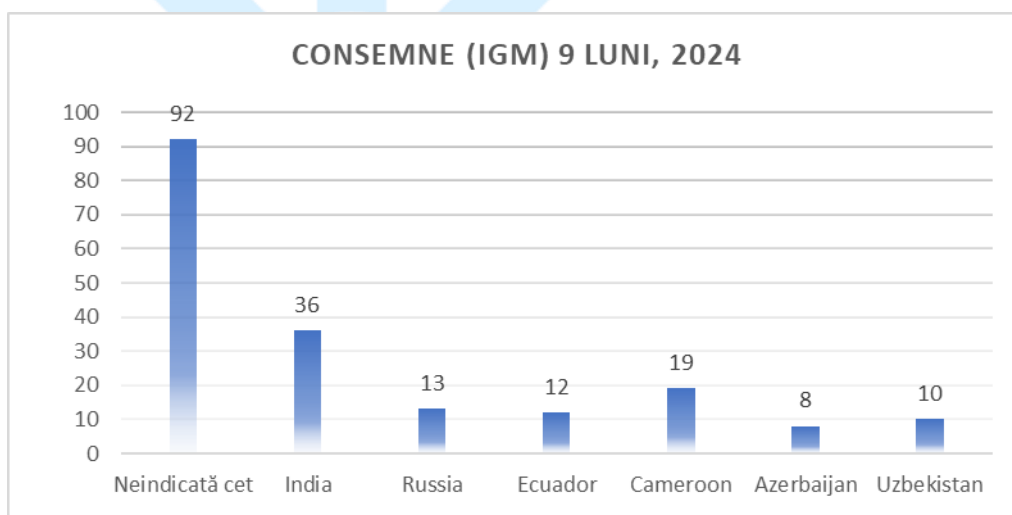
Aceleași date, arată că PF a dispus din oficiu **136 consemne în 2023 și 90 consemne în 9 luni, 2024** față de persoane.

La inițiativa, IGM în 2023 au fost dispuse **284 consemne** față persoanele străine și în primele 9 luni, 2024 alte **236 consemne**. În 101 cazuri nu a fost specificată cetățenia persoanelor, iar din datele prezentate cele mai multe consemne au fost aplicate persoanelor din India (43 persoane), urmate de Rusia (22), Bangladesh (15), Cameroon (11), Israel și Uzbekistan câte 10 consemne și restul altor state (de la 1 la 5 consemne): -

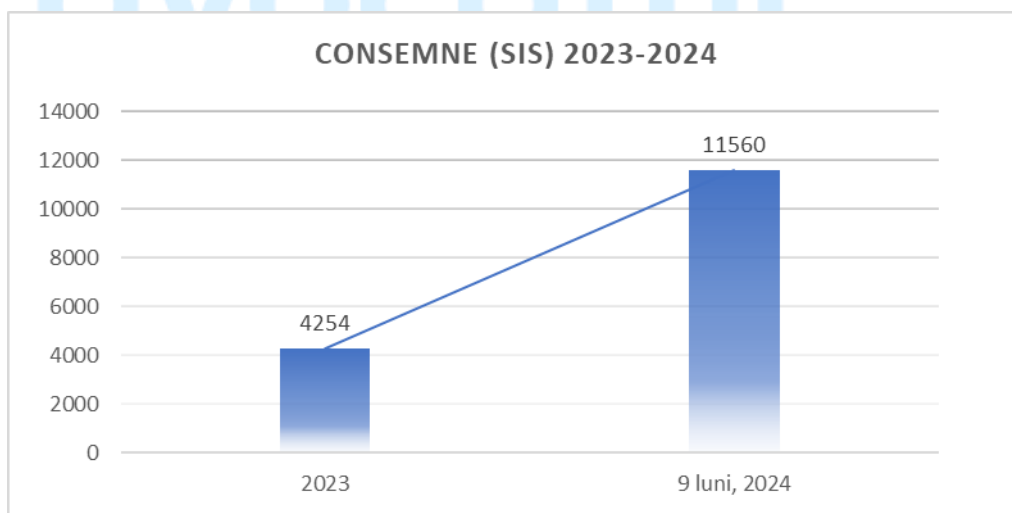
³⁵ Articolul 3 a Legii 215/2011 cu privire la frontiera de stat (abrogată din 6 ianuarie 2025), disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139911&lang=ro#



În primele 9 luni, 2024, IGM a dispus **236 consemne**, dintre care în **92 cazuri** nu a indicat cetățenia persoanelor. În topul consemnelor continuă să se afle India (36 persoane). Urmează Cameroon (19), Russia (13), Ecuador (12), Uzbekistan (10) și Azerbaidjan (8) și alte state: -



Rata cea mai înaltă de consemne a fost dispusă la inițiativa Serviciului de Informații și Securitate. În 2023, SIS a dispus **4254 consemne** și în 9 luni, 2024 – **11560 consemne**. Serviciul de informații nu indică cetățenia, naționalitatea și motivele: -



2.3. Nepermiterea intrării în Republica Moldova

Potrivit art.31 a Legii 28/2024 cu privire la frontiera de stat, persoanelor și mijloacelor de transport care nu întrunesc condițiile de intrare sau ieșire în/din Republica Moldova nu li se autorizează trecerea frontierei de stat³⁶. Neautorizarea intrării sau ieșirii se dispune în conformitate cu cadrul normativ de către polițistul de frontieră, cu emiterea unei decizii motivate care se înmânează persoanei în privința căreia a fost emisă. Decizia motivată este întocmită de polițistul de frontieră care a luat respectiva decizie pe un formular tipizat, aprobat de PF. PF ține evidența persoanelor în privința cărora a fost emisă o decizie de refuz al intrării sau ieșirii în/din Republica Moldova.

Decizia de refuz al intrării sau ieșirii în/din Republica Moldova poate fi contestată direct în instanța de judecată în conformitate cu prevederile Codului administrativ, fără respectarea procedurii prealabile. Contestarea deciziei de refuz al intrării sau ieșirii în/din Republica Moldova nu suspendă executarea acesteia. Iar, persoana căreia nu i-a fost autorizată trecerea frontierei de stat este obligată să părăsească **imediat** PTF.

În continuare, cadrul legal stabilește că autorizarea trecerii frontierei de stat constă în recunoașterea legalității privind trecerea frontierei de stat de către persoane, mijloace de transport, trecerea peste frontiera de stat a mărfurilor și a altor bunuri. Decizia de a autoriza trecerea persoanei peste frontiera de stat o iau polițiștii de frontieră. Tot, ei au dreptul să solicite justificarea scopului intrării străinilor, care sunt obligați să prezinte informații și documente ce confirmă scopul intrării. La fel, polițiștii de frontieră pot să nu autorizeze traversarea frontierei sau să refuze intrarea străinilor ce nu întrunesc condițiile de intrare. Condițiile de intrare a străinilor pe teritoriul Republicii Moldova sunt stipulate în art.6 a Legii privind regimul juridic al străinilor³⁷.

Așadar, un străin **poate intra** în Republica Moldova doar dacă:

a) posedă un document de călătorie valabil, recunoscut sau acceptat de Republica Moldova, dacă prin tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte nu se prevede altfel; b) posedă viză acordată în condițiile prezentei legi sau, după caz, permis de ședere valabil ori buletin de identitate pentru refugiați sau pentru beneficiarii de protecție umanitară, ori confirmare a dreptului de aflare pe teritoriul Republicii Moldova, dacă prin tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte nu s-a stabilit altfel; c) prezintă documente care justifică scopul intrării, precum și dovada unor mijloace corespunzătoare atât pentru întreținere pe perioada șederii, cât și pentru întoarcere în țara de origine sau pentru tranzit către un alt stat în care există siguranța că li se va permite intrarea; d) prezintă garanții că li se va permite intrarea pe teritoriul statului de destinație sau că vor părăsi teritoriul Republicii Moldova, în cazul străinilor aflați în tranzit; e) nu sînt incluși în categoria străinilor împotriva cărora s-a instituit măsura interdicției de intrare în Republica Moldova sau care au fost declarați indezirabili; f) nu prezintă pericol pentru securitatea națională, ordinea și sănătatea publică; g) nu a fost instituit un consemn nominal de nepermitere a intrării în Republica Moldova și (h) a fost autorizată intrarea în temeiul unor obligații internaționale sau în cazul existenței unui interes național stabilit de Parlament sau Guvern.

În aceeași ordine de idei, străinilor **nu li se permite** intrarea în Republica Moldova în temeiul art.8 a Legii privind regimul juridic al străinilor, dacă:

³⁶ Legea 28/2024 cu privire la frontiera de stat, art.31:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142194&lang=ro

³⁷ A se vedea art.6 a Legii 200/2010 privind regimul juridic al străinilor, disponibil:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146674&lang=ro#

a) nu îndeplinesc condițiile de intrare; b) organizațiile internaționale al căror membru este Republica Moldova sau autoritățile publice care desfășoară activități de combatere a terorismului semnalează că aceștia finanțează, pregătesc, sprijină în orice mod sau comit acte de terorism; c) există indicii că fac parte din grupuri criminale organizate cu caracter transnațional sau că sprijină în orice mod activitatea acestor grupuri; d) există indicii să se presupună că au săvârșit sau că au participat la săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii ori a unor crime de război, ori a unor crime contra umanității, prevăzute în tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte; e) au prezentat informații false la perfectarea documentelor de intrare în Republica Moldova; f) au încălcat regimul frontierei de stat și regimul punctului de trecere a frontierei de stat; g) au săvârșit infracțiuni în perioada unor alte șederi în Republica Moldova ori în străinătate împotriva statului sau a unui cetățean al Republicii Moldova și au antecedente penale nestinse; h) au introdus ori au încercat să introducă ilegal în Republica Moldova alți străini, ori sînt implicați în traficul de ființe umane; i) au încălcat anterior, în mod nejustificat, scopul declarat la obținerea vizei sau la intrarea pe teritoriul Republicii Moldova; j) anterior au fost îndepărtați de pe teritoriul țării și nu au restituit cheltuielile legate de îndepărtarea lor; k) au interdicție de intrare în Republica Moldova și l) și-au epuizat durata de aflare sau de ședere pe teritoriul Republicii Moldova acordată prin lege.

Tot aici, articolul 23 a Legii noi privind frontiera de stat, prevede că PF **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.

O analiză atentă a prevederilor celor două acte normative în vigoare cu privire la condițiile nepermiterii intrării arată că **există discordanță serioasă** între ele. Acestea pot afecta asigurarea drepturilor persoanelor străine și îngreuna adoptarea deciziilor de polițiștii de frontieră.

Spre exemplu, în Legea privind regimul juridic al străinilor sunt evidențiate 12 condiții de nepermitere a accesului în țară, iar în Legea cu privire la frontiera de stat – 16 criterii. Ultima lege, introduce criterii noi precum *existența unei alerte în bazele de date naționale; beneficiarea de perioada de 90 zile în cadrul a 180 zile; neprezentarea garanțiilor de părăsire a teritoriului; consemnul nominal; document fals de călătorie; nu dispun de mijloace suficiente de subzistență pentru ședere și reîntoarcere*, care nu se regăsesc în Legea privind regimul juridic al străinilor în vigoare. Cel puțin 6 criterii se repetă în

ambele acte normative. Celelalte sunt interpretative și atât timp, cât ambele acte sunt în vigoare pot fi aplicate de PF la discreția acesteia.

În opinia noastră, noile criterii introduse în Legea cu privire la frontiera de stat **îngreunează accesul străinilor** în Republica Moldova pe de o parte. Pe cealaltă parte, PF are mai multe posibilități de a dispune refuzul intrării, inclusiv și a persoanelor potențiale solicitante de azil. De exemplu, solicitanții de azil pot fi nevoiți să recurgă la intrarea neregulată din cauza riscurilor existente în țara de origine, ceea ce impune aplicarea principiului nereturnării conform standardelor internaționale. Ajuns la frontieră, acesta poate fi inadmis pe motivul prezentării actului de călătorie fals (lit.b, art.23 Legea nouă cu privire la frontiera de stat) și reîntors în țara de risc, fără a avea oportunitatea de a solicita azil. Tot aici, un potențial solicitant de azil, refugiat, poate să nu aibă suficiente mijloace de subsistență, iar PF va fi obligată să-i refuze intrarea potrivit noilor reguli. Termenii de *alerte naționale* și *consemn nominal* nu sunt explicați de Legea nouă, ceea ce poate conduce la varii încălcări ale drepturilor omului la frontieră.

Un alt motiv de încălcare a dreptului la apărare/ contestare a deciziilor administrative garantat de standardele internaționale, este că Legea nouă, obligă polițistul de frontieră să emită decizia privind neautorizarea intrării, care se pune **în aplicare imediat**. Chiar dacă, legea permite contestarea deciziei direct în instanța de judecată, străinul este îndepărtat imediat din PTF, neavând nicio șansă reală de a aștepta soluția/ decizia instanței. Sub această normă, deseori, au de suferit persoanele solicitante de azil. Avocatul Poporului a reacționat anterior, în unele spețe, recomandând asigurarea deplină a dreptului la apărare și contestarea actului administrativ³⁸. De altfel, noua lege înrăutățește situația persoanelor străine, inclusiv a potențialilor beneficiari ai unei forme de protecție internațională, lipsindu-i de dreptul de o evaluare deplină a situației lor.

Datele privind refuzul intrării/ ieșirii din țară sunt notificate în **Registrul de evidență a deciziilor privind refuzul intrării/ ieșirii** în/din Republica Moldova, prezente în PTF. Angajații PF, completează datele esențiale ale persoanei căreia i-a fost refuzată intrarea sau ieșirea din țară pe un formular tip standardizat „Decizie privind refuzul intrării/ ieșirii persoanei în/din Republica Moldova”. Acest formular este tradus în limbile engleză și rusă³⁹. Formularul tipizat prevede că, persoanele cărora li s-a refuzat intrarea pot contesta decizia în termen de 30 de zile, conform procedurii de contencios administrativ, la Judecătoria competentă (fiind indicată adresa fizică a instanței de judecată). Persoana poate depune comentarii și aplica/ refuza aplicarea semnăturii. O copie a acestui document se transmite acesteia. Aparent, procedura de jure se respectă. Însă, apare întrebarea logică ce ține de mecanismul propriu-zis de contestare a deciziei de refuzul intrării în țară. Or, decizia respectivă se pune în executare imediată. Mai sus, am menționat că persoana urmează să părăsească PTF imediat.

La întrebarea privind accesul fizic la instanță al acestor persoane, având în vedere refuzul de intrare în țară, angajații PF au precizat că există posibilitatea de a depune contestația **online în instanță**.

Însă, în opinia noastră, această situație, implică riscuri potențiale pentru drepturile omului, legate de accesul la justiție și dreptul la un proces echitabil. Deși, persoanele cărora li se refuză intrarea au dreptul de a contesta această decizie, însă, dacă refuzul le limitează accesul fizic la o instanță în Republica Moldova, **acest lucru poate afecta capacitatea lor de a se apăra efectiv**. Deși există opțiunea contestației online, persoanele ar putea întâmpina dificultăți în a accesa documentele

³⁸ <https://ombudsman.md/post-document/raport-tematic-accesul-persoanelor-straine-in-republica-moldova-prin-intermediul-ptf-aeroportul-international-chisinau-din-07-decembrie-2022-2/>
<https://ombudsman.md/post-document/raport-special-privind-evaluarea-procedurilor-de-preluare-a-cererilor-de-azil-in-punctul-de-trecere-a-frontierei-de-stat-aeroportul-international-chisinau-si-asigurarea-drepturilor-s-2/>

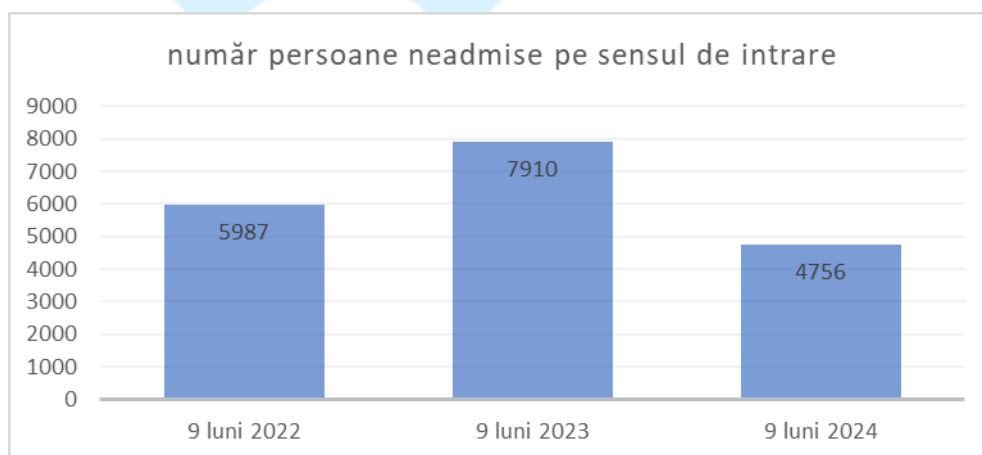
³⁹ Ordinul IGPF nr.482 din 10.07.2019 privind Regulamentul cu privire la stabilirea procedurii de refuz al intrării/ ieșirii în/din Republica Moldova

necesare sau a comunica eficient cu avocații și alte autorități. Dacă printre persoanele cărora li se refuză intrarea se numără solicitanți de azil sau persoane aflate în situații vulnerabile, refuzul, fără o analiză atentă a situației lor poate expune R. Moldova la **riscul de a încălca principiul non-refoulement, care interzice returnarea persoanelor în locuri unde viața sau libertatea le-ar fi puse în pericol.**

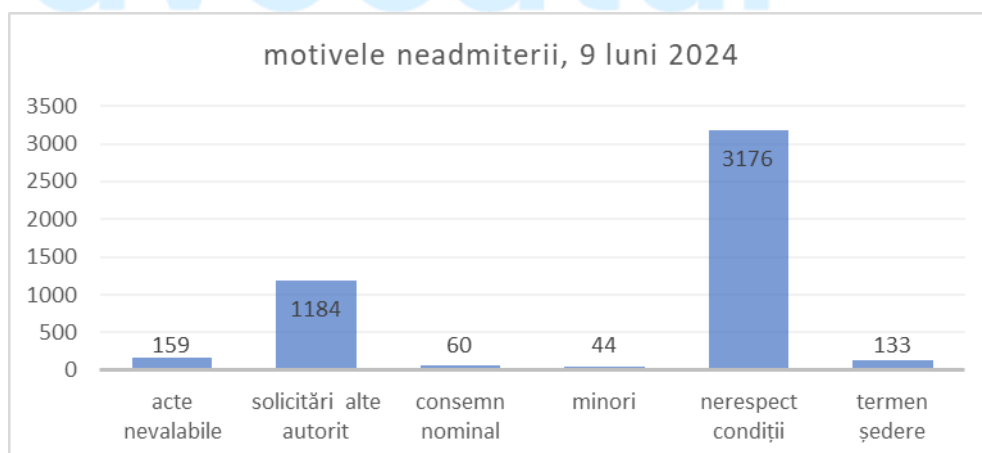
O altă modalitate de contestare a deciziei de refuz de intrare în țară este depunerea unei **cereri online către IGPF**, prin care se solicită examinarea acțiunilor polițiștilor de frontieră în contextul respectării legislației și prevenirii eventualelor abuzuri. Persoana, este ulterior informată electronic despre rezultatul examinării cererii. Totuși, și această opțiune pare inefficientă, având în vedere că evaluarea este realizată tot de reprezentanți ai Poliției de Frontieră.

Faptul că revizuirea deciziilor este realizată de aceleași structuri care au emis refuzul inițial ridică îngrijorări privind imparțialitatea și obiectivitatea. Aceasta poate duce la o lipsă de încredere în procedura de contestație și la percepția că nu există o cale reală de a corecta eventualele erori sau abuzuri, ceea ce se întâmplă într-un șir de cazuri, examinate inclusiv de OAP.

Potrivit datelor IGPF, în 9 luni, 2024 nu a fost autorizată traversarea frontierei de stat a unui număr de **4756 persoane**, în descreștere cu perioada similară, când au fost aplicate 7910 măsuri de neautorizare a frontierei de stat: -



Printre motivele neadmiterii persoanelor străine în primele 9 luni, 2024, au fost raportate (a) nerespectarea condițiilor de intrare (3176 persoane), solicitările autorităților auxiliare (1184 persoane), 159 persoane au fost identificate cu acte nevalabile, 133 străini au avut termenul de ședere încălcat, 60 persoane au fost menționate cu consemn nominal și 44 minori nu au fost admiși pentru că nu întruneau condițiile de trecere. Datele respective, se referă la toate PTF:-



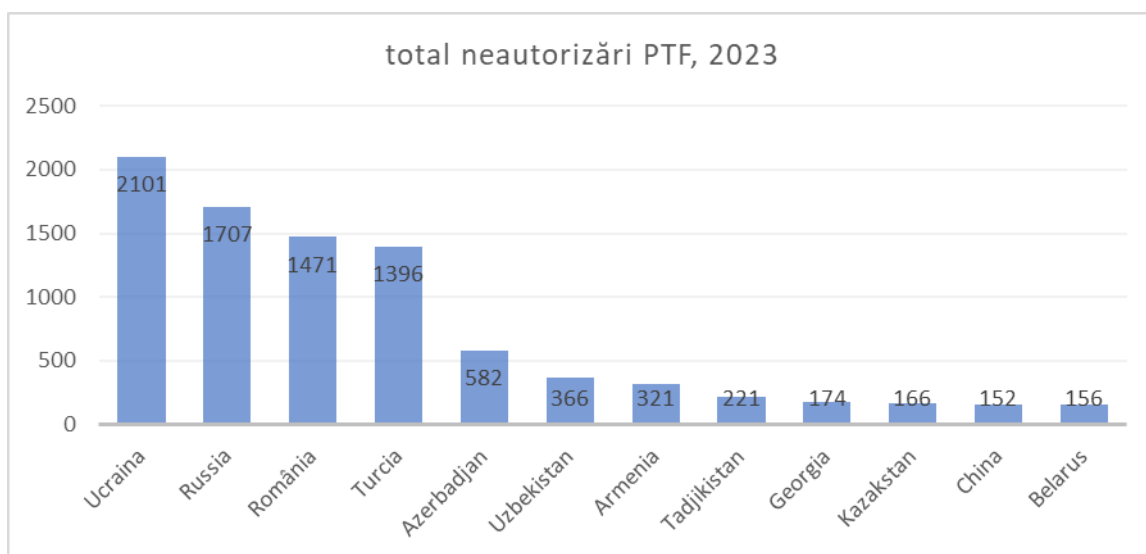
În aceeași perioadă, IGPF a emis 7 decizii privind aplicarea măsurii nepermiterii intrării în Republica Moldova și instanțele de judecată – 5 asemenea decizii.

O remarcă observată este că Sistemul Informațional al Poliției de Frontieră **nu indică celelalte motive legale de neadmitere** a intrării, precum: -

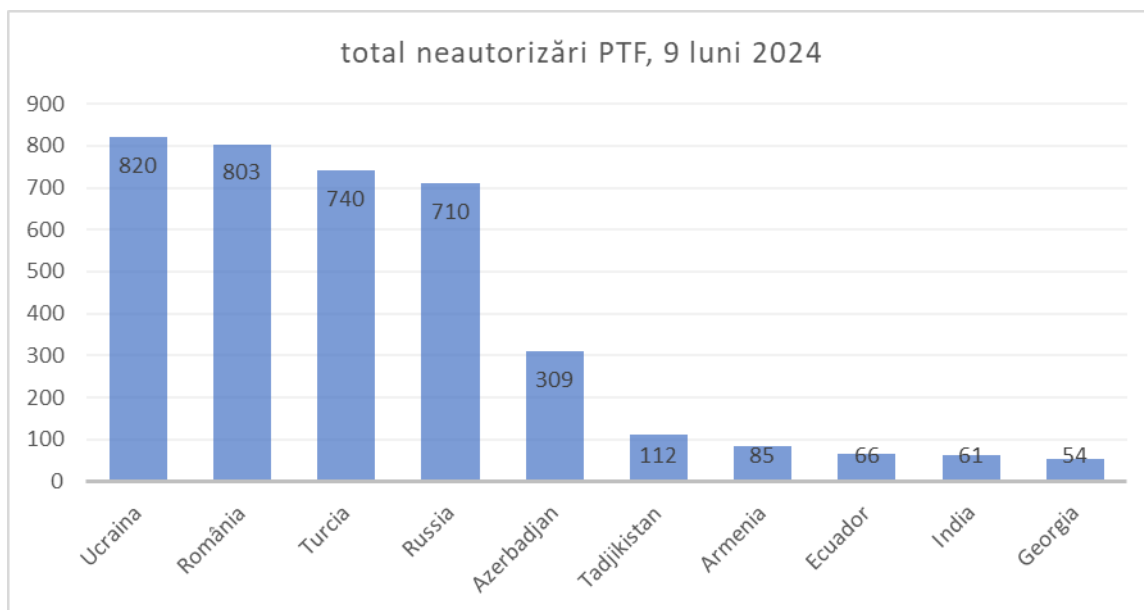
(a) organizațiile internaționale al căror membru este Republica Moldova sau autoritățile publice care desfășoară activități de combatere a terorismului semnalează că aceștia finanțează, pregătesc, sprijină în orice mod sau comit acte de terorism, (b) există indicii că fac parte din grupuri criminale organizate cu caracter transnațional sau că sprijină în orice mod activitatea acestor grupuri, (c) există indicii să se presupună că au săvârșit sau că au participat la săvârșirea unor infracțiuni contra păcii și omenirii ori a unor crime de război, ori a unor crime contra umanității, prevăzute în tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, (d) au prezentat informații false la perfectarea documentelor de intrare în Republica Moldova, (e) au încălcat regimul frontierei de stat și regimul punctului de trecere a frontierei de stat, (f) au săvârșit infracțiuni în perioada unor alte șederi în Republica Moldova ori în străinătate împotriva statului sau a unui cetățean al Republicii Moldova și au antecedente penale nestinse, (g) străini cărora nu le-a fost permis intrarea în Republica Moldova pe motiv că au introdus ori au încercat să introducă ilegal în Republica Moldova alți străini, ori sînt implicați în traficul de ființe umane, (h) străini cărora nu le-a fost permis intrarea în Republica Moldova pe motiv că au încălcat anterior, în mod nejustificat, scopul declarat la obținerea vizei sau la intrarea pe teritoriul Republicii Moldova, (i) anterior au fost îndepărtați de pe teritoriul țării și nu au restituit cheltuielile legate de îndepărtarea lor, (k) au interdicție de intrare în Republica Moldova

Stricto sensu, autoritățile **mențin o evidență limitativă**, comparativ cu motivele prevăzute de actele normative în vigoare menționate *supra*. Cele mai multe acte de nepermitere le **aplică PF** în temeiul (a) nerespectării condițiilor de intrare, (b) acte nevalabile la intrare și (c) minori ce nu respectă condițiile de trecere. La fel, măsuri de nepermitere sunt dispuse ca **servicii auxiliare**, ce prezumă *neconfirmarea scopului călătoriei, necorespondere cu statutul PTSF, lipsa vizei, minor fără însoțitor, document deteriorat*.

Datele PF, mai arată că după **indicatorul „cetățenie”**, în 2023 au fost aplicate neautorizări la intrare în 2101 cazuri pentru persoanele din Ucraina, în 1707 – Russia, în 1471 – România, Turcia – 1396 și altele:



Aceleași date, arată că în top 5 țări, conform indicatorului „cetățenie” în primele 9 luni, 2024 se menține Ucraina: 820 persoane, România: 803, Turcia: 740, Rusia: 710 și Azerbaidjan: 309 persoane: -



Aceste cifre nu arată situația de la PTF AIC și nu **conțin vreo explicație** privind neautorizarea trecerii, în special a cetățenilor din statele vecine (România și Ucraina) și mai ales a celor din Ucraina, aflată într-o situație de război activ. Totuși în unele explicații oferite echipei de vizită, angajații PF au susținut că multiple solicitări verbale și scrise privind neautorizarea au parvenit de la reprezentanții Serviciului de Informații și Securitate. Tot ei, au susținut că, chiar dacă SIS remite PF solicitări sub formă de recomandare de neadmitere, aceștia le îndeplinesc pentru a evita atragerea ulterioară la anchete de serviciu (unii, au susținut că există/ au auzit de așa situații). De regulă, solicitările SIS parvin pe telefoanele mobile, prin intermediul rețelelor de socializare (Telegram, WhatsApp, Viber) ale angajaților PF. Unele state sunt incluse în zone de risc elaborate de SIS, respectiv fiecare angajat al PF urmează să informeze despre intrarea în Republica Moldova responsabilul de la serviciul respectiv prin apel telefonic sau remiterea fotocopiesi pașaportului, iar după acceptul respectivului, angajatul PF poate dispune trecerea sau refuzul trecerii persoanei. Această „procedură nescrisă” creează stres și confuzie pentru angajații PF din PTF teritoriale și nemulțumiri pentru persoanele străine.

Potrivit Registrului de evidență a persoanelor în privința cărora a fost emisă o decizie de refuz al intrării sau ieșirii în/din Republica Moldova din toate PTF, în 2023 au primit **refuz 2613 persoane**, iar în perioada de 9 luni, 2024 – **1907 persoane**. Informațiile comunicate de PF arată că nici în 2023 și nici în 2024 **nu au fost emise hotărâri definitive** și irevocabile de anulare a deciziilor de refuz al ieșirii/ intrării din/ în Republica Moldova de către instanțele de judecată naționale⁴⁰.

Aceeași sursă, arată că în 2023 pentru **78 persoane** și în 9 luni, 2024 pentru alți **15 cetățeni ucraineni nu li s-a permis ieșirea** din Republica Moldova în temeiul art.12 a Legii privind regimul juridic al străinilor. Articolul 12 a Legii menționate, prevede că străinului nu i se permite ieșirea din țară, dacă acesta execută o pedeapsă privativă; împotriva acestuia este dispusă o măsură preventivă conform Codului de procedură penală; i-au fost aplicate măsuri de constrângere cu caracter medical; are interdicție de a părăsi țara sau sunt în consemn nominal⁴¹.

⁴⁰ Răspuns IGPF nr.35/3-9055 din 15 noiembrie 2024

⁴¹ Articolul 12 a Legii 200/2010 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146674&lang=ro#

2.4. Trecerea ilegală a frontierei de stat

Codul penal al Republicii Moldova prevede **pedeapsă penală** pentru trecerea frontierei de stat a Republicii Moldova prin eludarea sau sustragerea de la controlul efectuat la trecerea acesteia sub formă de amendă în mărime de până la 750 unități convenționale (cca 1940 Euro)⁴² sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 150 la 200 ore, ori cu închisoare de până la 2 ani⁴³. Agravanta acestei componente de infracțiune, prevede pedeapsă cu închisoare de la 5 la 8 ani în faptele însoțite cu violență sau cu aplicarea armei. Norma penală prevede și o excepție, stabilind că acțiunea articolului 362 **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.

La fel, există **sanctiune contravențională** aplicată persoanei fizice pentru încălcarea regimului frontierei de stat, a regimului de frontieră, a regimului punctului de trecere a frontierei de stat și a regulilor de trecere a frontierei de stat (de la 300 MDL la 600 MDL/ 15-30 Euro), inclusiv trecerea frontierei prin PTF fără pașaport sau fără autorizație din partea autorităților respective (de la 600 la 1500 MDL/ 30 – 77 Euro)⁴⁴.

Potrivit art.6 a Legii cu privire la poliția de frontieră, PF constată, la frontiera de stat, contravențiile legate de șederea ilegală a străinilor și de trecere ilegală a frontierei de stat de către persoane și mijloace de transport, efectuează măsuri speciale de investigație, precum și exercită urmărire penală.

De facto, PF va iniția un proces penal privind trecerea ilegală a frontierei de stat. Iar, în cazul în care persoana va solicita azil, acest proces poate fi încetat. Astfel de situație are loc zilnic, în cazul persoanelor străine, cetățeni ai Ucrainei, bărbați cu vârsta 18+ ce au eludat controlul frontalier, intrând în țară prin zona de frontieră (zona verde) fugind de restricțiile impuse privind înrolarea în armata ucraineană, război, reîntregirea cu familia sau alte temeri justificate.

Informațiile despre trecerile ilegale sunt înregistrate în Registrul nr. 1 (R-1) de evidență a sesizărilor cu privire la infracțiuni sau în Registrul nr.2 (R-2) de evidență a altor informații cu privire la infracțiuni și incidente (baza de date comună a organelor de urmărire penală și procuraturii). R-1, înseamnă pornirea procesului penal și posibilitatea efectuării acțiunilor procesuale, iar R-2 – posibilitatea unor verificări extraprocesuale formale fără valoare probantă și doar confirmarea sesizării cerințelor de formă și conținut⁴⁵. PF, la fel are atribuții de organ de urmărire penală și de agent constator.

Datele PF, arată că în 2023 în R-1 au fost inițiate **3743 procese penale** și în 9 luni, 2024 – **4042 procese penale** (număr în creștere): -

⁴² 1 unitate convențională = 50 lei MDL (cca 2,5 Euro)

⁴³ Articolul 362 Cod penal al R. Moldova, disponibil:

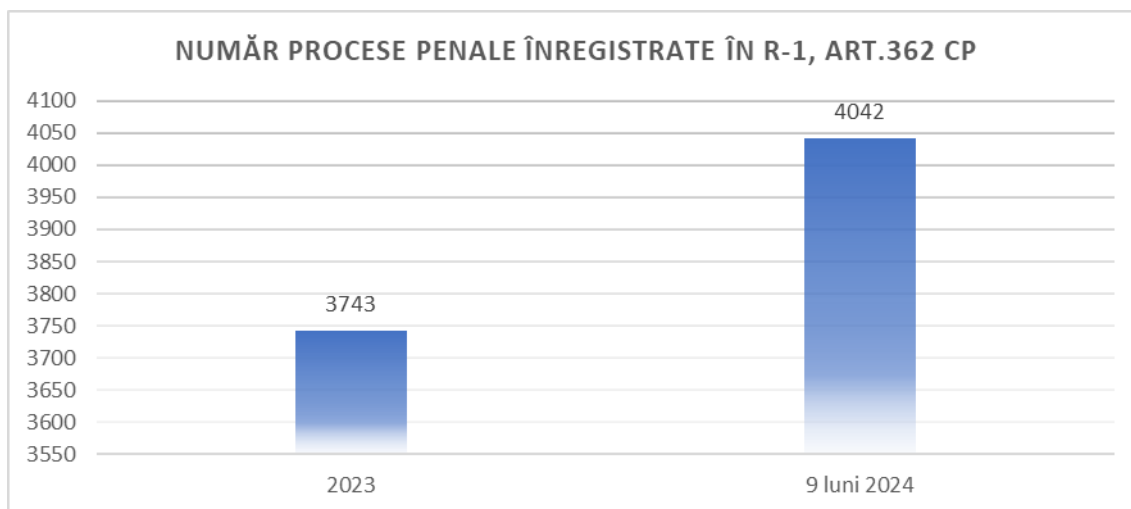
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136064&lang=ro#

⁴⁴ A se vedea art.332 Codul contravențional, disponibil:

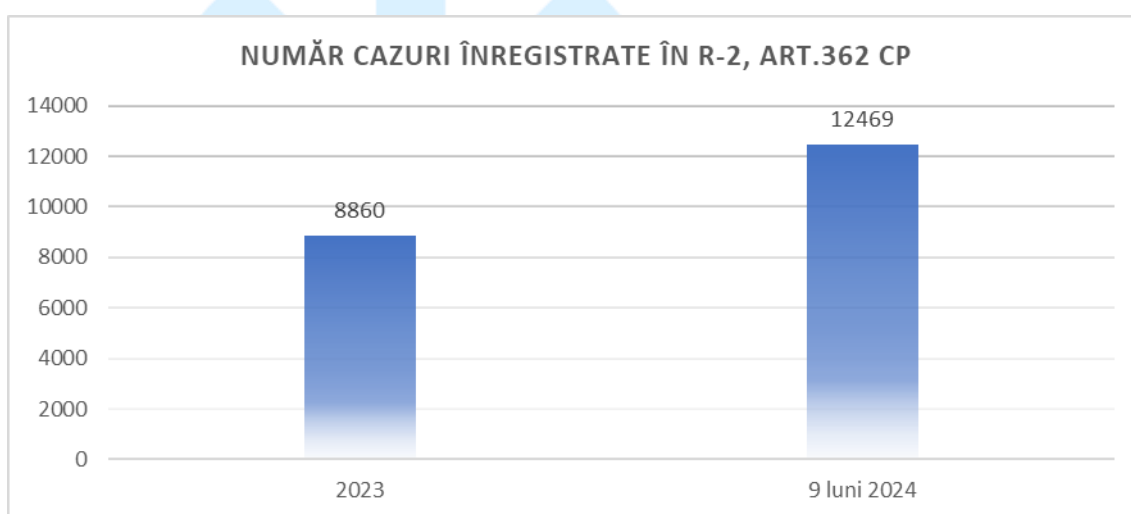
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144731&lang=ro#

⁴⁵ Legea 216/2003 cu privire la Sistemul informațional integrat automatizat de evidență a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni, disponibil:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131035&lang=ro# și, Ordinul interdepartamental cu privire la evidența unică a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni. Nr.121/254/286-0/95 din 18 iulie 2008

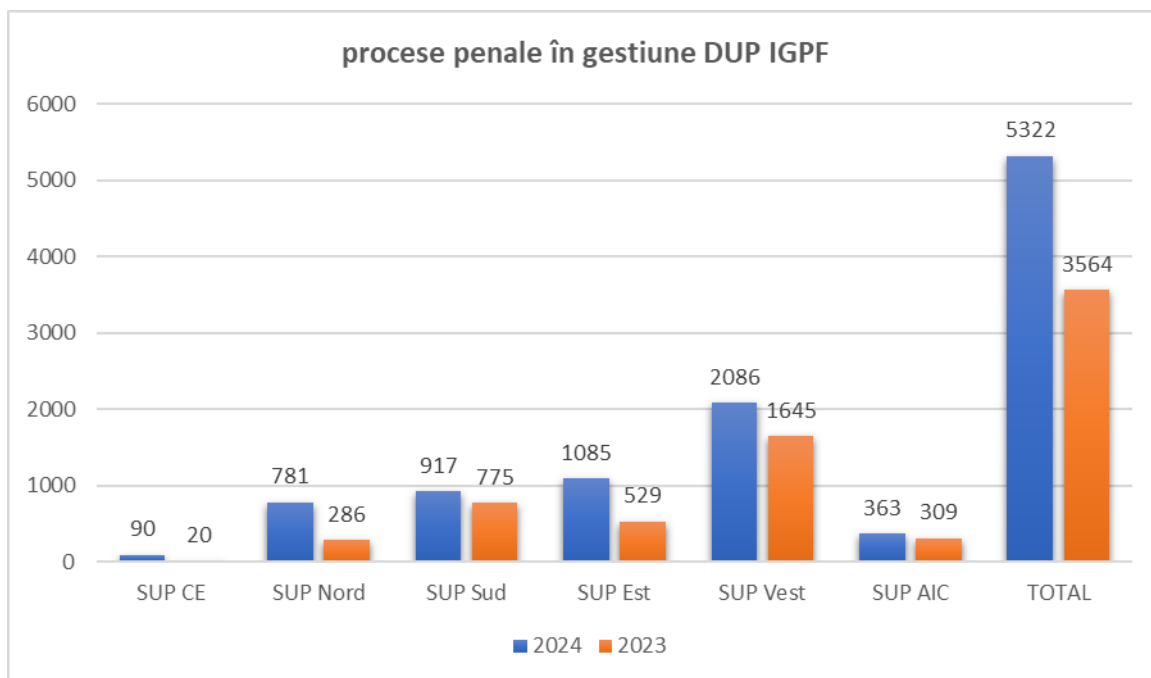


Aceleași date relatează că, în R-2 în 2023 au fost înregistrate **8860 cazuri**, iar în 9 luni, 2024 – **12469 cazuri** (număr în creștere): -

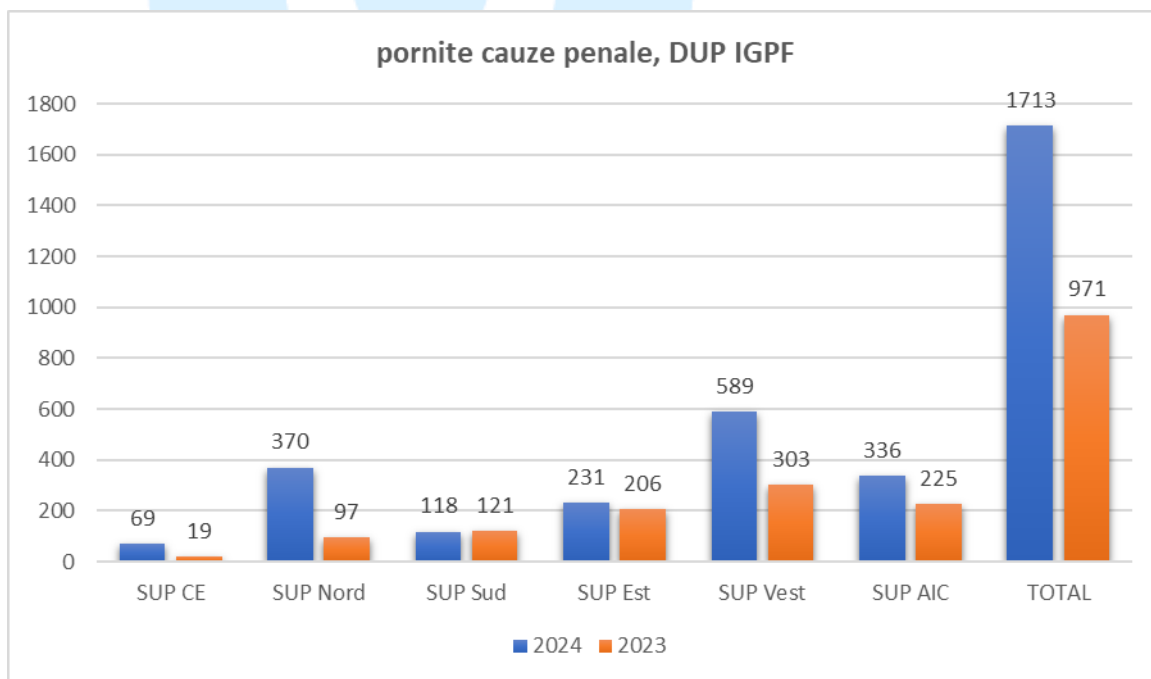


Potrivit Notei informative privind rezultatele activității Direcției urmărire penală a IGPF (DUP) pentru perioada – 9 luni ale anului 2024, observăm în 9 luni, 2024 organele de urmărire penală a PF au avut spre examinare în ordinea art.274 Cod de procedură penală – **5322 sesizări înregistrate în R-1**, dintre care în **1713 cazuri** a fost pornită urmărirea penală și în **3497 cazuri** a fost propusă neînceperea urmăririi penale.

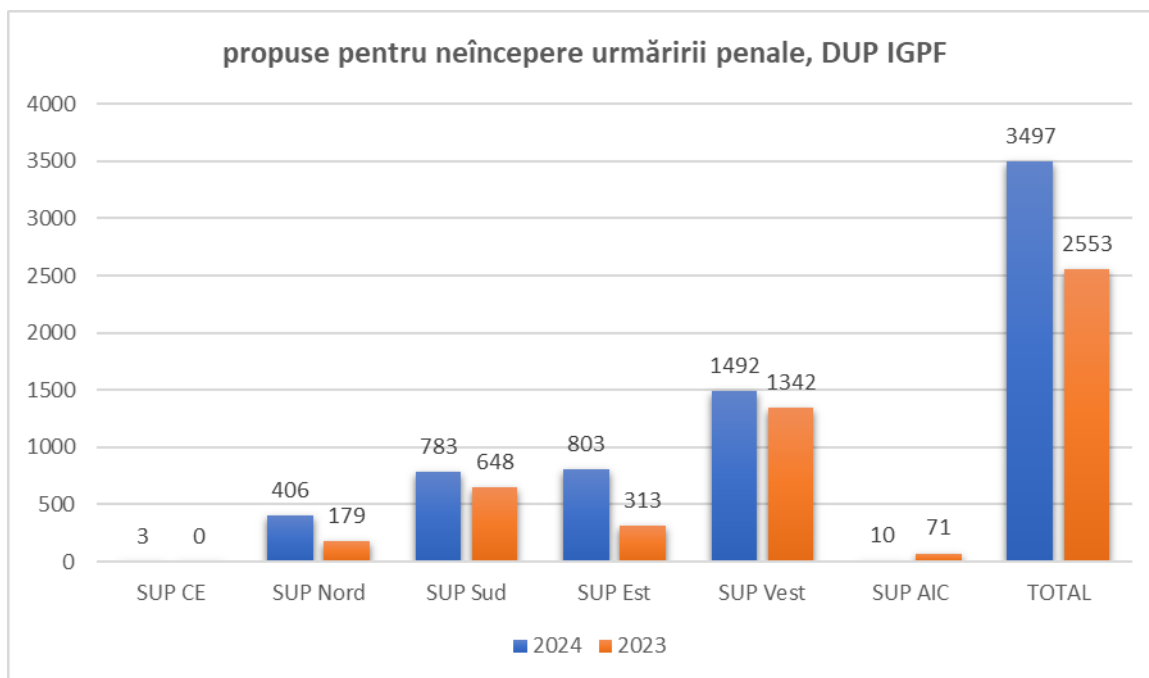
Numărul cel mai ridicat de sesizări înregistrate revin organelor de urmărire penală din Vest, Est și Sud: -



Secțiunile urmărire penală din cadrul DUP a Direcțiilor Vest și Nord au dispus pornirea urmăririi penale în cele mai multe cauze de la 370 la 589 (a se vedea diagrama de mai jos). La general, OUP au inițiat mult mai multe cauze în 2024, comparativ cu 2023, indicatorul respectiv fiind în creștere: -



În continuare, observăm o creștere a cauzelor de neîncepere a urmăririi penale, din motive obiective sau subiective la toate subdiviziunile DUP a IGPF: -



Încărcătura pentru ofițerii de urmărire penală este raportată de la **1 la 619 cauze aflate** în gestiune la un ofițer. Cele mai multe cauze în gestiune le revine SUP a DUP Vest cu 2086 cauze. Randamentul proceselor penale pentru cei **28 ofițeri de urmărire penală** este de la **190,1 procese penale**, dintre care 61,2 procese penale a fost pornită urmărirea penală, iar în 124,9 a fost propusă neînceperea urmării penale.

Aceleași date, prezintă că la ziua de 01 octombrie 2024 în gestiunea ofițerilor de urmărire penală erau 1150 cauze penale. 273 cauze penale au fost pornite pentru confecționarea, deținerea sau folosirea documentelor oficiale, a imprimatelor, ștampilelor sau sigiliilor false (art.361 Cod penal), **111 cauze penale pornite pentru trecerea ilegală** a frontierei (nu există specificații dacă acestea se referă doar la persoanelor strămutate din Ucraina) și **698 cauze penale pornite pentru organizarea migrației ilegale** (art.362¹ Cod penal).

Termenul de cercetare a cauzelor penale variază de la 1 lună în 106 cazuri, 2 luni – 94 cazuri, 3 luni în 84 cazuri, mai mult de 3 luni în 48 cazuri și peste 6 luni în 50 cazuri.

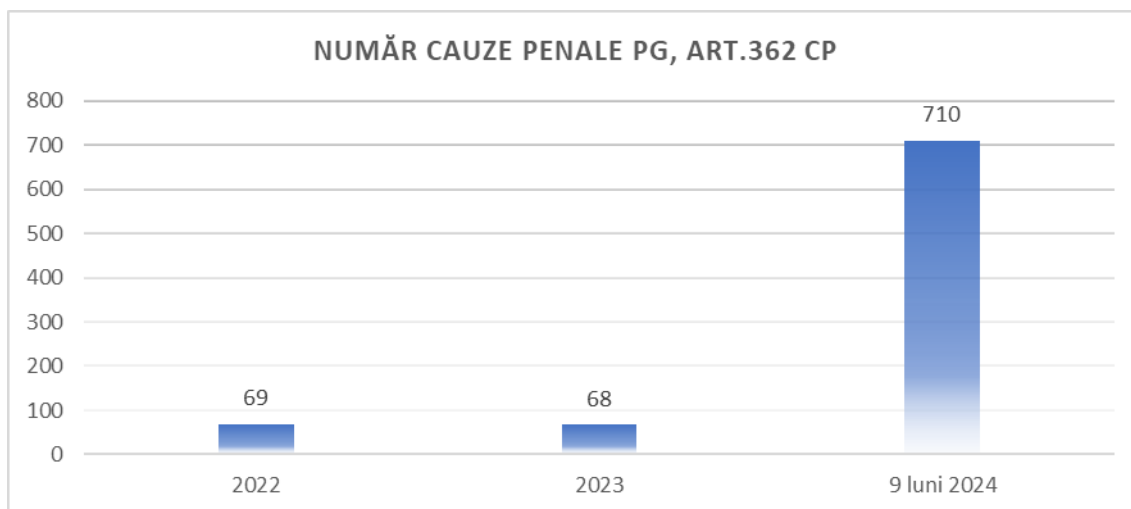
Din analiza Notei informative a Ministerului Justiției la proiectului HG de modificare a Codului penal și Codului contravențional depusă la 27 iulie 2022, la compartimentul numărul cauzelor penale, observăm că în perioada 2018 – 2020 a fost pornită urmărirea penală pentru trecerea ilegală a frontierei în **804 cauze**, dintre care 373 cauze le-a inițiat DUP Est a IGPF. La finele 2020 în 424 cauze a fost terminată urmărirea penală⁴⁶.

Datele statistice ale PG privind cauzele penale începute în baza art.362 Cod penal, ce se referă la persoanele de pe teritoriul Ucrainei, arată o creștere bruscă a acestora în 2024 cu 710 cauze, comparativ cu 2023 – 68 cauze și 2022 – 60 cauze penale⁴⁷: -

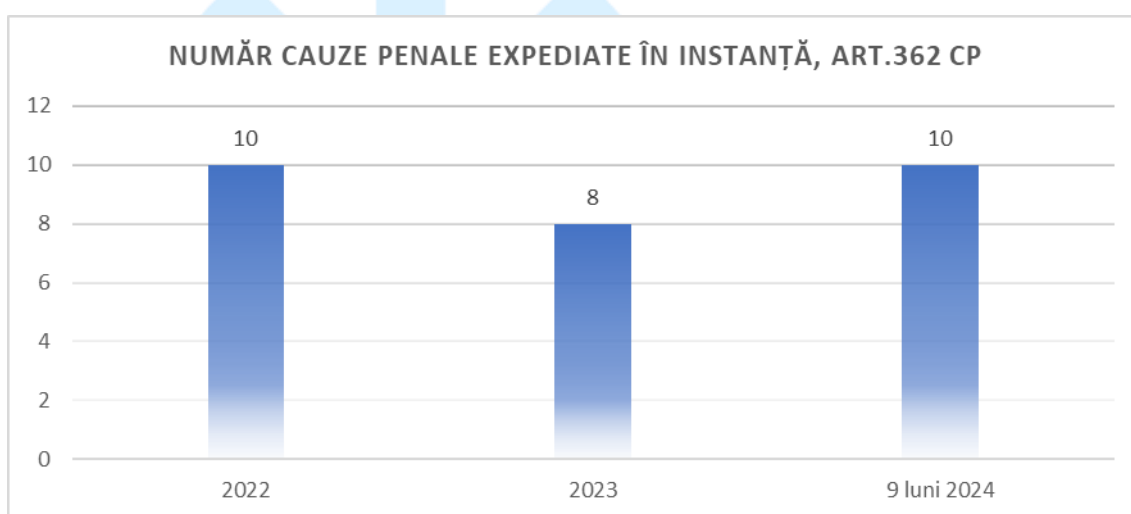
⁴⁶ Proiectul HG cu privire la modificarea Codului penal și Codului Contravențional, cererea nr. 03/6691 din 27 iulie 2022, autor Ministerul Justiției, disponibil:

<https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/533.pdf>

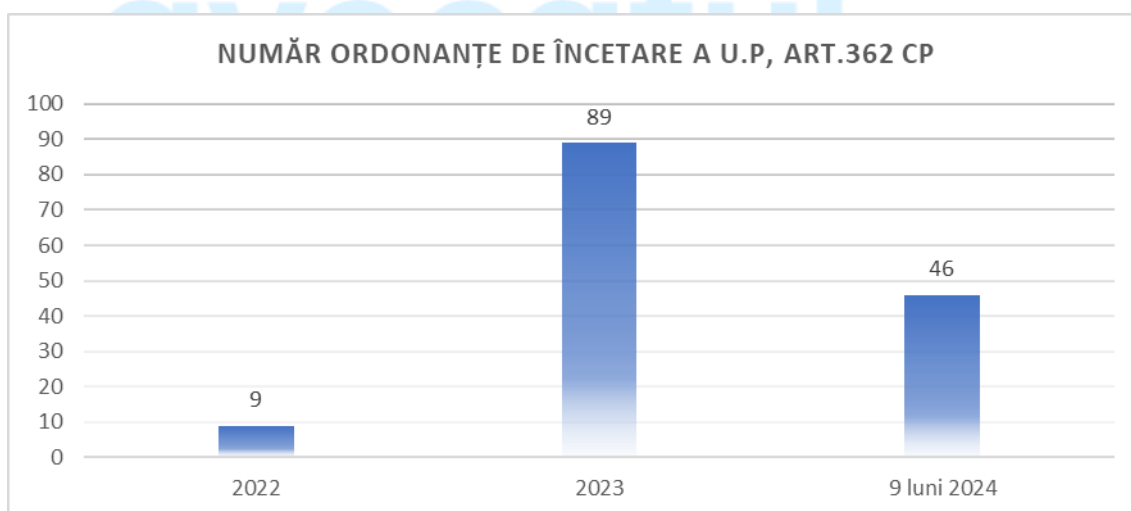
⁴⁷ Răspuns PG către OAP din 06.11.2024



În aceleași perioade, procurorii au remis în instanța de judecată în 2022 – 10 cauze penale, 8 în 2023 și doar 10 cauze în 9 luni, 2024: -



Aceleași informații, arată că procurorii au încetat urmărirea penală în baza articolului 55 Cod penal (liberarea de răspundere penală cu tragerea la răspundere contravențională) în 9 cauze penale pornite în 2022, în 89 cauze pornite în 2023 și în 46 cauze pornite în 9 luni, 2024: -



O examinare latentă comparativă a datelor cu privire la urmărirea penală pe art.361 Cod penal relevă că această componentă de infracțiune nu era atât de solicitată înainte de conflictul din Ucraina. Necesitatea aplicării acesteia a apărut, practic odată cu încetarea stării excepționale de urgență din 30 decembrie 2023.

Potrivit PG, odată cu expirarea regimului stării de urgență de drept dispuse prin Hotărârea Parlamentului nr.41 din 24 februarie 2022⁴⁸ a fost emisă o Circulară nr.15-15d/24-170 din 11 martie 2024 prin care a fost menționat că responsabilitatea în materie de control la frontiera statului reprezintă imaginea în oglindă a obligațiilor migranților la frontieră – baza principiului „*nici un drept fără înregistrare*”.

Pe durata stării de urgență, a fost instituit un regim special de intrare și ieșire din țară (art.2 din Hotărârea Parlamentului citată supra). Iar, prin Dispoziția Comisiei Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 1 din 24 februarie 2022 a fost menționat că în conformitate cu art. 11 alin. (5) din Legea nr. 215/2011 cu privire la frontiera de stat **nu se consideră trecere ilegală** a frontierei de stat pe segmentul moldo-ucrainean a cetățenilor ucraineni și a cetățenilor Republicii Moldova [...]⁴⁹.

Observațiile noastre arată că PG, în perioada 2022-2023 nu părea *interesată* de cauzele penale pe art.362 Cod penal (doar 137 cauze în 2022-2023), pentru că OUP a PF înregistrase în 2023-2024 peste **7785 sesizări în R-1** și pe R-2 – **21329 sesizări** pe aceeași perioadă, chiar dacă Hotărârea Parlamentului privind starea de urgență, stipula contrariul. În 9 luni, 2024, PG a inițiat **710 cauze**, număr mai mic comparativ cu datele OUP ale PF, dar destul de ridicat comparativ cu efortul procurorilor din 2022 și 2023. Un calcul matematic, arată că la moment, ar trebui să existe **8495 procese penale** pornite în baza art.362 Cod penal (710 PG + 7785 PF). Iar, din datele DUP a PF reiese că la moment, sunt **doar 111 cauze penale** și datele PG arată că sunt **46 cauze**.

Tot, PG în circulara sa, a recomandat organelor de urmărire penală și procurorilor privind inițierea urmăririi penale față de persoanele ce eludează frontiera de stat și **care nu au adus imediat la cunoștința autorităților faptul trecerii ilegale**. *Stricto sensu*, persoanele putea fi scutite de răspundere penală numai dacă solicitau azil imediat la frontieră, iar „protecția temporară” nu era considerată de PG ca formă de protecție internațională.

Imediat, ce a aflat despre această încălcare a drepturilor solicitanților de azil, Avocatul Poporului (la sesizarea Centrului de Drept al Avocaților) a obiectat asupra **practicii nerecunoșterii protecției temporare ca formă de azil**. 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 neproportională și în contradicție cu principiul *nesanționării pentru trecerea ilegală în scop de protecție*. La fel, faptul neaducerii imediate la cunoștință poate fi apreciat subiectiv de orice agent al poliției de frontieră/ public. În obiecțiile sale, remise la 23 octombrie 2024 către PG, IGPF, IGM, Avocatul Poporului a susținut că pentru a nu crea confuzii de interpretare și pornirea urmăririi penale ca formă de sancționare a persoanelor strămutate (*inclusiv pentru că cetățenii ucraineni pot să nu cunoască despre această obligație, fie pot avea frică justificată de orice agent al poliției sau în uniformă, odată ce sunt conștienți că au „evadat” din Ucraina*) prezenta formulare urmează a fi

⁴⁸ Hotărârea Parlamentului nr.41 din 24 februarie 2022 privind declararea stării de urgență, disponibil aici: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130079&lang=ro

⁴⁹ Dispoziția Comisiei Situații Excepționale a Republicii Moldova nr.1 din 24.02.2024, disponibil: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/dispozitia_cse_nr.1_24.02.2022.pdf

reajustată sau anulată⁵⁰. Trebuie să completăm că PG a reacționat prompt la sesizarea Avocatului Poporului, recunoscând protecția temporară ca o formă de protecție internațională. Iar, procurorii teritoriali au susținut că în ultimii 2 ani marja de lucru pe așa tip de dosare a sporit la cca 50%, ocupând din volumul lor de lucru, cca 35-40% deși în mare parte aceste procese penale sunt sau vor fi clasate, încetate. La fel, reprezentanții IGM și IGPF au susținut suprasolicitarea lor, pe așa tip de cauze, iar MAI a inițiat modificări la cadrul legal și dialog cu actorii interesați pentru remedierea situației menționate supra.

Totuși, persoanele ce eludează controlul frontalier, prezintă pașapoarte nevalabile sau intră iregular sunt supuse urmăririi penale, pentru că legiuitorul autohton, încă, nu are o opinie fermă față de decriminalizarea pedepsei penale *trecerea ilegală a frontierei de stat*.

Reamitim că în 2022, MJ (inclusiv la propunerea PG) a elaborat un proiect de modificare a articolului 362 Cod penal, după cum urmează⁵¹: -

Articolul 362. Trecerea ilegală a frontierei de stat

Trecerea frontierei de stat a Republicii Moldova prin eludarea sau sustragerea de la controlul efectuat la trecerea acesteia, însoțită de violență sau săvârșită cu aplicarea armei, se pedepsește cu închisoare de la 5 la 8 ani.”.

Acel proiect a avut scopul de a eficientiza aplicarea pedepsei penale în cazul infracțiunilor de trecere ilegală a frontierei de stat. Autorii inițiativei, *cităm* [...au luat drept reper rigorile principiului oportunității, constatând faptul că, menținerea în continuare a faptei de trecere ilegală a frontierei de stat în Codul penal ca infracțiune, în varianta încriminată de alin.(1) art. 362, nu se justifică în timp, nu are impact pozitiv asupra contracarării acestui fenomen, nu influențează pedepsirea eficace a făptuitorului și nu asigură realizarea scopului legii penale, ci, dimpotrivă, complică procesul investigativ și implică resurse administrative considerabile. Proiectul viza modificarea Codului penal, dar și completarea Codului contravențional, urmărindu-se dezincriminarea faptei prejudiciabile indicate actualmente în alin.(1) art.362 Cod penal, cu includerea normei de trecere ilegală a frontierei de stat în normativul contravențional, cu excepția componentei agravante de la alin.(2) art.362 Cod penal. În situația în care această prevedere legală ar constitui o contravenție, procesul de documentare și sancționare a făptuitorului va fi realizat direct în punctul de control de către un singur agent constatat, va reduce cheltuielile administrative, va permite orientarea eforturilor ofițerilor de urmărire penală, a procurorilor și a judecătorilor pe alte aspecte mult mai importante în domeniul prevenirii și combaterii criminalității..].

Tot atunci, PG a propus decriminalizarea art.362 Cod penal prin introducerea contravenției prevăzute de art.331¹ Cod contravențional „trecerea ilegală a frontierei”. La fel, procurorii au propus introducerea unor agravante ale noii infracțiuni la art.362¹ Cod penal precum: „falsificarea actelor ce permit intrarea, șederea 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 R. Moldova.

Decriminalizarea legislației penale privind trecerea ilegală a frontierei de stat, în opinia autorilor ar putea fi o soluție promptă, optimă și echitabilă privind încetarea fluxului înalt de cauze penale

⁵⁰ Obiecții AP cu privire la practica neregulată a protecției temporare ca formă de azil, disponibil:

<https://ombudsman.md/post-document/obiectii-cu-privire-la-practica-neregulata-protecției-temporare-ca-forma-de-azil/>

⁵¹ Proiectul HG cu privire la modificarea Codului penal și Codului Contravențional, cererea nr. 03/6691 din 27 iulie 2022, autor Ministerul Justiției, disponibil:

<https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/533.pdf>

(peste 21 mii cauze) ce nu au o finalitate; diminuarea cererilor *nejustificate* de azil; va spori eficientizarea activității PG, PF și IGM pentru gestionarea unor cauze importante de trafic de ființe, arme; asigurarea reală a dreptului la azil pentru persoanele strămutate din Ucraina, etc.

Între timp, la frontieră au loc **incidente cu final tragic** pentru persoanele ce încearcă să eludeze controlul frontalier pe apă spre România și fugind de forțele de ordine ucrainene la nord și sud sau intrând prin partea de est a țării necontrolată (regiunea transnistreană): -

Spre exemplu: în mai 2024, un cetățean al Indiei s-ar fi înecat în râul Nistru, urmare a încercării de trecere a frontierei în afara PTF⁵². În noaptea de 24 spre 25 iunie 2024 un tânăr ucrainean s-a înecat în râul Nistru în încercarea de a fugi de patrula ucraineană. Tot atunci, alți 3 tineri au fost reținuți de serviciul grăniceresc al Ucrainei și 5 tineri au reușit să treacă în înnot râul Nistru, fiind preluați de PF. Pe faptul organizării migrației ilegale, PF a deschis o anchetă penală și a reținut o persoană presupusă a fi co-organizatorul faptei de trecere a grupului de tineri ucraineni spre Moldova⁵³. Iar, în ianuarie 2024 în urma trageri de arme din partea grănicerilor ucraineni pe segmentul transnistrean al frontierei cu Moldova a decedat o persoană și alta - grav rănită, originare din regiunea transnistreană⁵⁴.

În experiența internațională, **multe țări tratează trecerea ilegală a frontierei ca o încălcare administrativă, nu ca o infracțiune penală**, punând accent pe măsuri de expulzare sau sancțiuni administrative, în locul pedepselor privative de libertate. **Italia, Spania, Portugalia, Belgia, Olanda, Elveția și Luxemburg** sunt exemple de state europene care nu incriminează penal această faptă, ci aplică sancțiuni administrative, cum ar fi amenzi sau returnarea migranților. De asemenea, în **Canada, Mexic, Argentina și Brazilia**, trecerea ilegală a frontierei nu este considerată o infracțiune penală, ci este tratată prin proceduri administrative de imigrație. Aceste state prioritizează măsuri de **gestionare a fluxurilor migratorii**, concentrând sancțiunile penale asupra **traficantilor de persoane** și a celor care facilitează migrația ilegală în scop de exploatare⁵⁵.

La nivelul **standardelor internaționale**, Protocolul împotriva traficului ilegal de migranți pe cale terestră, aeriană și maritimă⁵⁶, care completează Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate (UNTOC)⁵⁷, stabilește un cadru clar pentru gestionarea migrației ilegale.

⁵² Comunicat IGPF, 14 mai 2024, disponibil: <https://border.gov.md/tragedie-pe-raul-prut-un-cetatean-indian-gasit-fara-suflare-tentativa-de-ajunge-ilegal-romania>

⁵³ Comunicat Jurnal.md „Tragedie la Nistru” disponibil: <https://www.jurnal.md/ro/news/c236434a125068b2/tragedie-la-nistru-10-tineri-ucraineni-au-incercat-sa-treaca-ilegal-frontiera-unul-s-a-inecat-impuscaturi-si-retineri.html>

⁵⁴ Comunicat NewsMaker „Guvernul confirmă incidentul de la frontieră”, disponibil: <https://newsmaker.md/ro/guvernul-confirma-incidentul-de-la-frontiera-in-care-un-locuitor-al-transnistriei-a-fost-impuscat-vom-oferi-suport-daca-vom-fi-solicitati/>

⁵⁵ Pentru mai multă cazuistică accesați – i) https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-annex_en.pdf; ii) <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/punishment-for-illegally-entering-countries>

⁵⁶ Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, disponibil: https://www.unodc.org/documents/treaties/Special/2000%20Protocol%20against%20the%20Smuggling%20of%20Migrants%20by%20Land%2C%20Sea%20and%20Air.pdf?utm_source=chatgpt.com

⁵⁷ Convenția ONU împotriva criminalității organizate transnaționale și protocoalelor acestora, disponibil: https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOL_S_THERETO.pdf

Acesta contribuie la combaterea traficului de migranți și protejarea drepturilor acestora, dar nu impune sancțiuni penale pentru persoanele care traversează ilegal frontierele.

Articolul 5 al Protocolului prevede că migranții nu trebuie să fie sancționați penal doar pentru faptul că au fost obiectul traficului de persoane. Aceasta înseamnă că, deși statele pot lua măsuri pentru controlul migrației, sancțiunile ar trebui să fie îndreptate împotriva traficantilor și rețelilor criminale, nu asupra migranților care caută protecție sau oportunități economice.

Această abordare reflectă principiile fundamentale ale dreptului internațional umanitar și drepturilor omului, recunoscând vulnerabilitatea migranților și riscurile la care sunt expuși. În plus, Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, prin interpretările sale privind Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice (ICCPR), subliniază că statele trebuie să evite măsuri punitive disproporționate împotriva migranților și să asigure accesul la justiție și la protecție împotriva abuzurilor.

2.5. Organizarea migrației ilegale

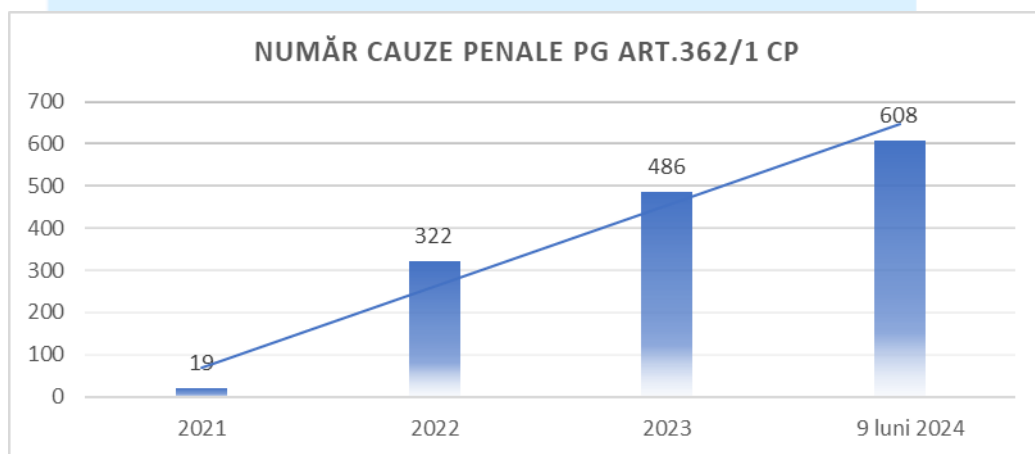
Legislația penală națională pedepsește persoanele fizice (inclusiv persoanele juridice) cu închisoare de la 2 la 12 ani și amendă de la 1000 la 8000 unități convenționale (de la 50.000 MDL – 400.000 MDL/ de la 2500 Euro la 20500 Euro) pentru organizarea migrației ilegale⁵⁸.

Fapta penală este definită: -

organizarea, în scopul obținerii, direct sau indirect, a unui folos financiar sau material, a intrării, șederii, tranzitării ilegale a teritoriului statului sau a ieșirii de pe acest teritoriu a persoanei care nu este nici cetățean, nici rezident al acestui stat

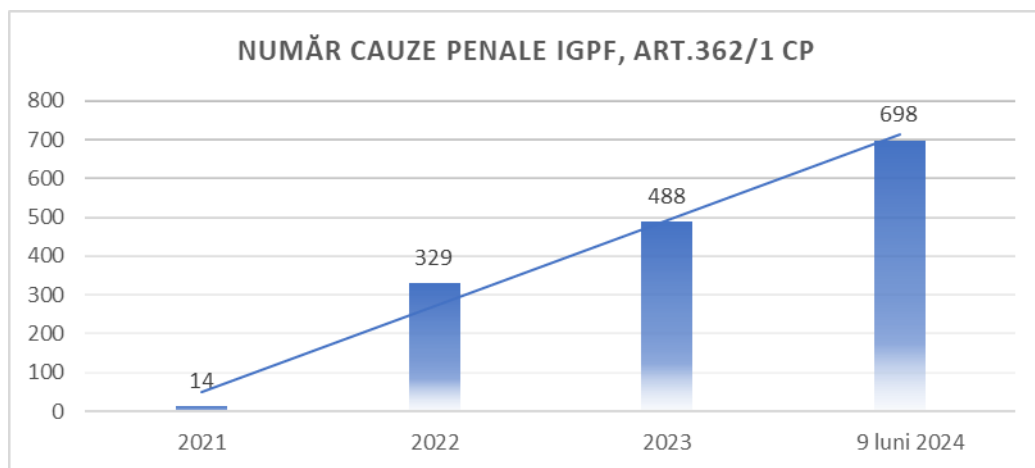
La fel, Codul penal susține că **victima migrației ilegale** este absolvită de răspundere penală pentru faptul intrării, șederii, tranzitării ilegale a teritoriului statului sau al ieșirii de pe acest teritoriu, precum și pentru faptele de deținere și folosire a documentelor oficiale false în scopul organizării migrației sale ilegale.

Potrivit **datelor PG**, numărul de cauze penale pentru organizarea migrației ilegale (inclusiv din Ucraina spre Moldova) au crescut de la 19 cauze penale în 2021 la **608 cauze** în 9 luni, 2024: -

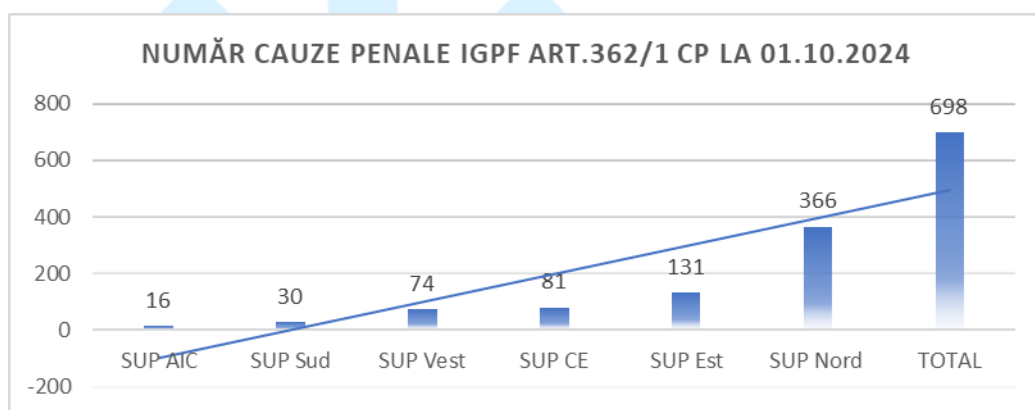


Iar, datele PF, arată că numărul cauze penale pornite pentru organizarea migrației, a demarat considerabil chiar odată cu aflulul de persoane strămutate din Ucraina, începând cu 14 cauze în 2021 și finalizând cu **698 cauze penale** în 9 luni, 2024: -

⁵⁸ A se vedea art.362¹ Cod penal, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121991&lang=ro



În același timp, **datele DUP a IGPF** arată că din cele 1150 cauze penale pornite și rămase în gestiunea OUP la ziua de 01 octombrie 2024, **698 cauze penale** se refereau la fapta de organizare migrației ilegale: -



PG și PF au reușit să demascheze mai multe operațiuni de organizare a migrației ilegale, atât de conaționali, inclusiv cu funcții publice, cât și de cetățeni ai altor state. În mare parte, faptele de *organizare a migrației ilegale* se răsfrâng asupra cetățenilor ucraineni bărbați potențiali solicitanți de protecție internațională. Aceștia recurg cel mai des la serviciile de *organizare* pentru că nu pot trece legal frontiera și se tem să nu fie returnați. Înt-o ordine de idei, admitem că dacă autoritățile statului vor avea o abordare bazată pe protecția reală a persoanelor refugiate, atunci acestea pot crea căi sigure de acces în țară sau asigura tranzitul lor spre UE. De altfel, orice efort al autorităților publice îndreptat spre protecție/ asigurarea efectivă a dreptului la azil poate conduce la diminuarea infracțiunilor la frontieră. În condițiile în care, organizarea migrației a devenit o *afacere prosperă de durată* este puțin probabil că autoritățile vor reuși să combată acest fenomen accentuat. Tot aici, autoritățile/ organele de drept trebuie să decidă dacă *transportarea persoanelor strămutate probono sau contracost în calitate de sprijin reprezintă un act caritabil sau totuși este infracțiune*. Practica altor state, poate să nu dea soluțiile compatibile pentru situația din Moldova. De aceea, autoritățile statului trebuie să decidă atât în interesele securității statului, cât și a solicitanților de azil.

La fel, trebuie să evidențiem că autoritățile responsabile, cât și organele procuraturii **nu trebuie să sporească numărul de cauze penale pentru migrația ilegală**, astfel încât, în ultimă instanță, **persoanele să fie impuse să solicite azil**. Instituția azilului nu trebuie utilizată ca o formă de **liberare de răspundere penală și crearea unei iluzii a fenomenului migrațional ilegal**.

Tot aici, menționăm că nu sunt disponibile date privind numărul de **victime ale migrației ilegale** absolvite de răspundere penală pentru faptul intrării, șederii, tranzitării ilegale a teritoriului statului

sau al ieșirii de pe acest teritoriu, precum și pentru faptele de deținere și folosire a documentelor oficiale false în scopul organizării migrației sale ilegale.

Conform Raportului Departamentului de Stat al SUA privind traficul de persoane (2024), Republica Moldova **nu îndeplinește** pe deplin standardele minime pentru eliminarea traficului, dar depune eforturi în acest sens, rămânând la nivelul 2. Același raport susține că aproximativ 120 mii refugiați care fug de invazia rusă în Ucraina rămân în Republica Moldova și sunt extrem de vulnerabili la trafic. Iar, complicitatea oficială la infracțiunile de trafic continuă să fie o problemă⁵⁹.

2.6. Situația personalului la frontieră

Potrivit art. 14 a Legii cu privire la poliția de frontieră, personalul PF este constituit din funcționari publici cu statut special, funcționari publici și personal contractual (de deservire tehnică și auxiliar).

Polițistul de frontieră este un funcționar public cu statut special angajat în cadrul Inspectoratului, în subdiviziunile regionale și în subdiviziunile specializate ale Poliției de Frontieră, care deține grade speciale și exercită atribuții ce țin de competența entității din care face parte, în conformitate cu cadrul normativ, în vederea implementării politicii statului în domeniul managementului integrat al frontierei de stat, al combaterii migrației ilegale și criminalității transfrontaliere.

Potrivit HG 1145/2018, efectivul-limită al PF a fost stabilit în număr de **3868 de unități**, inclusiv 228 de unități de personal de deservire tehnică, cu un fond anual de retribuire a muncii conform legislației⁶⁰.

Pentru început, remarcăm că angajații PF depun un efort enorm și demn de apreciat pentru a reuși realizarea pe deplin a misiunii poliției de frontieră, în condițiile unor riscuri sporite de securitate. În vizitele noastre, toți angajații PF au menționat că dispun de suficientă motivație pentru ași îndeplini cu diligență profesioniștii sarcinile inter alia *ne descurcăm*. Totuși se observă o insuficiență de personal calificat și abilitat (personal de ofițeri mediu). Pe cealaltă parte, salariile de cca 600 Euro pentru funcțiile de conducere și cca 400 Euro pentru personalul de execuție sunt insuficiente.

O intervenție rapidă în majorarea bugetară semnificativă a salarizării angajaților PF este urgentă. În termen scurt, acordarea de sporuri specifice la salariul de bază pentru toți angajații PF este recomandată ca fiind strict-necesară.

La compartimentul completarea statelor de personal cu funcțiile existente, în cadrul PTF/ SPF vizitate se atestă o ușoară îmbunătățire. Deși, numărul de persoane conform atribuțiilor revenite per fiecare funcție trebuie să fie de cca 2 ori mai mare, comparativ cu situația prezentă.

Personalul implicat în serviciul de ture lucrează conform unui program de 12-24 și 12-48. Aceasta înseamnă că după o tură de 12 ore, angajații beneficiază de 24 de ore libere, urmate de o altă tură de 12 ore, după care au 48 de ore de odihnă înainte de următoarea tură de 12 ore.

În mediu, cca 60% din funcții sunt ocupate de bărbați, și restul de femei în PTF/ SPF vizitate. Angajații posedă limba română, rusă, ucraineană în mare parte, iar limba engleză mai rar.

Printre impedimentele sau provocările angajaților PF, expuse în timpul vizitelor, enumerăm: -

- ✓ salarizare insuficientă, comparativ cu alte funcții similare și nivelul de sarcini;
- ✓ motivație sporită, dar cu elemente de epuizare morală continuă;

⁵⁹ <https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/moldova/>

⁶⁰ Pct.2 HG 1145/2018 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=145992&lang=ro#

- ✓ deficitul de angajați sau insuficiența de profesioniști;
- ✓ insuficient personal în timpul turelor (în special în PTF, doar 2-4 angajați);
- ✓ condițiile de muncă nesatisfăcătoare (în special, de birou și în PTF);
- ✓ lipsa alimentației angajaților/sau compensarea alimentației;
- ✓ distanța mare de la locul de trai al angajaților și SPF (serviciul fiind organizat în regim de ture) mulți din angajați nu au transport personal, fapt ce duce la dependența de transportul public, flexibilitate redusă și creșterea timpului de călătorie;
- ✓ lipsa compensării cheltuielilor de deplasare pentru angajați către SPF și PTF și invers;
- ✓ expunerea personalului la condiții meteorologice nefavorabile (precum ploaie, ninsoare sau soare intens) ce afectează grav starea sănătății în timpul activității;
- ✓ necesitatea organizării de cursuri pentru angajații noi, în special pentru îmbunătățirea comunicării cu călătorii;
- ✓ dificultăți legate de anchetarea și documentarea reținerilor privind tentativa de organizare a trecerii ilegale a frontierei, precum și identificarea persoanelor care traversează ilegal punctul de trecere a frontierei;
- ✓ multiple anchete disciplinare;
- ✓ indicații verbale de la reprezentanții structurilor de securitate sau conducători ce urmează a fi soluționate cu prioritate;
- ✓ suprasolicitare sau extenuare.

Trebuie să menționăm că metodologia Raportului tematic nu a prevăzut evaluarea componentei resurselor umane ale PF. Provocările sus-menționate derivă din observațiile echipei de vizită și a interviurilor cu personalul PF. Îngrijorările respective pot afecta considerabil angajamentul PF privind respectarea drepturilor fundamentale la frontieră. Urmare, autoritățile trebuie să acorde atenție sporită.

avocatul
poporului
OMBUDSMAN

3.1. Dreptul la protecție internațională și obligațiile statului

Protecția internațională este recunoscută la nivel global și este destinat persoanelor care, din cauza persecuțiilor, conflictelor armate sau încălcărilor grave ale drepturilor omului, nu se pot întoarce în țara de origine. Republica Moldova, în calitate de stat parte la Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților (1951) și Protocolul adițional (1967), și-a asumat obligația de a asigura accesul efectiv la protecție internațională pentru toți cei care solicită azil.

Acest angajament este reflectat în legislația națională, în special prin Legea privind azilul, care stabilește cadrul procedural și material pentru recunoașterea statutului de refugiat, protecția umanitară și protecția temporară. De asemenea, principiul nereturnării (*non-refoulement*), consacrat în legislația națională și internațională, garantează că nicio persoană nu poate fi returnată într-un stat unde viața sau libertatea sa ar fi în pericol.

Poliția de frontieră este autoritatea administrativă, în subordinea MAI, care exercită atribuțiile și implementează politica statului în domeniul managementului integrat al frontierei de stat, al combaterii migrației ilegale și a criminalității transfrontaliere în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, cu legislația națională și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte⁶¹.

Toate activitățile PF urmează a fi realizate în baza principiilor, precum legalitatea, imparțialitatea, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului [...].

Misiunea IGPF este de a implementa politica de stat în domeniul gestionării integrate a frontierei de stat a Republicii Moldova în vederea realizării unui control eficient al acesteia prin soluționarea provocărilor legate de riscurile și amenințările susceptibile să compromită securitatea națională, contribuind, astfel, la combaterea criminalității transfrontaliere, asigurând un nivel ridicat de securitate, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale, și garantând, în același timp, libera circulație a persoanelor⁶².

PF joacă un rol esențial în aplicarea acestor norme, având responsabilitatea de a permite accesul solicitanților de protecție internațională și de a le asigura tratamentul conform standardelor internaționale. În exercitarea atribuțiilor sale, Poliția de Frontieră trebuie să respecte principiile legalității, imparțialității și respectării drepturilor fundamentale ale omului. Noile prevederi ale Legii privind frontiera de stat, intrate în vigoare în ianuarie 2025, consolidează aceste obligații, introducând mecanisme clare de monitorizare a respectării drepturilor fundamentale la frontieră, interzicerea discriminării și asigurarea garanțiilor pentru grupurile vulnerabile, inclusiv minorii neînsoțiți și victimele traficului de persoane.

Cadrul regulatoriu indică că, PF deține un șir de prerogative ce vizează direct sau indirect angajamente de protecție și asigurare a drepturilor omului în activitatea acesteia, cum ar fi:

permiterea sau nepermiterea intrării și ieșirii; asigurarea securității publice; asigurarea menținerii regimului de frontieră și a ordinii publice; autorizarea trecerii; asigurarea ordinii de drept internaționale; eliberarea vizelor; combaterea criminalității transfrontaliere și a migrației ilegale; controlul migrației; gestionarea sistemelor informaționale; facilitarea fluxului internațional de

⁶¹ Articolul 1,2 Legea 283/2011 cu privire la Poliția de Frontieră, disponibil:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144603&lang=ro#

⁶² HG 1145/2018 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=145992&lang=ro#

persoane; reținerea persoanelor în căutare; aplicarea consemnelor; reținerea persoanelor; oprirea, controlul și reținerea mijloacelor de transport; exercitarea urmăririi penale și examinarea contravențiilor; întreprinderea expertizei judiciare; efectuarea măsurilor speciale de investigație; controlul documentelor persoanelor și a mijloacelor de transport; ridicarea documentelor ilegale; construirea și gestionarea stațiilor de control și supraveghere; folosirea mijloacelor speciale de comunicație; accesul în zona de frontieră a patrulilor, inclusiv pe terenuri particulare; limitarea executării lucrărilor în zona de frontieră; aplicarea restricțiilor de circulație, inclusiv interzicerea circulației; determinarea duratei staționării mijloacelor de transport în trafic internațional; evidența persoanelor; deținerea informațiilor despre pasageri; utilizarea mijloacelor de informare în masă; reținerea navelor; uzul de arme, mijloace din dotare; aplicarea forței fizice; folosirea animalelor de serviciu; etc.

În același timp, polițistul de frontieră are obligația: -

(a) de a respecta Constituția și legile R. Moldova, drepturile și libertățile fundamentale ale omului; (b) să acționeze cu competență, responsabilitate și devotament pentru asigurarea ordinii și liniștii publice, protejarea și promovarea valorilor și intereselor naționale ale Republicii Moldova, inclusiv în condițiile unei amenințări pentru viața, sănătatea și proprietatea sa; (c) să respecte jurământul depus și normele deontologice; (d) să fie disciplinat și vigilent, să manifeste inițiativă și perseverență, să-și consacre activitatea profesională îndeplinirii competente, integre, corecte și conștiincioase a îndatoririlor de serviciu prevăzute de lege; (e) să respecte principiile, normele și regulile specifice activității; (f) să asigure protecția secretului de stat și a altor informații cu accesibilitate limitată, a secretului surselor de obținere a acestora, să păstreze secretul activității desfășurate; (g) să-și perfecționeze în permanență pregătirea profesională; (k) să demonstreze sollicitudine și respect față de orice persoană, în special față de grupurile vulnerabile; (o) să se manifeste cu demnitate în raport cu considerația și încrederea impuse de profesia de polițist de frontieră.

La fel, polițistul de frontieră își desfășoară activitatea profesională în interesul și în sprijinul persoanei, comunității și al instituțiilor statului, exclusiv pe baza și în executarea legii, cu respectarea principiilor imparțialității, nediscriminării, proporționalității și gradualității (art.12, pct.7, Legea cu privire la PF).

Controlul activității PF este realizat de Parlament, Președintele Republicii Moldova, Guvern și de Ministerul Afacerilor Interne în limitele competențelor. Iar, auditul public extern al activității financiare, modului de formare, de administrare și de utilizare a mijloacelor financiare este exercitat de Curtea de Conturi.

Noua Lege cu privire la frontiera de stat (în vigoare din 06 ianuarie 2025) prevede un capitol intitulat „Drepturi fundamentale la frontieră”, după cum urmează⁶³: -

...garantarea protecției drepturilor fundamentale la frontieră în conformitate cu dreptul relevant al UE și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte; instituirea unui mecanism de monitorizare a respectării drepturilor fundamentale la frontieră; în cadrul controlului la trecerea frontierei, persoanelor li se asigură respectarea demnității umane; interzicerea discriminării, cu excepția excluderii sau includerii unor forme și metode de control la trecerea frontierei de stat în privința persoanelor; asigurarea respectării nevoilor speciale ale copiilor, ale minorilor neînsoțiți, ale persoanelor cu dizabilități, ale victimelor traficului de persoane, ale persoanelor care solicită protecție internațională și ale altor persoane aflate într-o situație vulnerabilă; asigurarea respectării principiului interesului superior al copilului; străinilor cărora nu li se autorizează intrarea pe teritoriul Republicii Moldova li se garantează drepturile

⁶³ Legea 28/2014 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142194&lang=ro

fundamentale; asigurarea respectării principiului proporționalității și al necesității; informarea cu privire la drepturile de a cunoaște despre scopul prelucrării datelor biometrice, precum și dreptul de acces, la rectificare și ștergere și la o bună administrare a acestora; în cazul reținerii persoanelor la frontiera de stat, acestora li se asigură informarea privind drepturile; procedura de informare se realizează într-o limbă de circulație internațională, în orice format accesibil, conform necesităților individuale; luarea în custodie în scopul respectării drepturilor persoanelor, inclusiv a minorilor.

Lista respectivă nu este exhaustivă, pentru că PF ca entitate statală are un șir de angajamente internaționale în domeniul de responsabilitate. La fel, lista de drepturi fundamentale la frontieră ar trebuie integrată în politicile și procesele interne ale IGPF, revizuirea ordinelor, instrucțiunilor anterioare pentru a fi racordate la capitolul nou intrat în vigoare la 6 ianuarie 2025.

Un rol central în procesul de protecție internațională îl are **Inspectoratul General pentru Migrație (IGM)**⁶⁴, instituția responsabilă de gestionarea cererilor de azil și de asigurarea protecției persoanelor care solicită sau beneficiază de statutul de refugiat, protecție umanitară sau protecție temporară. IGM este autoritatea care recepționează cererile de azil depuse atât la frontieră, cât și pe teritoriul național, asigură evaluarea individualizată a fiecărui solicitant și emite decizii privind acordarea sau respingerea protecției internaționale. În plus, IGM gestionează centrele de cazare pentru solicitanții de azil și refugiați, coordonează programele de integrare și colaborează cu organizațiile internaționale, cum ar fi UNHCR și OIM, pentru a asigura respectarea drepturilor persoanelor aflate sub protecție. De asemenea, IGM are obligația de a monitoriza situația refugiaților și de a implementa măsuri de sprijin pentru facilitarea accesului acestora la educație, servicii medicale și angajare. În contextul fluxurilor de refugiați generate de crize regionale, IGM a avut un rol esențial în coordonarea protecției temporare pentru persoanele strămutate din Ucraina, dezvoltând mecanisme pentru înregistrarea rapidă a acestora și oferindu-le documentația necesară pentru a beneficia de drepturile sociale și economice disponibile în Republica Moldova.

Obligațiile statului în domeniul protecției internaționale derivă atât din legislația națională, cât și din tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. Printre acestea se numără asigurarea accesului efectiv la procedurile de azil, oferirea unor condiții adecvate de primire pentru solicitanți, garantarea asistenței juridice și protejarea drepturilor persoanelor vulnerabile.

Cu toate că Republica Moldova a făcut progrese semnificative în asigurarea accesului la protecție internațională, există încă provocări în aplicarea corectă și eficientă a legislației. Printre problemele identificate se numără dificultățile întâmpinate de solicitanții de azil la frontieră, lipsa unui mecanism clar pentru evaluarea rapidă a cererilor de protecție și necesitatea consolidării capacităților instituționale pentru gestionarea eficientă a fluxurilor de refugiați. În unele cazuri, persoanele care manifestă intenția de a solicita azil sunt returnate fără o evaluare individualizată a riscurilor, ceea ce poate constitui o încălcare a obligațiilor internaționale asumate de Republica Moldova.

3.2. Accesul la azil și alte mecanisme de protecție

Accesul la azil este un drept fundamental garantat de tratatele internaționale și legislația națională, având la bază obligația statelor de a asigura proceduri echitabile, eficiente și transparente pentru toți solicitanții de protecție internațională.

⁶⁴ <https://igm.gov.md/legislatie/>

Potrivit Convenției de la Geneva privind statutul refugiaților (1951) și Protocolului adițional din 1967 (UNHCR), statele sunt obligate să ofere acces neîngrădit la procedurile de azil și să respecte principiul nereturnării (*non-refoulement*), care interzice returnarea unei persoane într-un stat unde viața sau libertatea sa ar fi în pericol.

De asemenea, Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene reafirmă acest principiu, subliniind necesitatea unor mecanisme de protecție eficiente, care să garanteze accesul la o analiză individualizată și corectă a fiecărei cereri de azil.⁶⁵

Proceduri eficiente, echitabile și transparente. Standardele internaționale elaborate de Agenția ONU pentru Refugiați (UNHCR) și Consiliul Europei impun criterii clare pentru procedurile de azil: acestea trebuie să fie accesibile, non-discriminatorii, să permită înregistrarea și examinarea promptă a cererilor și să asigure dreptul la informare și asistență juridică. Ghidul UNHCR privind procedurile de determinare a statutului de refugiat (2019) stabilește obligația statelor de a oferi solicitanților de azil acces la informații despre drepturile lor, posibilitatea de a contesta deciziile negative și garanții speciale pentru grupurile vulnerabile, inclusiv minorii neînsoțiți și victimele violenței de gen.⁶⁶ În acest context, Ghidul Consiliului Europei privind procedurile de azil compatibile cu drepturile omului (2024) recomandă statelor membre să implementeze mecanisme independente de monitorizare a deciziilor în materie de azil și să prevină expulzările colective.⁶⁷ În plus, conform Directivei 2013/32/UE privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale, statele membre sunt obligate să se asigure că fiecare solicitant de azil primește o audiere personală, decizii motivate în scris și acces la o cale de atac eficientă⁶⁸

Practica altor state din Uniunea Europeană evidențiază modele de bune practici în gestionarea cererilor de azil și a altor forme de protecție. Spre exemplu, **Germania** a introdus sistemul de procedură accelerată (*fast-track asylum procedures*), care permite soluționarea cererilor într-un interval scurt de timp, reducând perioada de incertitudine pentru solicitanți și optimizând resursele administrative.

Conform **Asylum Information Database (AIDA)**, în cadrul procedurii accelerate, Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați (BAMF) trebuie să decidă în termen de 7 zile de la depunerea cererii de azil.⁶⁹

Franța aplică un model de tribunale administrative specializate în azil, cunoscute sub denumirea de Cour nationale du droit d'asile (CNDA), care oferă o cale rapidă de contestare a deciziilor negative. CNDA este o instanță administrativă specializată, competentă pentru soluționarea apelurilor împotriva deciziilor Oficiului Francez pentru Protecția Refugiaților și Apatrizilor (OFPRA)⁷⁰.

⁶⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

⁶⁶ <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/5ddfc47.pdf>

⁶⁷ <https://rm.coe.int/ensuring-human-rights-compliant-asylum-procedures/1680afd824>

⁶⁸ 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), disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032>

⁶⁹ Raport de țară, procedura accelerată, disponibil:

<https://asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/procedures/accelerated-procedure/>

⁷⁰ <https://www.ofpra.gouv.fr/en/glossary/c?utm>. A se vedea Guide for asylum seekers in France, 2020,

https://help.unhcr.org/france/wp-content/uploads/sites/87/2023/03/Guide_du_demandeur_d_asile_septembre2020_EN-1.pdf

Țările de Jos pun accent pe interviuri individualizate detaliate, desfășurate cu sprijinul interpreților calificați, pentru a evita interpretările eronate ale declarațiilor solicitanților ⁷¹.

De asemenea, **Suedia** utilizează metode alternative de detenție pentru solicitanții de azil, promovând plasamentul în centre deschise, ceea ce facilitează integrarea și reduce impactul psihologic negativ asupra solicitanților⁷².

Pe lângă procedurile de azil, statele sunt obligate să ofere **acces la alte mecanisme de protecție**, în conformitate cu standardele internaționale. Directiva UE 2011/95/UE privind standardele minime pentru protecția refugiaților și a beneficiarilor de protecție subsidiară subliniază că persoanele care nu îndeplinesc criteriile pentru statutul de refugiat pot primi protecție umanitară sau protecție temporară, în funcție de riscurile individuale la care sunt expuse.⁷³

În Republica Moldova, accesul la protecție internațională este reglementat prin Legea privind azilul nr. 270/2008, iar procedurile de azil sunt gestionate de IGM. Deși legislația națională este aliniată la standardele internaționale, există provocări legate de durata excesivă a procesării cererilor, accesul limitat la asistență juridică și dificultăți în identificarea interpreților pentru limbile rare. Azilul este o instituție juridică prin al cărei intermediu Statul oferă străinului protecție, recunoscându-i statutul de refugiat și acordându-i protecție umanitară, protecție temporară și azil politic⁷⁴.

Legea privind azilul, prevede că 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. 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 legii privind azilul. În același timp, personalul responsabil, în cazul primirii cererilor de azil, va respecta drepturile solicitanților de azil. De asemenea, Republica Moldova implementează mecanismul de protecție temporară pentru persoanele strămutate din Ucraina⁷⁵, permițându-le accesul la drepturi sociale și economice. Totuși, persistă provocări legate de înregistrare, documentare și accesul efectiv la beneficii, constatate anterior de Avocatul Poporului.

Pentru a asigura proceduri eficiente, echitabile și transparente, Republica Moldova trebuie să consolideze capacitățile administrative, să reducă durata de examinare a cererilor și să îmbunătățească accesul solicitanților la asistență juridică. De asemenea, monitorizarea independentă a deciziilor privind protecția internațională și introducerea unor soluții alternative la detenția solicitanților de azil ar putea îmbunătăți sistemul național de protecție.

⁷¹ Proceduri de azil în Olanda, disponibil: <https://ind.nl/en/asylum-procedures-in-the-netherlands?utm>

⁷² Raport de țară, alternative la detenție, disponibil: <https://asylumineurope.org/reports/country/sweden/detention-asylum-seekers/legal-framework-detention/alternatives-detention/?utm>

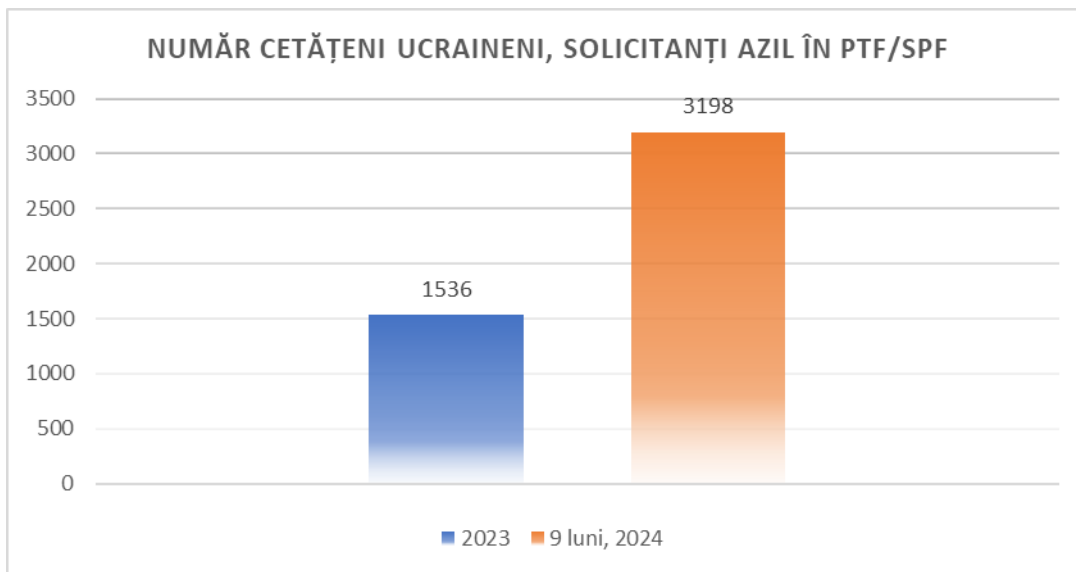
⁷³ Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe [...], disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>

⁷⁴ Articolul 3 a Legii 270/2008 privind azilul în Republica Moldova (în vigoare la momentul elaborării raportului), disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144620&lang=ro#

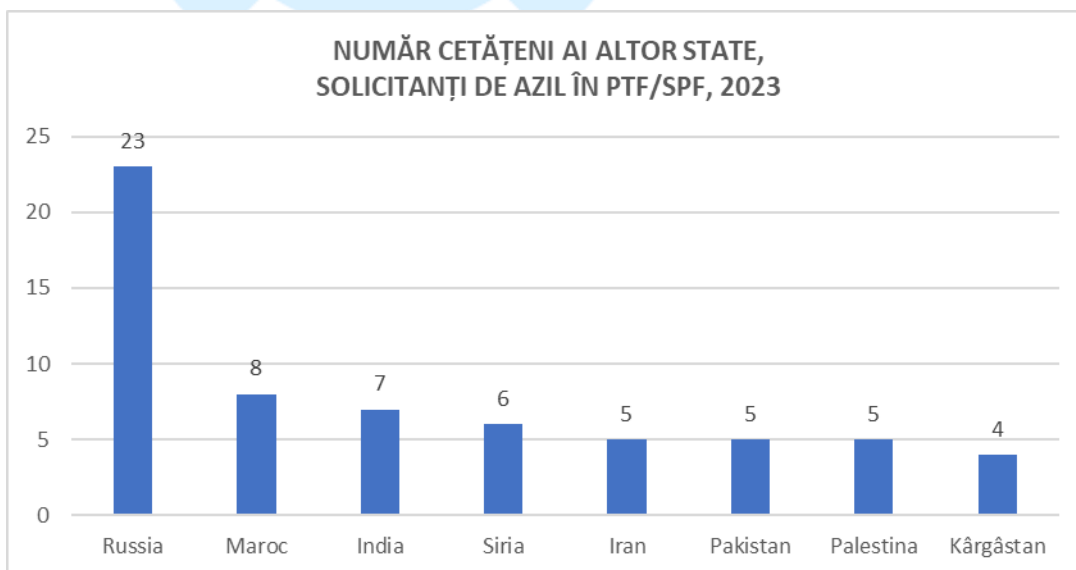
⁷⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142062&lang=ro#. Vezi și, <https://help.unhcr.org/moldova/ro/temporary-protection/>

3.3. Solicitățile de azil la frontieră

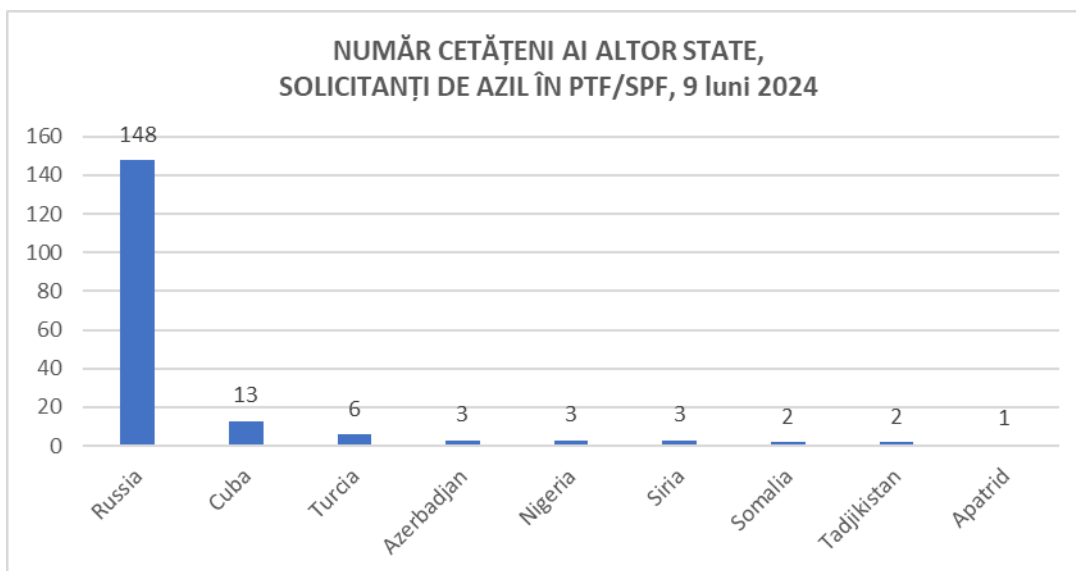
Potrivit datelor prezentate de IGPF, în 2023 la PTF/ SPF au solicitat azil 1536 cetățeni ai Ucrainei. Iar, în 9 luni, 2024 numărul respectiv s-a majorat până la 3198 solicitări de azil în punctele de trecere a frontierei și sectoarele poliției de frontieră: -



În 2023, aceleași date, arată că în afară de cetățenii ucraineni, în PTF/ SPF au solicitat azil: 23 cetățeni ai Federației Ruse, 8 cetățeni ai Maroc, 7 cetățeni ai Indiei, 7 cetățeni ai Tadjikistanului, 6 din Siria, 5 din Pakistan, 5 din Palestina, 5 din Iran, 4 din Kârgâstan, 3 din Belarus, 3 din Uzbekistan, 2 din Azerbaidjan și câte unul din Georgia, Armenia, Camerun, Liban, Nigeria și Irak. Nu au fost înregistrare cereri privind azilul de la apatrizi: -



În 9 luni, 2024 cifra cetățenilor ruși ce au solicitat azil crește la 148 cereri depuse în PTF/ SPF. Alți cetățeni ce au solicitat azil potrivit datelor PF sunt 13 cetățeni din Cuba, 6 din Turcia, 3 din Siria, 3 din Azerbaidjan, 3 din Nigeria, 2 din Somalia, 2 din Tadjikistan, 1 cetățean din Iran, 1 din Maroc, 1 din Columbia, 1 din SUA și 1 din Lituania. La fel, un apatrid a solicitat azil la frontieră: -



O examinare a datelor arată că numărul cetățenilor Federației Ruse ce au solicitat azil în PTF a crescut comparativ cu anul precedent. Cifra solicitărilor de azil reală, poate fi mult mai mare, dar în lipsa probelor contrare vom utiliza doar aceste date.

În vizitele din teritoriu în special în Vest, angajații PF au accentuat că se înregistrează o tendință ridicată a solicitărilor de azil de la cetățenii Federației Ruse, ce își au domiciliul în Ucraina, cu/ fără pașaport valid/ expirat și care doresc să meargă până la Ambasada Federației Ruse din mun. Chișinău pentru a-și ridica pașaportul sau documentare corespunzătoare. Trecerea cu pașaport invalid nu este permisă de PF în temeiul Legii cu privire la frontiera de stat și a Legii privind regimul juridic al străinilor. De aceea, mulți cetățeni străini depun cereri de azil pentru a nu trași la răspundere penală și pentru ași asigura accesul în teritoriu pentru documentare. Ulterior, persoanele ce au depus aceste cereri de azil pentru câteva ore, renunță la azil. O situație pe cât de bizară, pe atât de reală, dar care nu are soluții, atât timp cât legislația națională prevede accesul în teritoriul doar cu acte valabile. Autorii au menționat mai sus, că *actele invalide* nu ar trebui să constituie temei de refuz de intrare în țară. Condițiile de acces în situațiile respective trebuie să fie supuse alternativelor, în special când avem un război activ în țara vecină și persoanele civile se află în risc sporit continuu (inclusiv pot pierde actele sau procura acte false pentru a ajunge într-o țară sigură). În concreto, persoana cu acte nevalide intră oricum pe teritoriu prin intermediul instituției azilului. Avocatul Poporului înțelege aici, că există riscuri de securitate, dar interesul pentru protecția beneficiarilor de protecție internațională este net superior.

Printre alte precondiții ce ar putea impune piedici la admiterea în teritoriu a potențialilor solicitanți de azil ar fi **aprecierea momentului** solicitării azilului propriu-zis și dacă **angajatul PF este abilitat** să decidă asupra manifestărilor de azil. Legea privind azilul prevede *stricto sensu*, că PF este una dintre autoritățile competente să primească cererile de azil și că PF va asigura accesul persoanei pe teritoriu numai după informarea IGM. La fel, legea specială prevede 2 tipuri de manifestări a formelor de protecție: verbală și scrisă. Pentru procedura scrisă, PF va transmite model-tip de cerere persoanei, pe care aceasta o va completa. Cererea de azil se depune personal de către străin, de îndată ce s-a prezentat la PTF. Aceasta presupune PF se implică doar la primirea cererii și informarea IGM despre solicitările de azil la frontieră. PF nu trebuie să decidă verificarea condițiilor de intrare în țară în cazul solicitanților de azil, ceea ce ar fi contrar altor două legi speciale cu privire la frontiera de stat și privind regimul juridic al străinilor. **De regulă, angajații PF verifică dacă străinii întrunesc condițiile de acces în teritoriu în baza ultimelor legi speciale menționate și doar după ce evaluează străinii pot primi cererea de azil. Aceste observații derivă dintr-un șir de cereri către OAP și alte organizații.**

Această formă de verificare este importantă în condițiile securității naționale, doar că în cazul solicitării de azil, rolul PF se limitează expres la preluarea cererii de azil, fără a intra în esență și examinarea cazului individual. Doar IGM poate decide asupra admisibilității unei asemenea cereri. PF nu poate decide la frontieră acest aspect. Însă, o instrucțiune a IGPF nr. 1260/2023 spune în pct.10 „manifestarea dorinței de protecție internațională nu se prezumă după exprimarea într-o formă distinctă. Cuvântul azil nu trebuie să fie utilizat în mod expres, elementul definitoriu este exprimarea temerilor legate de ceea ce s-ar putea întâmpla la întoarcere”. Tot această instrucțiune prevede procesul de *identificare* a potențialilor solicitanți de azil de angajații PF⁷⁶. Acest ordin prevede că angajatul PF trebuie să realizeze o evaluare inițială a solicitărilor de azil și să-i identifice pe potențialii solicitanți de azil, ceea ce în opinia noastră este contrară prevederilor art.52, 54 a Legii privind azilul. În vizitele realizate, am observat că angajații PF au viziuni diferite privind admiterea străinilor în teritoriu, chiar dacă se ghidează de același cadrul normativ legal. Unii au menționat că cadrul legal imperfect, ordinele verbale, recomandările SIS și rezoluțiile PG ar fi printre principalele impedimente în realizarea pe deplin a drepturilor solicitanților de azil.

În continuare, observăm că nu există o procedură în cazul manifestărilor verbale de azil. Deși, legea privind azilul prevede forma *verbală* sau *orală* cum este specificat în Instrucțiunea 1260/2023 un mecanism de evidență, determinare, înregistrare a asemenea tip de cereri nu există.

În opinia noastră, angajații PF **nu au atribuții de a verifica temeiul/ motivele** pentru care străinii solicită azil la frontieră. *Stricto sensu*, în sarcina angajaților PF este **doar primirea** cererilor de azil.

Trebuie să menționăm că, evidența solicitărilor de azil la frontieră este menținută în **Registrele de evidență a cererilor de azil** depuse de solicitanții de azil. Informațiile sunt introduse ori de câte ori sunt depuse cereri de azil tipizate în PTF. La fel, angajații PF informează dispeceratul Direcțiilor regionale și IGM. Potrivit art.54 a Legii privind azilul, solicitanții de azil sunt preluați de IGM din PTF în termen de 24 ore de la informare. Predarea-primirea solicitanților de azil are loc printr-un act de predare-primire, în care ambii reprezentanții ai PF și IGM trebuie să-l consemneze. Un exemplar al actului de predare-primire rămâne în PTF sau SPF. La fel, sunt întocmite procese verbale de constatare a faptului depunerii cererilor de azil la frontieră. Deși, legea privind azilul prevede că cererile sunt depuse la frontieră, în vizitele noastre am observat că Registrul de evidență a solicitanților de azil se află în format fizic fie la PTF sau în SPF. Acolo unde nu există acest registru în format fizic se menționa despre faptul că datele respective sunt transmise imediat în SPF sau PTF, care le notifică corespunzător. Cert este că în toate PTF vizitate există modele tip de cereri, pliante și o evidență a actelor de predare-primire și că datele se colectează inclusiv centralizat. PF trebuie să înțeleagă că evidența solicitărilor de azil trebuie notificată corespunzător în Registrul de evidență a solicitărilor de azil în special cu titlul de mecanism de protecție a angajaților PF de eventualele acuzații a acestora.

Observațiile directe, arată că unele Registre de evidență a solicitărilor de azil sunt menținute cu acuratețe, altele invers. Unele registre au notificate datele de aceeași persoană în același stil (de parcă au fost scrise într-o singură zi), altele – de persoane diferite cu semnături diferite. Cel mai esențial este că în Registrele respective nu se fixează **ora predării către IGM** (cu unele excepții minore) și **nici IGM nu fixează ora preluării** din SPF/ PTF a solicitanților de azil (deși e în interesul acestei instituții). IGM nu poate verifica IGPF cu privire la acest proces. Înregistrarea datelor este un proces subiectiv și depine în mare parte de angajamentul fiecărui angajat al PF față de activitatea sa. Unele SPF/ PTF nu au nici o cerere de azil înregistrată, deși au în evidență multiple cazuri de trecere ilegală de către bărbații din Ucraina prin zona verde ce solicită azil.

⁷⁶ Ordinul IGPF nr.1260 din 28.12.2023 cu privire la procedura de primire a cererilor de azil înaintate de către străini la frontiera de stat a R. Moldova.

O altă omisiune observată ține de neefectuarea evidenței duratei plasamentului sau aflării solicitantului de azil în SPF/ PTF, fapt pentru care nu poate fi observat dacă se respectă termenul de 24 ore. Totuși, toți angajații PF chestionați au menționat că durata de plasare este minimă și că IGM îi preia în termenul de 24 ore. Tot, PF transportă solicitanții de azil către Direcțiile regionale ale IGM, atunci când iese mai mult de 3 persoane și IGM nu dispune de automobile de capacitate. Însă, în actele de predare-primire se specifică că solicitanții de azil au fost predați în SPF/ PTF și nu la sediile direcțiilor regionale. Dacă această practică există și este una potrivită pentru a nu menține solicitanții de azil în PTF/ SPF ce nu dispun de spații de cazare, acest proces ar trebui prevăzut într-o instrucțiune comună a IGPF și IGM în special pentru a evita riscurile.

În alte situații, solicitanții de azil sunt *ruțați* să se deplaseze singuri spre Chișinău, Cahul și Bălți de la PTF sau SPF. În acest caz, angajații PF le eliberează adevărințele provizorii și le ridică pașapoartele. Însă, în actele de predare-primire a solicitanților de azil, se menționează că aceste persoane au fost predate către IGM de la SPF/ PTF. Echipa Avocatului Poporului a fost martoră în asemenea spețe.

Dacă, IGM și IGPF nu sunt capabile să asigure predarea-primirea numărului sporit de solicitanți de azil o soluție ar fi excluderea acestei norme din Legea specială și ajustarea practicilor.

3.3. Nereturnarea

Solicitanții de azil, beneficiarii de protecție internațională și temporară au dreptul de a nu fi returnați sau expulzați potrivit reglementărilor legislației naționale.

PF a susținut în răspunsul său către Avocatul Poporului precum că, în 2023-2024 **nu a returnat niciun cetățean** ucrainean către Serviciul de grăniceri ucrainean.

Tot aici, ne reiterăm poziția fermă către PF de a nu admite returnarea niciunei persoane în țara/regiunea de unde aceasta a fugit/ venit pentru a beneficia de protecție.

Situația altor persoane străine nu a fost inclusă în prezenta monitorizare. La fel, prezentul raport nu include activitatea altor organe naționale cu asemenea competențe.

3.4. Accesul la protecție temporară

Protecția temporară este o formă protecție cu caracter excepțional menită să asigure, în cazul unui flux masiv și spontan de persoane strămutate care nu se pot întoarce în țara 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. Protecția temporară este o formă de azil⁷⁷.

Aceeași lege prevede că 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.

Noțiunea „protecție temporară” prevăzută de legislația națională, corespunde Directivei Consiliului European din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare [...]⁷⁸.

⁷⁷ Articolul 3, Legea 270/2008 privind azilul în Republica Moldova, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146837&lang=ro#

⁷⁸ Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflus masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între

Prin HG nr.21/2023 a fost stabilită acordarea protecției temporare a persoanelor strămutate din Ucraina. Protecția temporară se acordă următoarelor categorii de persoane: (1) cetățenilor ucraineni cu reședința în Ucraina înainte de 24 februarie 2022, (2) cetățenilor ucraineni care se aflau pe teritoriul Republicii Moldova dinaintea datei de 24 februarie 2022, (3) apatrizilor și resortisanților țărilor terțe, altele decât Ucraina, care beneficiau de protecție internațională sau de o protecție națională echivalentă în Ucraina înainte de 24 februarie 2022 și care nu se pot întoarce în condiții de siguranță în țară sau în regiunea lor de origine și (4) membrilor de familie ai persoanelor menționate la subpct. (1), (2) și (3).

Potrivit răspunsului IGPF din 15 noiembrie 2024, în 2023 și 9 luni, 2024 **nu au fost înregistrate** solicitări de protecție temporară în cadrul subdiviziunilor din subordine.

PF nu este abilitată pentru preluarea cererilor sau facilitarea protecției temporare, respectiv nu i se poate imputa obligația menținerii vreunei evidențe în acest sens. Însă, angajații PF sunt deseori abordați de persoanele străine sosite din Ucraina în special, cu privire la soluții privind oferirea protecției temporare. La fel, au fost identificate cazuri de aplicare a însemnului „PT” în pașaportul cetățenilor ucraineni de angajații PF, în scopul menținerii evidenței perioadei de intrare/ieșire a acestora (45 sau 180 zile). Rămâne neclar, mecanismul de calcul a perioadei de 180 zile.

Din discuții cu angajații PF, majoritatea au confirmat că persoanele străine întâmpină un șir de probleme în accesarea protecției temporare, dar și pentru îndeplinirea tuturor cerințelor prevăzute. Multe persoane strămutate le menționează că nu doresc să rămână în țară, ci să se odihnească câteva zile, după care să continue deplasarea spre țările UE, fapt pentru care nu au nevoie de protecție temporară. Alții, susțin că au nevoie de o formă de protecție, dar să poată circula liber ori de câte ori vor avea nevoie să intre-iasă din Ucraina, deși, legea le permite doar o singură intrare-ieșire. Deseori, persoanele strămutate întâmpină probleme minore, pe care angajații PF trebuie să le soluționeze. Reprezentanții IGM nu sunt în toate PTF.

Conform pct.12 din HG nr.21/2023 cu privire la privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina, în procesul de înregistrare privind documentarea cu acte de identitate, beneficiarul de protecție temporară **trebuie să confirme adresa de domiciliu/reședință temporară în Republica Moldova**. Totodată, pentru a se înregistra pe platforma: www.protectietemporara.gov.md, persoana strămutată din Ucraina trebuie să dețină un număr de telefon mobil moldovenesc conectat la internet, pentru a primi parola de acces la formularul de înregistrare online. Aceste cerințe *nejustificate*, în opinia unor angajați ai PF, creează dificultăți, mai ales pentru refugiații bărbați care au traversat frontiera prin zona verde și au nevoie de protecție imediată. Criteriile pentru accesul la protecția temporară, cea mai potrivită formă de protecție este limitată și practic imposibilă pentru aceste persoane, au susținut angajații chestionați.

Printre propunerile ce ar facilita accesul la protecția temporară expuse în cadrul vizitelor, au fost - oferirea protecției temporare persoanelor strămutate, imediat la PTF. Tot angajații PF, au susținut necesitatea prezenței reprezentanților IGM în fiecare PTF, pentru ca aceștia să se ocupe de problemele străinilor imediat în PTF.

Datele IGM, arată că la 30 decembrie 2024, **84360 persoane** s-au preînregistrat pentru protecție temporară, dintre care 66224 de documente de identitate ale beneficiarilor de protecție temporară au fost eliberate. În aceeași perioadă, în sistemul de azil erau înregistrați **607 cetățeni ucraineni** (1 refugiat, 203 beneficiari de protecție umanitară și 403 solicitanți de azil). Peste 3823 cetățeni ucraineni

eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri, disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:32001L0055>

dețineau drept de ședere provizorie și alți 3048 de cetățeni aveau drept de ședere permanent pe teritoriul Republicii Moldova⁷⁹.

3.5. Accesul la apărare și la informații

În PTF/ SPF **nu sunt liste** sau date de contact ale Uniunii Avocaților, CNAJGS⁸⁰ și nici persoanelor nu li se oferă liste cu datele de contact ale avocaților. Accesul la avocatul garantat de stat se oferă doar la subdiviziunile regionale (Direcțiile regionale) în cazul desfășurării acțiunilor de urmărire penală sau contravențională. Potrivit angajaților PF chestionați, nu au fost înregistrate cazuri de solicitări a avocaților în SPF/ PTF. Aceștia, la solicitare însă, pot oferi sprijinul respectiv.

Avocatul Poporului susține că lipsa acestor resurse esențiale poate afecta grav capacitatea persoanelor de a înțelege și exercita drepturile lor în procedurile legale de azil și de a beneficia de protecția adecvată în condiții demne și sigure.

Trebuie să menționăm că punctul 31 din Instrucțiunea IGPF nr.1260 din 2023 cu privire la procedura de primire a cererilor de azil înaintate de către străini la frontiera de stat a R. Moldova prevede că solicitanții de azil au dreptul la consiliere juridică, gratuit la CNAJGS, tel. +373 22 496953, 496339, 310065. Însă, în PTF/ SPF nu se menține vreo evidență în acest sens. Iar, instrucțiunea este pentru angajații PF.

În opinia noastră, pentru o mai bună asigurare a dreptului la apărare (nu neapărat doar în cazul unei urmăririi penale) datele CNAJGS active ar trebui să fie afișate în PTF și SPF, în locurile pentru audieri, reținere și camere pentru azil. Această acțiune nu reprezintă un moft, ci mai degrabă o garanție suplimentară pentru prevenirea formelor de abuz din partea angajaților PF.

Legea privind regimul juridic al străinilor aceleași drepturi procedurale pentru străini în procesele de judecată. La fel, aceștia beneficiază de asistență juridică gratuită sau pe bază de contract din partea avocaților, precum și a altor persoane autorizate în modul stabilit de Legea nr.198-XVI din 26 iulie 2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat. Ultima normă extinde dreptul de a beneficia de asistență juridică garantată de stat și pentru apatrizi (nu doar străini) în procedurile sau în cauzele ce țin de competența autorităților administrației publice și a instanțelor judecătorești ale R. Moldova. În același timp, Legea garantează accesul la asistență juridică calificată indiferent de nivelul veniturilor străinilor, în procedurile cu privire la aplicarea sau prelungirea măsurii de plasare în custodia publică⁸¹.

Informațiile esențiale, care ar trebui să fie disponibile în mai multe limbi, lipsesc în SPF, în zonele de tranzit, cât și în camerele de cazare destinate solicitanților de azil. Această lipsă poate limita accesul acestor persoane la informații esențiale despre drepturile și procedurile disponibile, împiedicându-le să beneficieze de servicii adecvate în mod eficient. Tot aici, reamintim despre lipsa traducerii paginilor web oficiale în limbile de circulație internațională sau accesibile grupurilor vulnerabile, ceea ce îngreunează procesul de identificare a unei informații necesare, cât și de a formula plângeri.

3.6. Accesul la Avocatul Poporului

Străinii au dreptul să adreseze cereri la Avocatul Poporului, iar minorii străini - la Avocatul Poporului pentru Drepturile Copilului în cazurile încălcării, pe teritoriul R. Moldova, a drepturilor și intereselor lor legitime, în conformitate cu legislația cu privire la Avocatul Poporului⁸².

⁷⁹ <https://igm.gov.md/protectia-internationala-si-documentarea-ucrainenilor-in-republica-moldova-13/>

⁸⁰ <https://cnaigs.md/ro/>

⁸¹ Legea nr.198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat, disponibil:
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141538&lang=ro#

⁸² Art.84¹³ Legea 200/2010 privind regimul juridic al străinilor, disponibil:
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146674&lang=ro#

Trebuie să menționăm că în unele PTF/ SPF există afișe cu adresele de contact a Oficiului Avocatului Poporului și cutii poștale pentru trimiterea scrisorilor. Mecanismul de adresare a unui străin aflat în custodia poliției către Ombudsman încă nu este clar cum este asigurat de facto. IGPF nu menține vreo evidență în acest sens. Nu există tip de cereri, fișe de informare despre dreptul de adresare la OAP, registre de evidență a cererilor în cadrul subdiviziunilor PF⁸³.

Cererea adresată Avocatului Poporului se depune până la expirarea unui an din ziua încălcării presupuse a drepturilor sau libertăților petiționarului sau din ziua când petiționarul a aflat despre presupusa încălcare.

Aceasta poate fi depusă fizic la sediul sau la reprezentanțele Oficiului Avocatului Poporului (Bălți, Comrat, Varnița și Cahul) sau prin poștă⁸⁴, online⁸⁵, poșta electronică (secretariat@ombudsman.md) ori prin alte mijloace de comunicare. Cererea poate fi depusă și de un reprezentant al persoanei lezate în drepturi, de o organizație nonguvernamentală, de sindicat sau de o altă organizație reprezentativă în numele acesteia. Menționăm că cererea din partea unei persoane aflate în detenție [...], inclusiv la poliția de frontieră, nu se supune cenzurii și se expediază de către administrația instituțiilor respective Avocatului Poporului în termen de 24 de ore.

Cererile adresate Avocatului Poporului sunt scutite de taxa de stat. Este important ca în cererea adresată Avocatului Poporului să se indice: (a) numele, prenumele și domiciliul petiționarului și, după caz, numele, prenumele persoanei lezate în drepturi; (b) descrierea succintă a circumstanțelor cauzei; (c) denumirea autorității sau numele și prenumele persoanei cu funcție de răspundere în urma acțiunilor și/sau inacțiunilor căreia a avut loc încălcarea drepturilor sau libertăților, în cazul în care această persoană se cunoaște; (d) semnătura și data întocmirii. În cazul în care faptele invocate în cerere au constituit obiect al examinării de către alte autorități, la cerere se anexează și copiile de pe răspunsurile autorităților respective⁸⁶.

3.7. Mecanismul de plângeri

Străinii, au dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente, a altor autorități publice împotriva actelor ce le violează drepturile, libertățile și interesele legitime⁸⁷.

La PTF monitorizate sunt disponibile panouri și afișe informaționale la intrare și ieșire, care oferă informații în limbi accesibile pentru diverse categorii de persoane, inclusiv română, rusă, engleză, turcă, ucraineană și altele. Aceste panouri cuprind detalii privind accesul la instituții importante, cum ar fi UNHCR, Oficiul Avocatului Poporului, IGPF, IGM și Centrul de Drept al Avocaților, facilitând orientarea și informarea persoanelor refugiate sau solicitanților de azil. De asemenea, sunt incluse instrucțiuni clare despre cum pot fi depuse plângeri prin intermediul Agenției Europene FRONTEX, iar pentru persoanele care vorbesc româna, sunt afișate informații despre poliție și poliția de frontieră.

Petițiile către PF pot fi remise la adresa sediului central al IGPF, strada Petricani 19, mun. Chișinău în ordinea Codului administrativ. Petiția trebuie să conțină (a) numele și prenumele petiționarului; (b) domiciliul sau sediul petiționarului și adresa poștală dacă se solicită răspuns pe această cale; (c) denumirea autorității publice; (d) obiectul petiției și motivarea acesteia; (e) semnătura petiționarului

⁸³ Răspunsul IGPF din 19.11.2024

⁸⁴ <https://ombudsman.md/despre-noi/oficiul-avocatului-poporului/directiile-de-suport/>

⁸⁵ <https://ombudsman.md/cereri/depune-o-cerere/>

⁸⁶ Art.19-20 Legea 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), disponibil:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141519&lang=ro#

⁸⁷ Art.84¹² Legea 200/2010 privind regimul juridic al străinilor, disponibil:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146674&lang=ro#

ori a reprezentantului său legal sau împuternicit, iar în cazul petiției transmise în formă electronică – semnătura electronică⁸⁸.

În PTF/ unele SPF, există informații privind linia fierbinte a IGPF⁸⁹, linia anticorupție⁹⁰. Pe unele afișe pot fi identificate contactele direcțiilor regionale sau ale conducerii MAI și IGPF. Echipa de vizită a fost asigurată că persoanele străine plasate în camerele de reținere/ pentru solicitanții de azil au acces la telefonul personal și pot efectua apeluri. În SPF nu sunt prevăzute telefoane staționare pentru a realiza apeluri pe durata plasării acestora (24 ore și mai mult). Însă, sunt instalate cutii poștale, pentru scrisori și reclamații. Majoritatea angajaților PF au menționat că acordă asistență tuturor persoanelor ce au nevoie, fără a fi reticenți la solicitările acestora, inclusiv pe cont propriu.

În vizitele noastre, multe din persoanele străine cu care am interacționat au menționat că comportamentul angajaților PF a fost unul demn și respectuos. Unii au menționat că nu cunoșteau și nu le era clar de ce se află în celulele poliției, care va fi soarta lor mai departe și că au puține informații.

Străinilor li se garantează dreptul de a cere protecție la misiunea diplomatică a statului lor⁹¹. În PTF/SPF nu există o listă de contacte a ambasadelor și oficiilor consulare sau a misiunilor diplomatice. Potrivit angajaților PF, acest drept este asigurat în cadrul Direcțiilor regionale, unde sunt referite persoanele străine reținute pentru audieri sau acțiuni de urmărire penală.

avocatul
poporului
OMBUDSMAN

⁸⁸ <https://border.gov.md/ro/petitii-sesizari-si-reclamatii>

⁸⁹ Linia Verde +373-22-259-717

⁹⁰ Linia Anticorupție SPIA MAI „1520”

⁹¹ Art.84¹³ Legea 200/2010 privind regimul juridic al străinilor, disponibil:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146674&lang=ro#

4.1. Reținerea persoanelor la frontieră

După cum am menționat mai sus, o provocare evidențiată, ține de faptul că **Legea specială a poliției de frontieră nu prevede atribuții de reținere** (cu excepția, celor anunțate în căutare sau în alte cazuri prevăzute de legislație) a persoanelor. PF are obligația să rețină, la solicitarea autorităților competente, persoanele date în căutare în cazul în care acestea se eschivează de la urmărire sau de la pedeapsa penală, precum și să rețină persoane în alte cazuri prevăzute de legislație⁹².

Deși, PF realizează un șir de acțiuni din care derivă reținerea propriu-zisă a persoanelor în zona de frontieră, în timpul asigurării și menținerii ordinii publice, combaterii criminalității și migrației ilegale, măsuri speciale de investigații, urmărire penală, etc – această obligație expresă nu este garantată de legislația cadru, chiar dacă art.273 Codul de procedură penală prevede PF ca organ de constatare⁹³. În același timp, legea specială mandatează angajații PF cu dreptul de a purta armă și aplicare a forței și a mijloacelor speciale în timpul activității polițienești. Rămân neclare motivele *eludării* de la menționarea expresă a dreptului sau obligației de a reține persoanele de PF.

Totuși, IGPF este parte componentă a organelor poliției, iar în caz de război a domeniului de apărare națională. Pe timp de pace, PF exercită misiuni polițienești. Iar, din textul Legii speciale rezidă că PF are competențe în ceea ce ține de stopare, verificare, reținere, transportare, adoptare de decizii imediate, aplicare a armei și a uzului de forță, etc. În prezentul text, reținerea include orice limitare a liberei circulații, inclusiv cu caracter penal și non-penal asupra persoanelor. În această perioadă, persoana reținută se află în custodia PF. Urmare, PF poartă răspundere față de viața, siguranța și securitatea acestora. Orice reținere trebuie să fie justificată și necesară, iar dacă aceasta durează mai mult decât minimul necesar, persoanei trebuie să-i fie asigurate accesul la facilitățile elementare (apă, alimentație, wc, acces la bagaje, interpret, avocat, etc), siguranță și garanții împotriva formelor de abuz (apărare, non-maltratare, asistență medicală, etc).

Constatările echipei de monitorizare, arată că în PTF/ SPF persoanele reținute sunt documentate inițial, după care transmise-predare către Direcțiile regionale. Însă, PTF/ SPF **nu mențin o evidență** scrisă într-un Registru despre datele, perioada reținerii și detenției persoanelor respective. Potrivit angajaților PF, conform Legii speciale PF nu este o instituție de reținere, cum ar fi poliția națională și nu are asemenea prerogative. Deși, în practică, zilnic sunt reținute persoane la frontieră, zona de frontieră sau alte locuri, PF nu are o reglementare clară în acest sens.

În opinia noastră expusă inclusiv în rapoartele anterioare, PF trebuie să aibă procese determinate și să mențină o evidență a persoanelor reținute (indiferent de durate) pentru o mai bună protecție a angajaților, dar și de prevenire a abuzurilor. Pe cealaltă parte, orice persoană are dreptul să cunoască instituția reținerii, durata reținerii, acuzațiile inițiale și să conteste aceste decizii administrative unipersonale sau colegiale.

În această ordine de idei, PF trebuie să-și restructureze procesele, astfel încât să asigure o mai bună protecție a tuturor, inclusiv în contextul fluxului sporit de persoane.

⁹² Lit.b, pct.4, art.6 a Legii 283/2011 cu privire la Poliția de frontieră:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144603&lang=ro#

⁹³ Art.273 Cod de procedură penală, disponibil:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146153&lang=ro#

Urmează a fi menționat faptul că, **reținerea migranților și refugiaților la frontieră este considerată o măsură temporară și trebuie să fie utilizată doar în cazuri strict necesare, conform standardelor internaționale**. Aceste standarde subliniază principiile proporționalității și legalității, impunând statelor să limiteze utilizarea reținerii și să asigure alternative viabile pentru grupurile vulnerabile.

În acest sens, există mai multe **recomandări internaționale** care solicită statelor să respecte principiile drepturilor omului și garanțiilor în procesul de reținere a persoanelor la frontieră: -

- **Pactul global pentru migrație sigură**, ordonată și reglementată (2018) subliniază necesitatea evitării măsurilor coercitive și promovarea alternativelor la reținere, cum ar fi monitorizarea comunitară. Documentul atrage atenția asupra dreptului migranților la protecție și respectarea principiilor umanitare⁹⁴.
- **Raportul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați** privind refugiații, repatriații și persoanele strămutate, și aspecte umanitare (Rezoluția ONU 77/198 din 2022) - reafirmă principiul conform căruia reținerea solicitanților de azil trebuie să fie evitată. Statele sunt încurajate să aplice mecanisme de evaluare individuală înainte de a recurge la reținere și să acorde prioritate protecției drepturilor fundamentale ale refugiaților.⁹⁵
- **Consiliul Drepturilor Omului** – Încălcări ale drepturilor omului la frontierele internaționale: tendințe, prevenire și responsabilitate (2022) atrage atenția asupra faptului că reținerea migranților la frontieră poate duce la încălcări grave ale drepturilor omului, inclusiv privare ilegală de libertate, abuzuri și lipsa accesului la justiție.⁹⁶
- **Raportul Raportorului Special privind drepturile migranților** (2022) evidențiază utilizarea disproporționată a reținerii și necesitatea unor măsuri alternative bazate pe protecția drepturilor omului. Recomandă ca reținerea să fie o măsură excepțională, justificată doar în situații bine documentate.⁹⁷
- **Standardele Comitetului european pentru prevenirea torturii (Normele CPT)**, referitoare la detenția migranților și persoanelor la poliție⁹⁸.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) a jucat un rol crucial în stabilirea standardelor privind reținerea și detenția migranților, printr-o serie de hotărâri care au reafirmat obligațiile statelor de a respecta drepturile fundamentale ale acestora: -

- În cazul *M.S.S. c. Belgia și Grecia* (2011) CtEDO a stabilit că Belgia a încălcat drepturile unui solicitant de azil prin returnarea acestuia în Grecia, unde condițiile din centrele de recepție erau inumane și degradante. Hotărârea a clarificat, de asemenea, obligațiile statelor privind principiul non-refoulement, subliniind că migranții nu pot fi trimiși într-un stat unde ar putea fi supuși unui tratament inuman⁹⁹.

⁹⁴ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (2018) <https://docs.un.org/en/A/RES/73/195>

⁹⁵ Resolution 77/198 - Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, questions relating to refugees, returnees and displaced persons and humanitarian questions (2022) <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/63be99554.pdf>

⁹⁶ Human Rights Council - Human Rights Violations at International Borders: Trends, Prevention and Accountability (2022) <https://docs.un.org/en/A/HRC/50/31>

⁹⁷ <https://docs.un.org/en/A/77/189>

⁹⁸ Normele CPT, disponibil:

https://www.coe.int/en/web/cpt/standards?p_p_id=com_liferay_journal_content_web_portlet_JournalContentPortlet_INSTANCE_rmo9MHZGnl46&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&com_liferay_journal_content_web_portlet_JournalContentPortlet_INSTANCE_rmo9MHZGnl46_languageId=ro_RO#police

⁹⁹ <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-103050%22%5D%7D>

- CtEDO a intervenit și în protecția minorilor migranți, așa cum reiese din cazul *Rahimi c. Grecia (2011)*¹⁰⁰. Curtea a constatat că plasarea unui minor neînsoțit în detenție administrativă fără sprijin adecvat constituia o încălcare a articolului 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care interzice tratamentele inumane și degradante. Grecia a fost condamnată pentru lipsa măsurilor de protecție a copilului și condițiile precare din detenție.
- În cazul *Khlaifia și alții c. Italia (2016)*¹⁰¹, CtEDO a constatat că migranții au fost deținuți în condiții inumane și nu au avut acces la un remediu eficient. Curtea a criticat detenția arbitrară și lipsa de transparență a autorităților italiene în gestionarea migranților, consolidând astfel standardele privind dreptul la un recurs efectiv.

4.2. Condițiile de reținere și detenție

Așa cum prevede Legea cu privire la poliția de frontieră, PF este **obligată să rețină doar persoanele în căutare și în alte cazuri** prevăzute de legislație. PF nu are atribuții stabilite expres în legislație de asigurare a detenției persoanelor reținute la frontieră, deși aceasta reține persoane. În aceeași ordine de idei, Regulamentul de organizare și funcționare a IGPF – **nu are nicio prevedere** ce vizează competențele PF în domeniul reținerii și detenției. Nici măcar, obligația prevăzută de art.6, pct.4 lit.b din Legea specială, nu se regăsește în prevederile Regulamentului vizat¹⁰².

În același timp, aceste atribuții le are Poliția națională¹⁰³. Potrivit art.21 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, în domeniul de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, al protecției drepturilor și intereselor legitime ale persoanei și comunității, poliția are următoarele atribuții:

- k) asigură deținerea persoanelor reținute în izolatoarele de detenție provizorie, precum și escortarea acestora;
- p) reține și deține în locuri special stabilite străinii care au intrat clandestin, se află ilegal și sînt supuși expulzării de pe teritoriul Republicii Moldova;

Stricto sensu, doar poliția națională are în sarcină reținerea și detenția străinilor ce au intrat clandestin, se află ilegal și sunt supuși expulzării. Așadar, reiese că PF nu are atribuții de a reține și deține străinii ce au intrat ilegal sau să-i expulzeze. PF trebuie să transmită aceste persoane poliției. Or, poliția națională ar trebui să activeze de comun cu poliția de frontieră în timpul patrulării frontierei, realizării controlului în PTF, etc, pentru ca poliția să-și realizeze atribuțiile de reținere a străinilor. La fel, trebuie să menționăm că Poliția Națională **nu dispune** de „locuri special stabilite” pentru detenția străinilor, decât 14 izoloare de detenție preventivă în care sunt plasate toate persoanele bănuite.

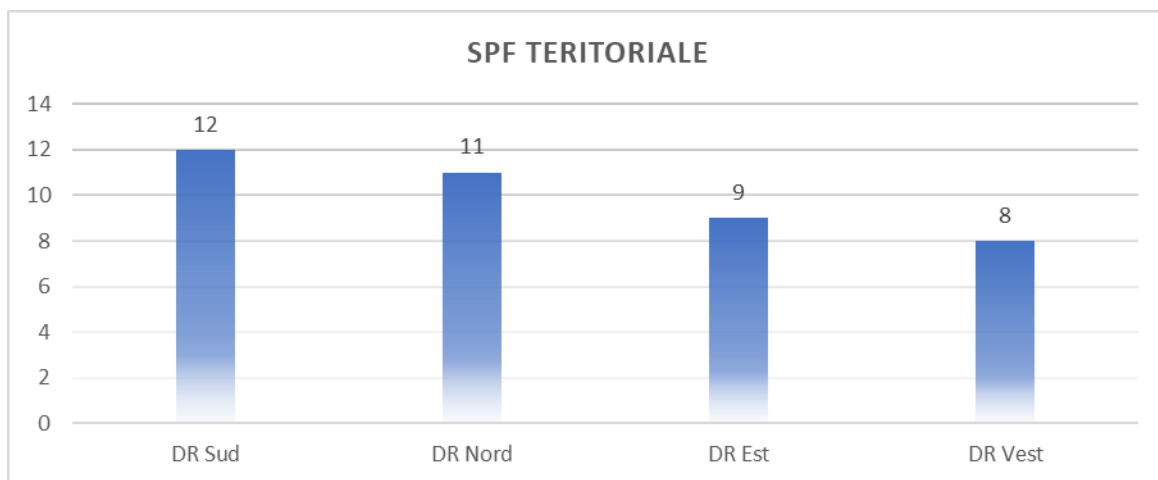
Potrivit organigramei PF, Direcția regională Nord are în subordine 11 SPF, Direcția regională Sud – 12 SPF, Direcția regională Vest are 8 SPF, Direcția regională Est – 9 SPF. La fel, există SPF Aeroporul Internațional Chișinău. În total: **41 sectoare** ale poliției de frontieră: -

¹⁰⁰ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22002-550%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-550%22]})

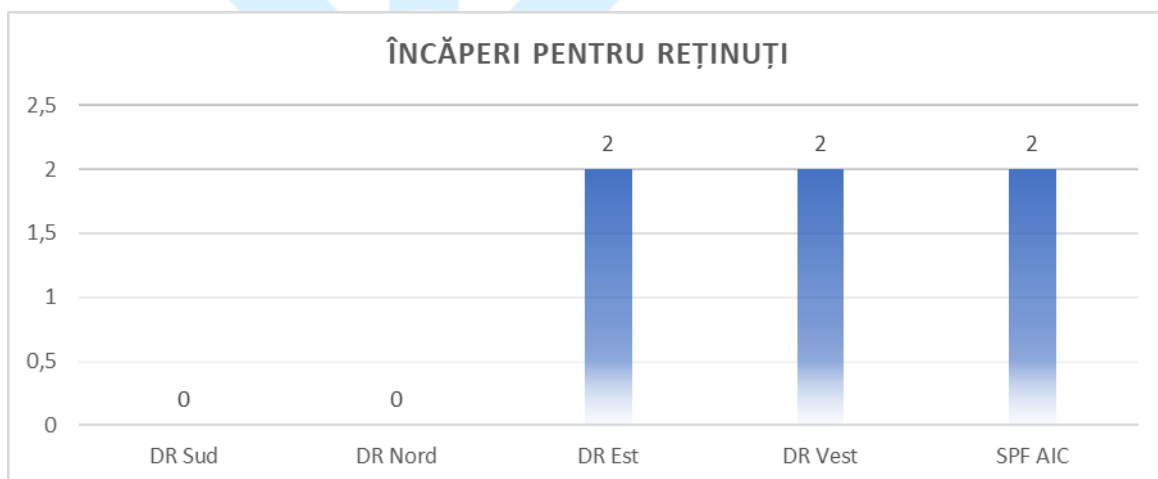
¹⁰¹ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-170054%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-170054%22]})

¹⁰² HG 1145/2018 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=145992&lang=ro#

¹⁰³ Legea 320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141605&lang=ro#

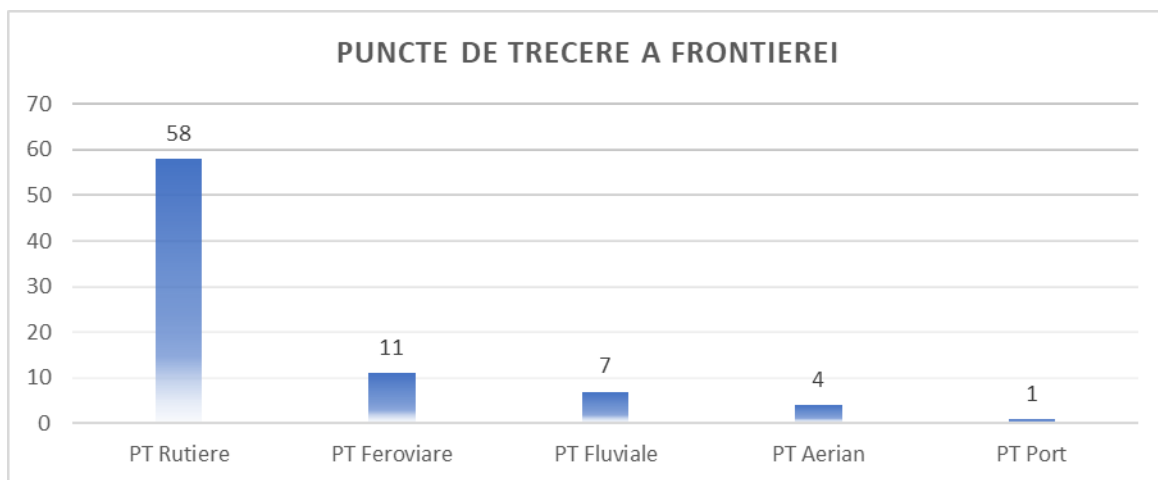


Direcțiile regionale Nord și Sud **nu dispun de spații** sau încăperi pentru persoanele reținute în SPF. Iar, direcțiile regionale Vest și Est **au câte două încăperi** ce se află în gestiunea Serviciului Vamal. La fel, în SPF AIC **sunt 2 camere** pentru reținere. În total, potrivit informației remise către OAP de IGPF, PF dispune **doar de 6 încăperi** pentru reținuți din 41 SPF: -



În același timp, potrivit Regulilor de regim în punctele de trecere a frontierei de stat (în vigoare din 06 ianuarie 2025), se numără **58 puncte de trecere rutiere** deschise traficului internațional, interstatal și local; **11 puncte de trecere feroviare**; **7 puncte de trecere fluviale**; **4 puncte de trecere aerian** și **1 punct de trecere portuar**¹⁰⁴: -

¹⁰⁴ HG 862/2024 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.28/2024 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146588&lang=ro



Potrivit Normelor tehnice de înzestrare a PTF (pct.7), ținând cont de infrastructura existentă a PTF, acestea se înzestrează cu: -

- ✓ **încăperi pentru solicitanții de azil** separat, pentru ambele sexe, dotate cu condiții minime de igienă,
- ✓ **încăperi pentru controlul în linia a doua,**
- ✓ **încăperi pentru persoanele reținute** (dotate cu mobilier, sursă de apă potabilă, WC separat, vas de colectare a deșeurilor și cu trusă medicală) și
- ✓ **încăperi pentru izolarea persoanelor suspectate de boli** infecțioase și contagioase (dotate cu mobilier, sursă de apă potabilă, WC separat, vas de colectare a deșeurilor și cu trusă medicală).

De până în 2024, responsabil de înzestrarea punctelor de trecere rutiere a fost Serviciul Vamal¹⁰⁵. Iar, din 2025, Serviciul Vamal oferă PF încăperi pentru efectuarea controlului la trecerea frontierei, precum și pentru persoanele reținute și solicitanții de azil. Responsabil de înzestrarea acestor încăperi se consideră Poliția de Frontieră¹⁰⁶. Respectiv, PF urmează să preia gestionarea, întreținerea, construcția și înzestrarea PTF cu (a) încăperi pentru solicitanții de azil [...], (b) încăperi pentru controlul în linia a II-a, (c) încăperi pentru persoanele reținute [...] și (d) încăperi pentru izolarea persoanelor suspectate de boli infecțioase și contagioase [...].

În vizitele realizate, niciun PTF nu dispunea de cele 4 încăperi (cu excepția unora ce avea or încăperi pentru solicitanții de azil și pentru controlul în linia II-a, or doar una din încăperile menționate). Potrivit angajaților PF, printre motivele neimplementării HG privind normele de înzestrare în vigoare din 2017 au fost lipsa spațiilor și dezinteresul Serviciului Vamal în a asigura angajamentele respective.

Echipa de vizită a monitorizat unele încăperi pentru reținerea persoanelor. Spre exemplu, la PTF „Leușeni-Albița” există o cameră „de așteptare” pentru persoanele reținute, dotată cu gratii, 2 intrări, monitorizare video, o masă și o canapea. Personal pentru supravegherea fizică a acestei încăperi nu este, din lipsa personalului angajat la general și lipsa în statele de personal a unei asemenea funcții. Înainte de vizită, o persoană reținută de angajații PF Leușeni, a părăsit această încăpăre improvizată,

¹⁰⁵ Pct.13 Normele de înzestrare a PTF, HG 297/2017 pentru implementarea Legii 215/2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146362&lang=ro#

¹⁰⁶ Pct.15 Normele de înzestrare a PTF, HG 862/2024 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.28/2024 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146588&lang=ro

fără a înștiința personalul și a plecat într-o direcție necunoscută. Incidentul a fost gestionat rapid, iar persoana a fost reținută în zona de frontieră la scurt timp.

În alte PTF, angajații lucrează cu persoanele reținute în cabinetele lor (la fel, insuficiente) sau spații improvizate. Ulterior, acestea sunt transportate la Direcțiile regionale sau sunt predate instituțiilor ce au dispus măsuri de căutare, etc. De obicei, unii angajați au susținut că acest proces nu durează mai mult de 3 ore, alții, însă au menționat că perioada de reținere depășește 3 ore și depinde de cât de rapid reacționează instituțiile solicitate. Tot angajații PF au susținut echivoc că fac față tuturor provocărilor, ca parte componentă a activității polițienești și că depun eforturi ca fiecare persoană să fie tratată cu demnitate.

În cinci din șapte SPF vizitate existau încăperi pentru reținerea și detenția persoanelor reținute (SPF Tudora 1, SPF Tudora 2, SPF Ocnița, SPF Leova și SPF Costești – utilizat pentru rețineri, staționare și solicitanții de azil). Acomodările erau diferite. Spre exemplu: la SPF Ocnița, camera de reținere avea 2 paturi și era pe același hol cu camera și acomodările pentru solicitanții de azil. Camera se află într-o stare de igrasie, fără iluminare corespunzătoare¹⁰⁷. Angajații PF Ocnița au menționat că această odaie nu este utilizată. Evidența persoanelor reținute nu se realizează. La SPF Tudora-1 se utilizează una dintre odăile renovate pentru solicitanții de azil. SPF Tudora-2 dispune de un spațiu dispune de un spațiu de suprafață 2x2 m, utilizat în calitate de (1) cameră pentru control corporal preventiv și (2) cameră pentru reținuți. Camera respectivă dispune doar de o masă, o baterie pentru agentul termic și lumină artificială (care se conectează din afara spațiului). Accesul în camera respectivă este limitat de ușă din gratii, încuiată cu lacăt. La SPF Leova există o încăpere utilizată pentru reținere, audieri, ce are masă de birou, 2 canapele mici, dulap pentru acte. Angajații PF Leova au susținut că această încăpere este utilizată ca spațiu de așteptare, decât de reținere. SPF Costești dispune de un dormitor cu 3 paturi și o încăpere la etajul II, din 10 paturi utilizată, în caz de necesitate pentru orice situații majore (reținere, plasament, odihnă, așteptare, solicitanți de azil). În lipsa unui registru de evidență a persoanelor plasate în spațiile respective a fost imposibil de aflat mecanismul de asigurare reală a garanțiilor fundamentale. Totuși, angajații PF au menționat că raportează toate reținerile la Direcțiile regionale prin dispecerat și nu realizează o evidență scrisă. Iar, în unele PTF au menționat că se fac înregistrările respective în Registrul de consemne.

Majoritatea SPF se află în imediata apropiere de PTF. Sediile SPF au fost construite ca tip de cazarmă, însă, nu au fost revitalizate de decenii. Respectiv, toate edificiile vechi au nevoie de reabilitare totală, reconstrucție și replanificări, astfel încât să asigure condiții demne de activitate pentru personal și persoane aflate în custodie. Unele din SPF au spații, însă nu pot fi utilizate din cauza lipsei reparației lor și acomodărilor necesare. Alte SPF au fost renovate capital cu 5 ani în urmă. Echipa de vizită a fost asigurată că anual sunt planificate fonduri pentru renovări capitale, inclusiv din surse externe.

Tot aici, trebuie să menționăm că PTF și SPF nu pot asigura persoanelor reținute/ cazate hrană pe durata procedurilor administrative, din cauză că o asemenea linie bugetară nu există. De obicei, angajații PF le procură străinilor hrană, ori merg cu aceștia la magazinele din imediata apropiere, unde își procură hrana necesară din sursele proprii. Unele PTF/ SPF nu au spații de îmbăire, ceea ce creează dificultăți de igienă. De regulă, persoanele reținute se pot afla în SPF de la 1 la 20 ore.

Deținuții au acces la **asistență medicală** doar dacă prezintă acuze sau dureri. Personalul va solicita 112 în aceste cazuri. **Examinarea medicală** a persoanelor reținute privind existența sau lipsa leziunilor nu se realizează. Majoritatea angajaților PF au susținut că nu au avut cazuri de îmbolnăvire a persoanelor reținute în practică și că vor apela imediat la serviciile de urgență în cazurile respective. Rămâne neclar, mecanismul de intervenție în cazul reținerii unei persoane cu leziuni, autovătămări sau tentative suicidale, cât și a protecției angajaților. Angajații au răspuns diferit la această întrebare.

¹⁰⁷ file:///C:/Users/User/Downloads/raport_vizita_ptf_ocnita_otaci_spf_ocnita_28.10.2022_pe-site-1.pdf

Lipsa unor mecanisme clare de evidență și control al persoanelor reținute, împreună cu condițiile de cazare și tratament inadecvate, ridică riscuri legate de respectarea drepturilor fundamentale ale acestora. Persoanele care au fost reținute nu beneficiază de un regim corespunzător, iar lipsa unui registru pentru monitorizarea acestora poate duce la riscuri de abuzuri sau încălcări a drepturilor lor.

Detenția migranților și refugiaților este considerată o măsură extremă, care ar trebui aplicată doar în circumstanțe clar definite și pentru o perioadă limitată de timp. Astfel, sunt mai multe **recomandări internaționale** relevante privind abordarea detenției a persoanelor refugiate sau migrante:

- Consiliul Drepturilor Omului – Raport privind drepturile migranților (2023) recomandă statelor să limiteze utilizarea detenției administrative și să se asigure că toate persoanele reținute au acces la un proces echitabil și la asistență juridică. Documentul pune accent pe condițiile de detenție și protecția grupurilor vulnerabile, precum minorii și femeile.¹⁰⁸
- Consiliul Drepturilor Omului – Discuție intersesiune privind drepturile migranților: prevenirea și responsabilitatea pentru încălcările drepturilor omului în tranzit (2024) subliniază că detenția trebuie să fie utilizată doar ca ultimă soluție. Statele sunt îndemnate să implementeze mecanisme independente de monitorizare a locurilor de detenție pentru a preveni abuzurile și tratamentele inumane.¹⁰⁹
- Comentariul General nr. 1 (2024) al Subcomitetului ONU pentru Prevenirea Torturii analizează detenția migranților în contextul locurilor de privare de libertate. Documentul subliniază importanța supravegherii independente pentru prevenirea tratamentelor degradante și impune standarde stricte pentru protecția persoanelor deținute.¹¹⁰
- Recomandarea CM/Rec(2022)17 a Consiliului Europei vizează protecția femeilor și fetelor migrante, refugiate și solicitante de azil, subliniind că detenția acestora trebuie evitată în orice circumstanțe. Documentul recomandă măsuri speciale de protecție pentru femeile însărcinate și mamele cu copii.¹¹¹

4.3. Condițiile de cazare a solicitanților de azil

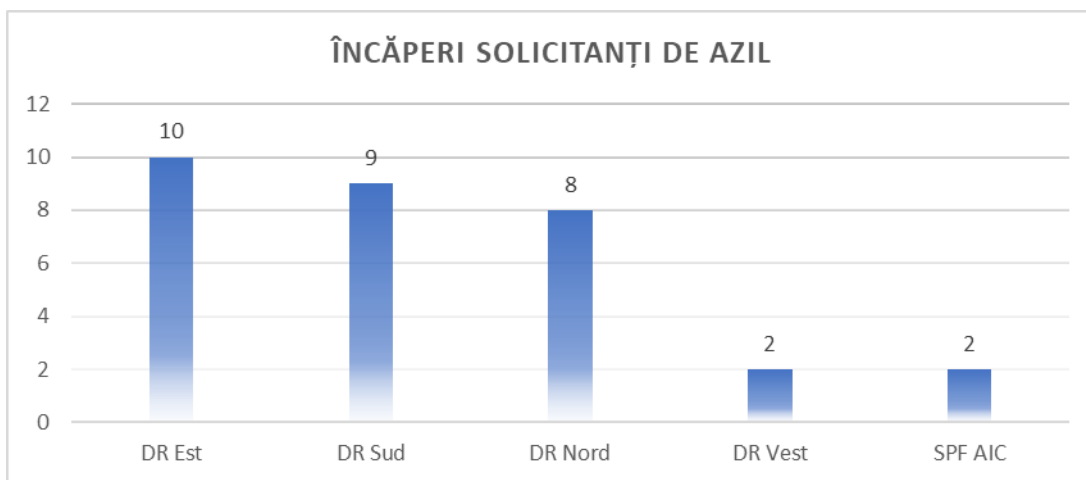
Potrivit datelor IGPF, în cele **41 sectoare** ale poliției de frontieră sunt **31 încăperi** pentru solicitanții de azil. Cele mai multe spații de azil sunt în cadrul SPF ale Direcției regionale Est cu 10 încăperi, după care la Direcția regională Sud – 9 încăperi, 8 se află în cadrul SPF ale Direcției regionale Nord și câte 2 sunt la SPF din Vest și SPF Aeroportul Internațional Chișinău: -

¹⁰⁸Raportul Secretarului General, Drepturile omului ale migranților, 2023 disponibil: <https://docs.un.org/en/A/HRC/54/81>

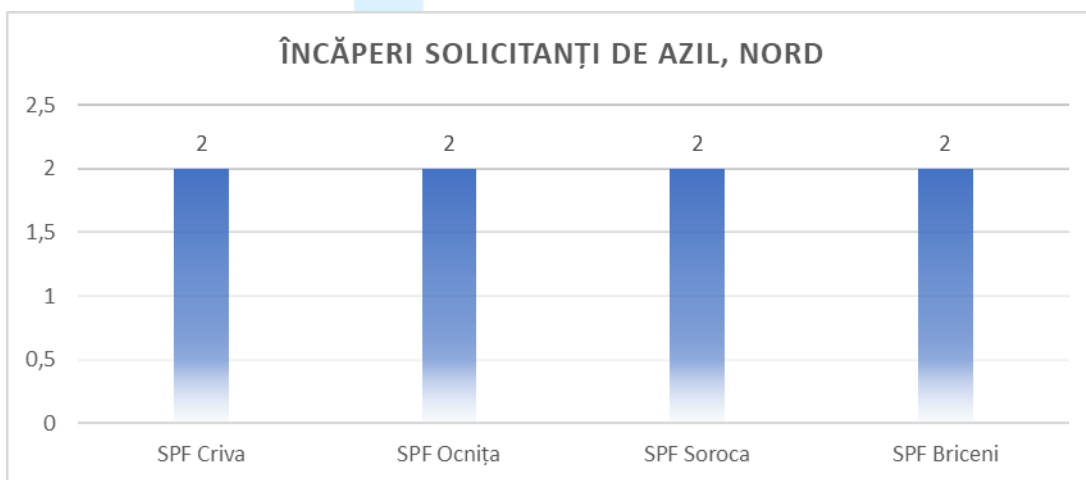
¹⁰⁹ Raportul Oficiului Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului, Panel de discuții intersesiuni despre drepturile omului migranți, disponibil: <https://docs.un.org/en/A/HRC/57/32>

¹¹⁰ Subcomitetul ONU împotriva torturii, Comentariu general nr.1, 2024: <https://docs.un.org/en/CAT/OP/GC/1>

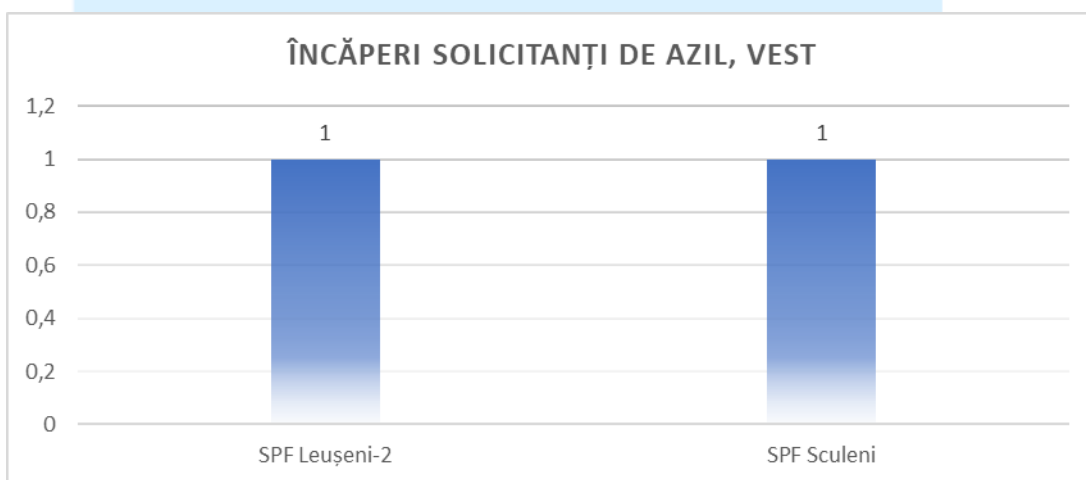
¹¹¹ Consiliul Europei, Protecția drepturilor migranților refugiați și solicitanți de azil femei și fete, 2022, disponibil: <https://rm.coe.int/prems-092222-gbr-2573-recommandation-cm-rec-2022-17-a5-bat-web-1-/1680a6ef9a>



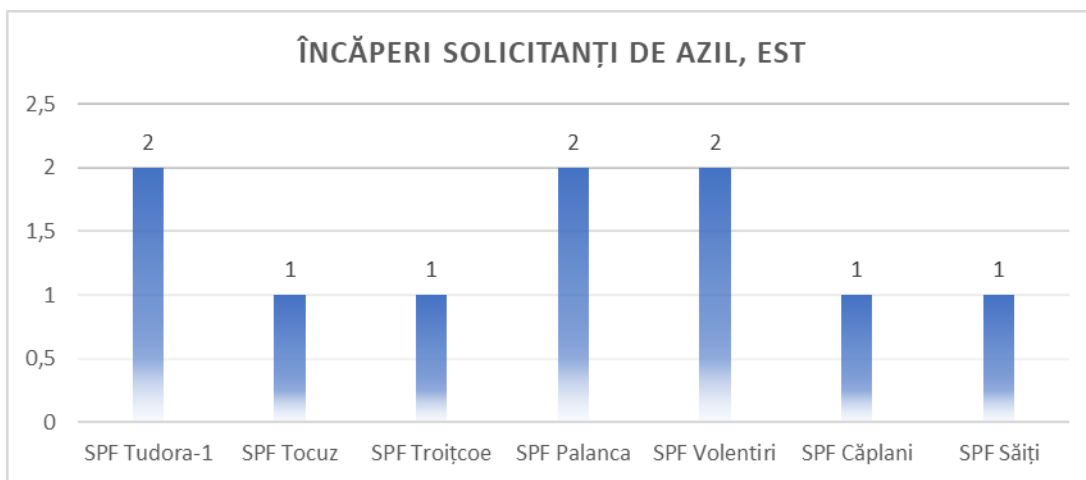
În cadrul Direcției regionale Nord, doar **4 din 11 SPF** dispun de spații pentru solicitanții de azil:



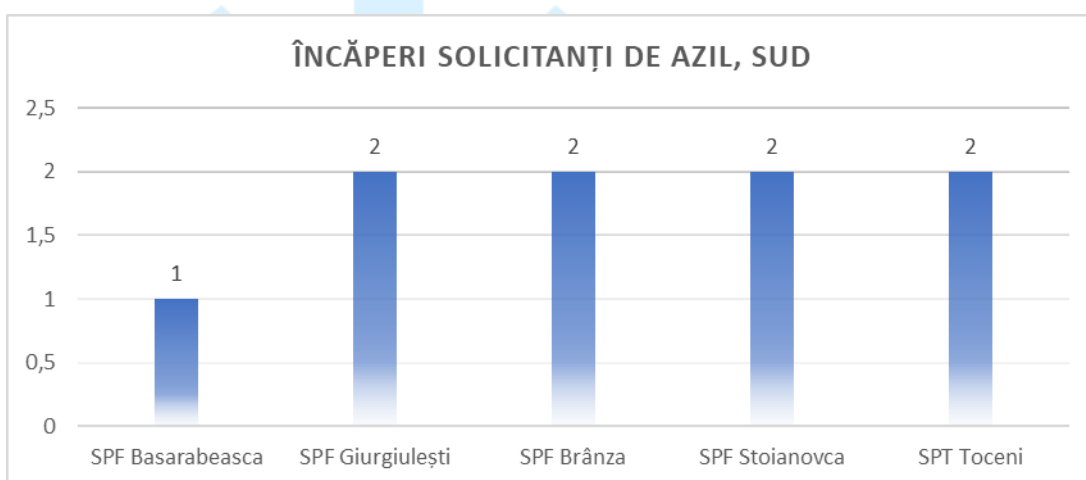
Direcția regională Vest are **8 SPF** în subordine, dintre care **doar în 2 SPF** sunt încăperi pentru solicitanții de azil: -



La Direcția regională Est sunt **9 SPF**, dintre care **7 SPF** au încăperi pentru solicitanții de azil: -



Direcția regională Sud are cele mai multe SPF în subordine, dintre care **doar 5 SPF** au încăperi pentru solicitanții de azil: -



De regulă, fiecare încăpere pentru solicitanții de azil dispune de minimum 2 paturi supraetajate.

În mare parte, finanțarea construcției și amenajării acestor încăperi a fost grație suportului financiar al Agenției ONU pentru Refugiați, altor parteneri de dezvoltare și din bugetul de stat prin intermediul IGPF.

Avocatul Poporului a avut anterior ocazia să observe respectarea condițiilor materiale de cazare a solicitanților de azil în unele PTF/ SPF în cadrul vizitelor sale de monitorizare sau în cadrul echipelor multifuncționale (UNCHR, CDA, IGM, IGPF și OAP) elaborând rapoarte în acest sens¹¹². IGPF a reacționat prompt la recomandările Ombudsmanului privind remedierea situației, în limita posibilităților.

Așadar, condițiile materiale de cazare a solicitanților de azil urmare a vizitelor realizate în perioada octombrie – decembrie 2024, diferă de la improprie - la demne. Mai jos vom oferi câteva exemple: -

¹¹² <https://ombudsman.md/rapoarte/prevenirea-torturii/rapoarte-de-vizita/>

SPF Costești	Condițiile materiale de cazare a solicitanților de azil (oct.2024). Constatări din vizită - Conform datelor din registrul de solicitanți de azil de la PTF Costești-Stânca, în 2022 au fost înregistrați 114 solicitanți, dintre care 62 bărbați și 52 femei. În 2023, numărul total de solicitanți a scăzut la 23, incluzând 13 femei și 10 bărbați. Pentru 2024 (până la data vizitei) au fost înregistrați 31 de solicitanți, dintre care 5 femei și 26 bărbați. În ceea ce privește minorii în situații de risc, conform registrului de primire-predare a copiilor, în 2022 au fost înregistrați 10 copii, în 2023 - 12 copii, iar în 2024 (până la data vizitei) au fost înregistrați 2 copii. Conform datelor disponibile la SPF Costești, nu există înregistrări ale solicitanților de azil, aspect care indică o lipsă de documentare directă la nivelul acestui sector. Angajații asigură că toate informațiile relevante despre solicitanții de azil sunt înregistrate și gestionate exclusiv la PTF, inclusiv cazurile de treceri ilegale, care sunt consemnate la PTF și ulterior transmise SPF. Totuși, echipa de monitorizare nu a identificat nici o înregistrare a trecerilor ilegale în cadrul SPF, iar alte registre esențiale, cum ar fi cel pentru intrare-ieșire, cel de documentare a leziunilor, de solicitare a asistenței juridice sau de avocați și cel de aplicare a forței fizice, lipsesc din evidența sectorului. SPF notifică IGM, care, conform procedurii, preia persoanele reținute în termen de 12 ore și le transferă la birourile teritoriale pentru documentare și cazare. Condițiile materiale ale SPF pentru solicitanții de azil sunt extrem de precare. Acesta dispune de 2 dormitoare: primul are trei paturi pentru o persoană, iar al doilea dispune de zece paturi, ambele în stare nesatisfăcătoare, cu saltele uzate. Lipsesc dulăpioarele sau zonele pentru păstrarea lucrurilor personale. Pereții sunt în igrasie, iar geamurile vechi din lemn permit intrarea aerului rece. Sistemul de încălzire este autonom. Facilitățile sanitare sunt situate la primul etaj (doar un wc), în timp ce dormitoarele se află la etajul al doilea, ceea ce îngreunează accesul persoanelor cu nevoi speciale, și nu doar. Temperatura din dormitoare este extrem de scăzută, iar băile sunt în stare precară, având gresie și faianță deteriorate, robinete defecte și lipsă de intimitate sau separare pe sexe. Deși există o lumină naturală și artificială suficientă, nu există un loc dedicat pentru luarea mesei sau pentru păstrarea alimentelor procurate, iar mesele nu sunt asigurate de către sectorul de poliție de frontieră. Informațiile referitoare la drepturile solicitanților de azil, inclusiv dreptul la asistență juridică și de alt tip, nu sunt disponibile la intrarea în sector. Examinările medicale se efectuează doar în cazuri excepționale și la solicitarea serviciului 112. Conform angajaților, numărul persoanelor cazate este, de obicei, mic, iar reținerile nu durează mai mult de 12-20 ore. Cu toate acestea, condițiile existente necesită îmbunătățiri urgente, pentru ca persoanele să fie asigurate atât material, cât și informațional. Nu există acces la bibliotecă, TV/ radiou sau internet gratuit.
SPF Basarabeasca	Condițiile materiale de cazare a solicitanților de azil (oct.2024). Constatări din vizită - Sectorul de poliție de frontieră gestionează 2 camere destinate plasării temporare a solicitanților de azil sau a persoanelor aflate sub protecție temporară, situate la etajul doi, însă fără acces adaptat pentru persoanele cu nevoi speciale. Prima cameră include șase paturi într-un spațiu de sub 10 m², având la dispoziție opt dulăpioare cu cheie pentru depozitarea obiectelor personale. A doua cameră are de asemenea șase paturi într-un spațiu și mai redus, de sub 8 m², dar dispune doar de două dulăpioare. Această disproporție între numărul de paturi și dulăpioare denotă o organizare nepractică și lipsită de funcționalitate. Există, un spațiu pentru wc comun și un spațiu pentru duș. Baia se află într-o stare precară, prezentând deteriorări la nivelul tavanului, scurgeri de apă și semne evidente de igrasie și umezeală, fiind afectată și de temperaturi scăzute. Deși iluminarea naturală și artificială sunt adecvate, climatul intern este influențat de condițiile menționate. În schimb, paturile sunt echipate cu saltele ortopedice, perne și pături curate, menținând astfel un nivel de confort acceptabil. Condițiile generale ale

	camerelor sunt apreciate drept satisfăcătoare, deși îmbunătățiri majore ar putea crește considerabil calitatea și siguranța spațiului oferit solicitanților. Este necesară reparația acoperișului. Solicitanții de azil nu sunt asigurați cu alimente de către SPF, aceștia sunt conduși de către angajații sectorului de poliție la magazinele alimentare din preajmă, pentru a-și procura alimente. Potrivit Registrului de evidență a cererilor de azil depuse de solicitanții de azil, au depus cereri de solicitare a formei de protecție 181 persoane refugiate din Ucraina. Toți solicitanții de azil sunt bărbați ce au traversat frontiera prin zona verde. Nu există acces la bibliotecă, TV/ radiou sau internet gratuit.
--	--

PTF Leușeni	Condițiile materiale de cazare a solicitanților de azil (oct.2024). Constatări din vizită - În 2022 au fost înregistrate 31 cereri de azil. În 2023 alte 5 cereri de azil înregistrate. Iar, în 2024, datele nu erau încă confirmate. Solicitățile de azil sunt preluate exclusiv în cadrul PTF „Leușeni-Albița”, fără înregistrări de cereri prin zona verde. Majoritatea solicitanților sunt cetățeni ai Ucrainei, incluzând femei, bărbați și copii. În cadrul PTF există o cameră special amenajată pentru solicitanții de azil, care include: 3 paturi, 2 mese, 5 scaune, toaletă și duș, un dulap metalic compartimentat în 3 secțiuni. Spațiul a fost renovat din fonduri europene. Nu există acces la bibliotecă, TV/ radiou sau internet gratuit.
--------------------	---

SPF Ocnița	Condițiile materiale de cazare a solicitanților de azil (oct.2024). Constatări din vizită - SPF dispune de 2 odăi pentru solicitanții de azil și o cameră separată pentru persoanele reținute. Fiecare odaie pentru solicitanți este dotată cu: două paturi de tip etaj și câte un scaun și o masă. Ferestrele sunt mici, de tip „oberliht” și au gratii, oferind o sursă limitată de lumină naturală. Deși iluminatul artificial este prezent, în anumite odăi becurile lipsesc sau sunt defecte, ceea ce afectează condițiile de vizibilitate, îndeosebi în lipsa luminii naturale suficiente. Baia și grupul sanitar sunt comune, iar o odaie destinată solicitanților de azil dispune de un WC separat în cameră, împărțit prin partiții de aproximativ 1 metru de la sol și o ușă. Această configurație, însă, nu oferă intimitate și limitează igiena. Dușul funcționează, însă la momentul vizitei, nu era disponibilă apa caldă. Toate încăperile prezintă semne de igrasie, iar baia prezintă mucegai, afectând calitatea aerului și condițiile de igienă generale, în ciuda intervențiilor de reparații cosmetice. Persoanele cazate au posibilitatea de a-și păstra bunurile în camera specializată de depozitare. Hrana nu este asigurată de către SPF, însă la solicitare și din propriile resurse a solicitanților, aceștia pot fi transportați de către SPF la cel mai apropiat magazin pentru achiziționarea produselor necesare. Nu există acces la bibliotecă, TV/ radiou sau internet gratuit. Potrivit Registrului de evidență a cererilor de azil depuse de solicitanții de azil (acesta nu are număr și data deschiderii), în perioada 01.01.2023 – 22.10.2024 au depus cereri de solicitare a formei de protecție 684 persoane refugiate din Ucraina. Toți solicitanții de azil sunt bărbați ce au traversat frontiera prin zona verde. Nici o persoană nu a fost returnată în Ucraina. Conform Registrului, nu în toate cazurile notate sunt indicate: ora înregistrării cererii; ora informării IGM și ora preluării acestuia de IGM.
-------------------	---

SPF Leova	Condițiile materiale de cazare a solicitanților de azil (noi, 2024). Constatări din vizită - SPF Leova nu este renovat. Acesta dispune de 1 cameră improvizată pentru solicitanții de azil și una pentru documentarea persoanelor care au traversat ilegal frontiera. Condițiile materiale în care sunt cazați solicitanții de azil sunt nesatisfăcătoare. Aceștia beneficiază de o cameră comună, dotată cu un singur pat, iar facilitățile de igienă sunt comune, ceea ce contribuie la o experiență de trai deficitară. În timpul vizitei, s-au constatat probleme grave, precum prezența igrasiei și un miros neplăcut în odaie, iar temperaturile din interior sunt foarte scăzute, ceea ce afectează confortul și sănătatea acestora. De asemenea, este important de menționat că SPF nu asigură hrana solicitanților, aceștia fiind nevoiți să se îngrijească singuri de alimentația lor, ceea ce poate reprezenta o provocare suplimentară în contextul situației lor precare. Nu există acces la bibliotecă, TV/ radiou sau internet gratuit. Numărul redus de solicitanți de azil în prezent poate părea favorabil, însă această situație generează provocări semnificative pentru structurile SPF și PTF. Cu toate acestea, în eventualitatea unor migrații masive sau în situații excepționale, aceste puncte de trecere nu sunt pregătite să facă față unui aflux major de refugiați. Astfel, lipsa infrastructurii adecvate și a resurselor necesare ar putea duce la o gestionare ineficientă a fluxului crescut de persoane, ceea ce ar putea avea consecințe negative asupra procesului de azil și a asistenței acordate solicitanților.
------------------	--

SPF Tudora-1	Condițiile materiale de cazare a solicitanților de azil (noi, 2024). Constatări din vizită - SPF „Tudora-1” este situat în satul Tudora, raionul Ștefan Vodă, într-o zonă de frontieră mixtă cu SPF Palanca. În 2019, SPF „Tudora-1” a fost renovat complet, fapt pentru care au fost îmbunătățite semnificativ facilitățile. Sectorul este dotat cu spații de lucru, zone de odihnă și recuperare pentru personalul de tură, blocuri sanitare complete (toaile, dușuri) și vestiare separate pe genuri – toate aceste îmbunătățiri constituind un aspect pozitiv. În anul 2023, au fost înregistrate aproximativ 600 de cereri de azil. În 2024, până la momentul vizitei, s-au înregistrat 291 de cereri de azil la traversarea frontierei prin „zona verde” și 180 în cadrul punctului de trecere a frontierei. În sectorul de poliție de frontieră sunt gestionate două registre separate pentru evidența cererilor de azil: unul pentru persoanele care traversează frontiera prin „zona verde” și solicită azil, și altul pentru cererile depuse de persoanele care solicită azil în PTF. În cadrul sectorului de poliție sunt amenajate 3 camere separate pentru solicitanții de azil (pentru bărbați, femei și minori), fiecare fiind dotată cu un bloc sanitar (WC și lavoar). Fiecare cameră beneficiază de acces la o cabină de duș. Accesul în aceste camere este restricționat prin uși cu gratii și încuietoare. Pe holul respectiv există o bucătărie. Camerele sunt mobilate cu paturi duble, o masă și 2 taburete. Lumina naturală pătrunde prin geamuri mari, echipate cu jaluzele. Geamurile sunt protejate cu gratii metalice la exterior. De asemenea, camerele sunt dotate cu un sistem de prevenire a incendiilor. SPF nu asigură alimentația sau eliberarea unui pachet pentru igiena personală solicitanților de azil. Aceștia sunt conduși la magazinele din apropiere pentru a-și procura alimente sau produse de primă necesitate. În anumite situații, apar dificultăți legate de lipsa unui punct de schimb valutar în localitate, ceea ce face ca solicitanții de azil să nu poată procura produsele necesare. Nu există acces la bibliotecă, TV/ radiou sau internet gratuit.
---------------------	---

	În cazul în care cele 3 camere de cazare sunt ocupate, solicitanții de azil sunt transferați la SPF Olănești, situat la o distanță de 15 km, pentru a putea fi cazați temporar. Acest transfer poate crea dificultăți suplimentare din punct de vedere al transportului și accesibilității pentru solicitanți. Ceea ce putem remarca este că, potrivit datelor prezentate de IGPF, SPF Olănești nu este în lista sectoarelor ce are spații de cazare pentru solicitanții de azil. Însă, angajații PF de la SPF/PTF Tudora și Palanca au susținut că transferă solicitanții de azil la acest sector. Aici, menționăm că IGPF urmează să verifice acest aspect.
--	--

PTF Palanca	Condițiile materiale de cazare a solicitanților de azil (oct.2024). Constatări din vizită - PTF „Palanca-Maiaki-Udobnoe” dispune de 2 odăi la etajul III, destinate cazării solicitanților de azil (una pentru femei și alta pentru bărbați). Conform informațiilor furnizate de PTF, aceste încăperi sunt administrate de Serviciul Vamal și nu erau utilizate pentru cazarea solicitanților de azil. La necesitate, solicitanții de azil sunt transferați la SPF Olănești pentru cazare. Menționăm că PTF Palanca se află în control frontalier comun (cu Ucraina), ceea ce poate pune în pericol siguranța solicitanților de azil strămutați din Ucraina.
--------------------	--

În opinia noastră, toate SPF și PTF în perspectivă trebuie să dispună de spații suficiente pentru cazarea temporară a solicitanților de azil (aici se includ și beneficiarii ai protecției temporare, protecției umanitare). Aceste încăperi trebuie să fie amenajate corespunzător, cu facilitățile necesare (inclusiv pentru grupurile vulnerabile), să dispună de condiții minime de cazare, hrană, apă, duș, asistență medicală de urgență, apel telefonic, acces la avocați sau misiuni diplomatice, traducători și informații clare despre drepturile, obligațiile și procesul administrativ asupra lor.

4.4. Înregistrarea și raportarea incidentelor

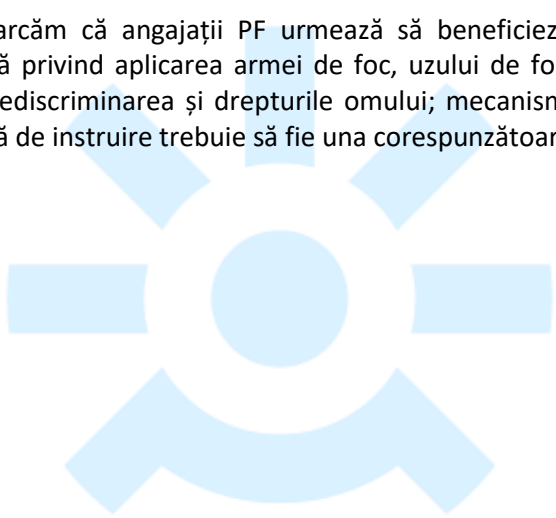
După cum am menționat mai sus, în multe SPF/ PTF există probleme cu menținerea evidenței scrise a datelor, informațiilor și înregistrării incidentelor. Deși, toți au susținut că în cazul unor incidente de frontieră acestea se raportează imediat la dispecerat, unde se înregistrează evenimentele respective și se raportează procurorului sau conducerii IGPF imediat.

În unele SPF au fost observate Registre de evidență a plângerilor privind actele de tortură (care nu conțineau înregistrări din momentul emiterii acestora). La fel, angajații PF nu înregistrează în registre cazurile de aplicare a forței fizice și a mijloacelor speciale. Aceste fapte se documentează la Direcțiile regionale, după raportul către dispecerat. Toți au menționat că cunosc despre obligația de a depune rapoarte pe numele șefului ierarhic și procurorului în cazul aplicării forței.

La fel, șefii de ture au susținut că cunosc despre sarcina de a raporta OAP incidentele la frontieră, conform solicitării Avocatului Poporului din 2020. O altă formă de raportare este întocmirea unui **raport detaliat** privind activitățile desfășurate la finalul fiecărei ture. Aceste rapoarte sunt documente oficiale de serviciu și sunt păstrate în arhiva SPF.

Opinăm totuși, că unul din mecanismele de protecție a angajaților împotriva formelor de abuz rezidă în **înregistrarea și raportarea tuturor incidentelor** la frontieră către organele procuraturii (decese, tentative de suicid, autovătămări, atacuri asupra polițistului de frontieră, reținerea persoanei cu leziuni, aplicarea forței și a mijloacelor asupra persoanei, etc), după caz, Oficiului Avocatului Poporului. Acest proces trebuie să fie unul sistemic, organizat corespunzător. La fel, angajații trebuie să beneficieze de garanții împotriva represaliilor, în cazul raportării. În condițiile în care numărul de cazuri de trecere ilegală și organizare a migrației ilegale este în creștere semnificativă, acest mecanism de protecție a angajaților împotriva plângerilor nejustificate este extrem de important și urmează a fi realizat de IGFP cât de curând este posibil.

Tot aici, remarcăm că angajații PF urmează să beneficieze de cât mai multe cursuri practice de pregătire fizică privind aplicarea armei de foc, uzului de forță și mijloace; negocierea și gestionarea conflictelor; nediscriminarea și drepturile omului; mecanisme de prevenire a formelor de abuz, etc. Atitudinea față de instruire trebuie să fie una corespunzătoare.



avocatul
poporului
OMBUDSMAN

Urmare, a constatărilor Raportului tematic, Avocatul Poporului (Ombudsmanul) conducându-se de prevederile al.2, art.24 a Legii nr.52 din 03.04.2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul):

RECOMANDĂ

MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE:

1. Să examineze în detaliu Raportul tematic și să elaboreze, în colaborare cu instituțiile relevante, un Plan de implementare a recomandărilor, care să includă un mecanism clar de monitorizare și raportare periodică către Oficiul Avocatului Poporului privind progresele înregistrate.
2. Să sprijine Inspectoratul General al Poliției de Frontieră (IGPF) în identificarea resurselor financiare necesare pentru îmbunătățirea condițiilor de muncă și salarizare a personalului, inclusiv prin ajustarea politicii de remunerare și acordarea de sporuri pentru angajații din zone de frontieră expuse riscurilor sporite.
3. Să inițieze procesul de revizuire a cadrului normativ pentru eliminarea contradicțiilor dintre Legea cu privire la frontiera de stat, Legea privind regimul juridic al străinilor și Legea privind azilul în Republica Moldova, asigurând coerență în aplicarea acestora, în special la condiționările de intrare și ieșire din țară.
4. Să propună Guvernului și Parlamentului clarificarea în legislație a unor termeni precum „alertă națională”, „consemn nominal”, „obligații internaționale” și „interes național”, astfel încât aceștia să fie definiți clar și uniform interpretați de instituțiile aplicabile.
5. Să inițieze o analiză interinstituțională pentru revizuirea regimului de reținere și detenție a străinilor, stabilind atribuțiile exacte ale IGPF și ale altor instituții competente, precum și mecanisme clare de coordonare.
6. Să inițieze procesul de decriminalizare a trecerii ilegale a frontierei de stat (art. 362 Cod penal) pentru solicitanții de azil, aliniindu-se la standardele internaționale și evitând sancționarea penală a refugiaților care traversează frontiera în căutarea protecției internaționale.
7. Să decidă asupra modificării prevederilor restrictive din al.1, lit. a și b), art.23 ale Legii cu privire la frontiera de stat, astfel încât solicitarea de azil să nu fie împiedicată de lipsa documentelor valabile sau a mijloacelor financiare suficiente, sau dețin un document de călătorie fals sau modificat pentru a garanta drepturile potențialilor solicitanți de azil.
8. Să decidă cu privire la anularea sau suspendarea aplicării prevederii al.2 art.23 a Legii cu privire la frontiera de stat ce prevede „punerea imediată în aplicare a deciziei privind neautorizarea” pentru a garanta dreptul fundamental la contestarea deciziei administrative.
9. Să decidă clar asupra atribuirii competențelor de reținere și detenție către IGPF, prin stipularea acestora într-un cadru normativ explicit, pentru a elimina neclaritățile actuale privind responsabilitățile acestei instituții.
10. Să inițieze consultări interinstituționale pentru crearea unui mecanism clar de contestare a deciziilor administrative de refuz al intrării, asigurând că acestea pot fi revizuite de o instanță independentă înainte de executare.
11. Să sprijine modernizarea infrastructurii punctelor de trecere a frontierei, prin crearea unor spații special amenajate pentru:
 - Solicitanții de azil – încăperi separate, conforme standardelor internaționale;
 - Controlul în linia a II-a – spații adaptate pentru verificări detaliate;
 - Persoanele reținute – încăperi care respectă standardele minime privind condițiile de detenție;
 - Persoanele cu boli contagioase – spații izolate pentru prevenirea răspândirii infecțiilor.

INSPECTORATULUI GENERAL AL POLIȚIEI DE FRONTIERĂ:

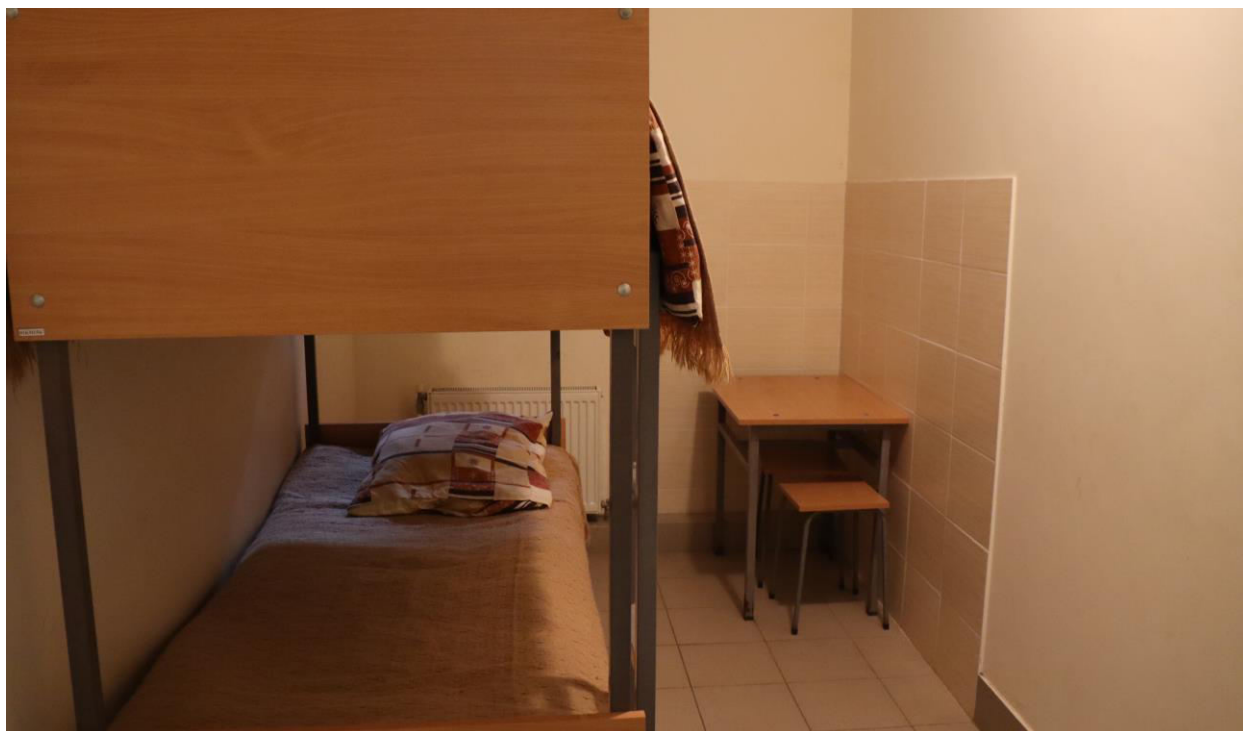
1. Să elaboreze un Plan de implementare a recomandărilor din raport și să asigure informarea periodică a Oficiului Avocatului Poporului despre măsurile întreprinse.
2. Să depună efort a identifica resurse financiare pentru salarizarea eficientă a angajaților poliției de frontieră, inclusiv prin acordarea de sporuri specifice la salariul de bază pentru toți angajații poliției de frontieră.
3. Să îmbunătățească sistemele informatice utilizate la frontieră pentru a permite înregistrarea și analiza tuturor motivelor de refuz al intrării, astfel încât acestea să fie conforme cu legislația în vigoare și să poată fi contestate în mod eficient.
4. Să se asigure că solicitanții de azil nu sunt interogați cu privire la motivele cererii lor de azil de către polițiștii de frontieră, limitându-se la înregistrarea cererii și respectând principiul accesului neîngrădit la protecția internațională.
5. Să mențină o evidență detaliată a persoanelor reținute, deținute și solicitante de azil, inclusiv orele exacte ale reținerii și transferului acestora către Inspectoratul General pentru Migrație (IGM), pentru a garanta transparența și respectarea drepturilor fundamentale.
6. Să asigure că niciun solicitant de azil nu este returnat înainte de evaluarea cererii sale, în special în cazul cetățenilor ucraineni care au intrat neregular pe teritoriul Republicii Moldova.
7. Să afișeze informații clare în toate punctele de trecere a frontierei privind drepturile solicitanților de azil, accesul la asistență juridică și mecanismele de plângeri disponibile.
8. Să implementeze un mecanism real și eficient de depunere a plângerilor în toate PTF/SPF, asigurând acces facil la cutii poștale securizate, plicuri, pixuri și timbre necesare pentru trimiterea petițiilor.
9. Să asigure că toate utilizările forței, mijloacelor speciale și cazurile de rele tratamente sunt documentate separat, iar rapoartele sunt centralizate și analizate pentru prevenirea abuzurilor.
10. Să colaboreze cu Ministerul Afacerilor Interne pentru a accelera modernizarea sectoarelor poliției de frontieră, astfel încât infrastructura acestora să fie conformă cu standardele internaționale.
11. Să dezvolte proceduri standardizate pentru reținerea migranților la frontieră, astfel încât să fie asigurate garanții procedurale și un control eficient al acestui proces.
12. Să îmbunătățească colaborarea interinstituțională cu Inspectoratul General pentru Migrație, astfel încât transferul solicitanților de azil și al persoanelor reținute să fie realizat în cel mai scurt timp posibil, fără întârzieri nejustificate.
13. Să stabilească criterii clare pentru utilizarea consemnului la frontieră, astfel încât măsurile restrictive să fie aplicate în mod transparent și justificat, evitând afectarea nejustificată a drepturilor fundamentale ale persoanelor.

Raportul tematic este public.

Anexe

Anexa 1

Foto_OAP_cameră solicitanți de azil_SPF Ocnița



Anexa 2

Foto_OAP_cameră solicitanți de azil_SPF Basarabeasca





avocatul poporului OMBUDSMAN

