



**avocatul
poporului**
OMBUDSMAN

RAPORT TEMATIC

**Asigurarea accesului
persoanelor ce au
nevoie de protecție
internațională la
punctul de trecere a
frontierei aeriene
a Republicii Moldova**

Situația anului 2024

RAPORT TEMATIC

Asigurarea accesului persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la punctul de trecere a frontierei aeriene a Republicii Moldova

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!





APROB,

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 frontiera aeriană
- 1.4. Mandatul Avocatului Poporului și rolul său în protecția drepturilor la frontiera aeriană
- 1.5. Supremația drepturilor omului la frontiera aeriană
- 1.6. Monitorizarea respectării drepturilor omului la frontiera aeriană

II. Situația la frontiera aeriană a Republicii Moldova

- 2.1. Fluxul de persoane la frontiera aeriană
- 2.2. Consemnele la frontiera aeriană
- 2.3. Nepermiterea intrării în Republica Moldova
- 2.4. Contravenții și infracțiuni la frontiera aeriană
- 2.5. Ordinea și siguranța publică la frontiera aeriană
- 2.6. Situația personalului la frontiera aeriană

III. Accesul la protecție internațională la frontiera aeriană

- 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 frontiera aeriană
- 3.4. Nereturnarea
- 3.5. Accesul la apărare și accesul la informații
- 3.6. Accesul la Avocatul Poporului
- 3.7. Mecanismul de plângeri

IV. Detenția și reținerea migranților la frontiera aeriană

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

Recomandările Avocatului Poporului

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.
Control în linia a doua	metodă suplimentară de control la trecerea frontierei care include controlul persoanelor, inclusiv corporal, al documentelor, al bunurilor pe care le dețin, precum și al mijloacelor de transport, ce poate fi efectuat într-un loc special, separat de locul efectuării controlului în prima linie, în condițiile cadrului normativ
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.
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 securitate cu acces restricționat (uzual zona sterilă)	Parte a zonei de operațiuni aeriene în care, pe lângă restricționarea accesului, se aplică măsuri și proceduri de securitate aeronautică suplimentară. În zona respectivă din cadrul AIC este amenajat un spațiu pentru așteptarea zborului de retur.

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 privind domeniul drepturilor omului și libertăților fundamentale, 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.

Sectorul Poliției de Frontieră Aeroportul Internațional Chișinău (SPF AIC) este o subdiviziune a IGPF, care realizează sarcinile instituției și implementează politicile statului în domeniul Managementului Integrat al frontierei de stat la nivel operațional. SPF AIC are statut de persoană juridică de drept public, cu finanțare de la bugetul de stat, dispunând de ștampile cu imaginea Stemei de Stat a Republicii Moldova și de cont trezorial. SPF AIC asigură ordinea publică pe teritoriul deservit, securitatea aeronautică, supravegherea și controlul regimului frontierei de stat în vederea respectării legalității întregului proces de activitate. Sediul SPF AIC se află în mun. Chișinău, bd. Dacia 80/3⁵.

În perioada 2019 – 2024, angajații Oficiului Avocatului Poporului au realizat un șir de vizite preventive, tematice și de documentare la PTF/SPF AIC. Urmare a activităților de prevenire a torturii și de protecție a persoanelor au fost elaborate rapoarte de vizită/ tematice și speciale de rezonanță, precum: -

- (1) **Raportul Avocatului Poporului privind vizita preventivă la Punctul de Trecere a Frontierei de Stat Aeroportul Internațional Chișinău, 2019**, include 13 recomandări de îmbunătățire a situației și prevenirii torturii⁶;
- (2) **Raportul tematic al Avocatului Poporului „Accesul persoanelor străine în Republica Moldova prin intermediul Punctului de Trecere a Frontierei Aeroportul Internațional Chișinău”, 2022**, include 16 recomandări de îmbunătățire a situației și prevenirii torturii⁷;
- (3) **Raportul special al Avocatului Poporului privind evaluarea procedurilor de preluare a cererilor de azil în Punctul de Trecere a Frontierei de Stat Aeroportul Internațional Chișinău și asigurarea drepturilor solicitanților de azil în cadrul Centrului de cazare al Inspectoratului General pentru Migrație, 2023-2024**, ce include 17 recomandări de protecție a persoanelor⁸;

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

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

⁵ <https://www.border.gov.md/ro/sectorul-politiei-de-frontiera-aeroportul-international-chisinau>

⁶ <https://ombudsman.md/post-document/raport-in-baza-vizitei-preventive-efectuate-de-directia-prevenirea-torturii-a-oficiului-avocatului-poporului-la-punctul-de-trecere-al-frontierei-aeroportul-international-chisinau-la-data-de-5-decembri/>

⁷ <https://ombudsman.md/post-document/raport-tematic-accesul-persoanelor-straine-in-republica-moldova-prin-intermediul-ptf-aeroportul-international-chisinau/>

⁸ <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/>

La fel, în rapoartele sale anuale, Avocatul Poporului (Ombudsmanul) a reamintit autorităților despre necesitatea asigurării drepturilor persoanelor străine și strămutate, cât și despre eforturile depuse în premieră de acestea⁹.

Pentru 2024, OAP și-a propus realizarea unei evaluări independente a mecanismului de asigurare a drepturilor persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la punctul de trecere a frontierei aerian Chișinău (AIC), încadrat în **Raportul tematic „Asigurarea accesului persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la punctul de trecere a frontierei aeriene”**. Raportul vizează doar componenta SPF AIC a Poliției de Frontieră din cadrul sistemului de management integrat al frontierei de stat. Unele referințe vor include componenta IGM și SIS. 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 eradicate” din cadrul Programului de dezvoltare Strategică al Oficiului Avocatului Poporului pentru anii 2023-2030¹⁰. Lucrarea este elaborată din perspectiva mandatului de prevenire a drepturilor omului 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 frontiera aeriană a Republicii Moldova. Se pune accent pe analiza accesului la azil, protecției 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 nesoluționate.

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 frontiera aeriană.
- ✓ Emiterea de recomandări concrete pentru îmbunătățirea condițiilor de primire, protecție și acces la justiție.
- ✓ Evaluarea necesităților SPF AIC 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 la PTF AIC.

⁹ <https://ombudsman.md/rapoarte/anuale>

¹⁰ 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/>

1.2. Metodologia de cercetare

Pentru a evalua respectarea drepturilor persoanelor care solicită protecție internațională la frontiera aeriană 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 frontiera aeriană.

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

- 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 observare în perioada 2024 și o vizită de monitorizare nocturnă la 17 decembrie 2024 la SPF și PTF AIC. Aceste vizite au avut drept scop: • Observarea modului în care sunt tratați pasagerii, persoanele neadmise, potențialii solicitanți de azil și refugiați, comportamentul angajaților PF și a altor servicii. • Evaluarea condițiilor de primire și a infrastructurii zonelor de așteptare, alimentație și acces pe teritoriul AIC. • Identificarea posibilelor încălcări ale drepturilor fundamentale, inclusiv restricționarea accesului la azil 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 PTF AIC și au întâmpinat dificultăți. • Aceste interviuri au permis identificarea provocărilor, a discrepanțelor dintre legislație și aplicarea sa practică, precum și a obstacolelor administrative și juridice care afectează accesul la protecție internațională.
- Examinarea pretinselor alegații de încălcare a drepturilor la frontiera aeriană. • În procesul de monitorizare, autorii au colectat, analizat un șir de plângeri/ cereri de la persoane neadmise, comunicări de la ONG-uri, informații plasate pe rețele de socializare (pozitive și negative), imagini video privind anumite acțiuni/ inacțiuni ale PF și serviciilor specializate în spețe concrete, informații din mass-media coraborate cu comunicatele oficiale ale PF, AIC.
- 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 preținse 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, spațiul special amenajat pentru persoane neadmise, odăile pentru solicitanții de azil și unitatea de gardă a SPF AIC. 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 Croația¹¹, precum și recomandările formulate de Consiliul Europei, FRA (Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene)¹² și Agenția Uniunii Europene pentru Azil¹³.

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”¹⁴ 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”, 2019¹⁵. 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.

¹¹ 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>

¹² Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE (FRA) <https://fra.europa.eu/ro>

¹³ 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

¹⁴ Standardele CPT, extras din cel de-al 2-lea Raport general, publicat în 1992: <https://rm.coe.int/16806cea28>

¹⁵ <https://ombudsman.md/wp-content/uploads/2019/06/Raport-Situatia-persoanelor-retinute-RO-Web.pdf>

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

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:

- **Afluxul sporit de persoane aflate în nevoia de protecție internațională** – În special, pe fondul conflictului armat din Ucraina și al altor crize regionale, Republica Moldova a devenit un punct de tranzit important pentru refugiați și migranți vulnerabili, și nu numai.
- **Necesitatea alinierii la standardele internaționale** – Statul are obligația de a implementa atât Normele ONU și Uniunii Europene, dar în special standardele Comitetului European pentru Prevenirea Torturii (CPT) pentru a asigura tratamente demne și condiții conforme cu drepturile omului.
- **Prevenirea încălcărilor drepturilor fundamentale la frontieră** – Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului atrage atenția asupra riscurilor legate de expulzările colective, detenția arbitrară și lipsa accesului real la azil.
- **Necesitatea consolidării capacităților administrative și instituționale** – Gestionarea eficientă a cererilor de protecție presupune identificarea rapidă a persoanelor aflate în situații de vulnerabilitate, precum și dotarea corespunzătoare a autorităților implicate.
- **Supraaglomerarea punctului aerian de frontieră** (Aeroportul Internațional Chișinău) – La moment, singurul punct de trecere aerian operațional al țării înregistrează în ultimii 2 ani un record al fluxului de pasageri. Acest fapt depășește capacitatea infrastructurii existente și ridică provocări serioase, în ceea ce privește spațiul disponibil și gestionarea corespunzătoare a persoanelor care solicită protecție internațională.

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

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 omului¹⁶.

Oficiul Avocatului Poporului (OAP) ca unica Instituție Națională de Protecție 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, Principiile de la Veneția 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 ale frontierei.

Activitățile principale ale OAP la frontieră:

¹⁶ 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>

- 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.

OAP a identificat mai multe probleme în procesul 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 migraționale, consolidând protecția drepturilor omului la frontiera Republicii Moldova.

1.5. Supremația drepturilor omului la frontiera aeriană

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 sigur, 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 3¹⁷ și articolului 5¹⁸ al CoEDO și Convenției ONU împotriva Torturii¹⁹.
- Respectarea demnității umane – Toate persoanele aflate la frontieră trebuie să fie tratate cu respect, fără a fi supuse discriminării sau violenței instituționale.

¹⁷ 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

¹⁸ 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

¹⁹ Convenția ONU împotriva torturii, 1984, disponibil:

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

Asigurarea supremației drepturilor omului la frontieră este esențială pentru protecția solicitanților de azil și migranților vulnerabili. Republica Moldova trebuie să-și 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.

1.6. Monitorizarea respectării drepturilor omului la frontiera aeriană

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.**

Manualul 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 frontieră²⁰.

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 raportate²¹.

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 fundamentale²².

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,

²⁰ 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>

²¹ 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

²² Consiliul Europei, Protecția apărătorilor drepturilor migranților, 2024, disponibil: <https://rm.coe.int/recommendation-protecting-the-defenders-ending-repression-of-human-rig/1680ae9b1c>

organizații specializate, precum **Centrul de Drept al Avocaților (CDA)** joacă un rol esențial în monitorizarea și raportarea situației de la frontiera terestră și cea aeriană, 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.²³

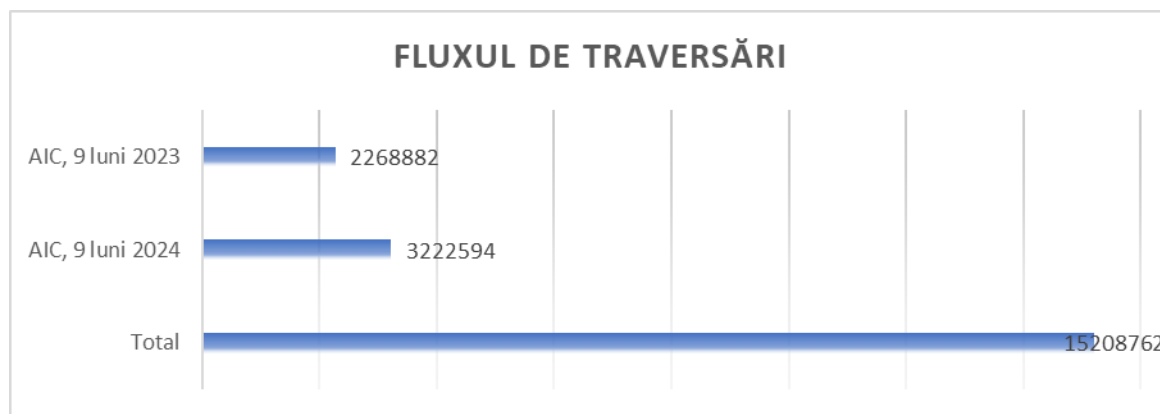
La nivel european, Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (**FRONTEX**), are un rol esențial în promovarea, coordonarea și dezvoltarea managementului frontierelor europene, în conformitate cu Carta Drepturilor Fundamentale a UE. FRONTEX implementează conceptul de Management Integrat al Frontierelor, care include formarea personalului în domeniul drepturilor omului și monitorizarea respectării acestora în operațiunile la frontieră²⁴.

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 frontieră.

II. SITUAȚIA LA FRONTIERA AERIANĂ A REPUBLICII MOLDOVA

2.1. Fluxul de persoane la frontiera aeriană

Potrivit datelor SPF AIC²⁵ în perioada ianuarie – septembrie 2024 valorile fluxului de persoane înregistrate în SPF AIC constituia **3.222.594 traversări** (în creștere cu cca 42%), comparativ cu aceeași perioadă a anului 2023, când a fost înregistrat un flux în valoare de **2.268.882 traversări**. În aceeași perioadă, frontiera de stat a înregistrat **15.208.762 traversări**. Datele prelucrate arată că **un singur PTF/ SPF** a înregistrat **21,18%** din numărul total de traversări per țară într-o perioadă de 9 luni: -

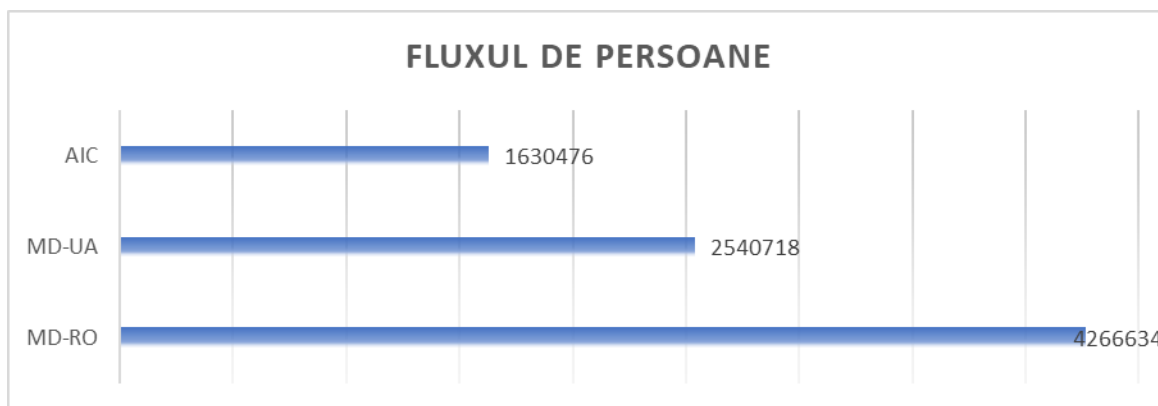


Aceleași date, arată că pe sectorul MD-RO au fost înregistrat un flux de **4.266.634 persoane**, pe segmentul MD-UA – **2.540.718 persoane** și la SPF AIC a fost înregistrat un flux în creștere constantă de **1.630.476 persoane**: -

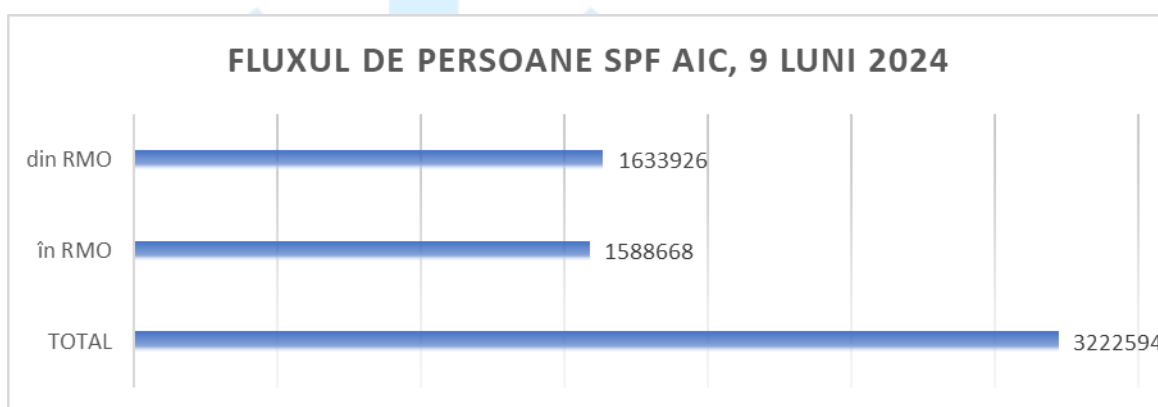
²³ <https://cda.md/>

²⁴ <https://www.frontex.europa.eu/>

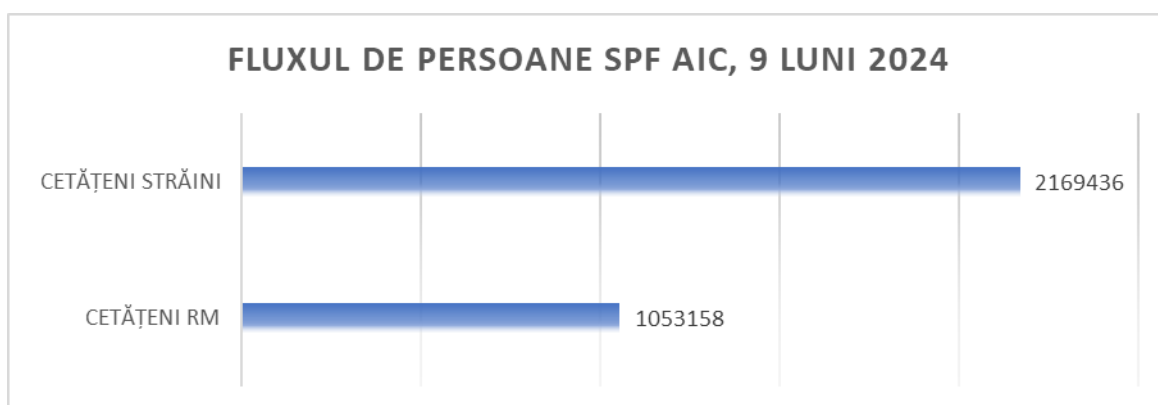
²⁵ Notă informativă privind activitatea SPF AIC pentru 9 luni, 2024.



Indicatorii fluxului de persoane în SPF AIC, pentru 9 luni 2024 arată că din numărul total de **3.222.594** persoane, au intrat în Republica Moldova – **1.588.668** și au ieșit din țară – **1.633.926** persoane, în creștere cu cca **42%** comparativ cu aceeași perioadă a anului 2023: -



După indicatorul cetățenie, informațiile SPF AIC relatează că frontiera aeriană a fost traversată de **2.169.436 cetățeni străini** și de **1.053.158 cetățeni ai Republicii Moldova**. Rata cetățenilor Republicii Moldova este în creștere cu **27%** comparativ cu 2023, iar a cetățenilor străini cu **51%** comparativ cu 2023: -



OMBUDSMAN

2.2. Consemnele la frontiera aeriană

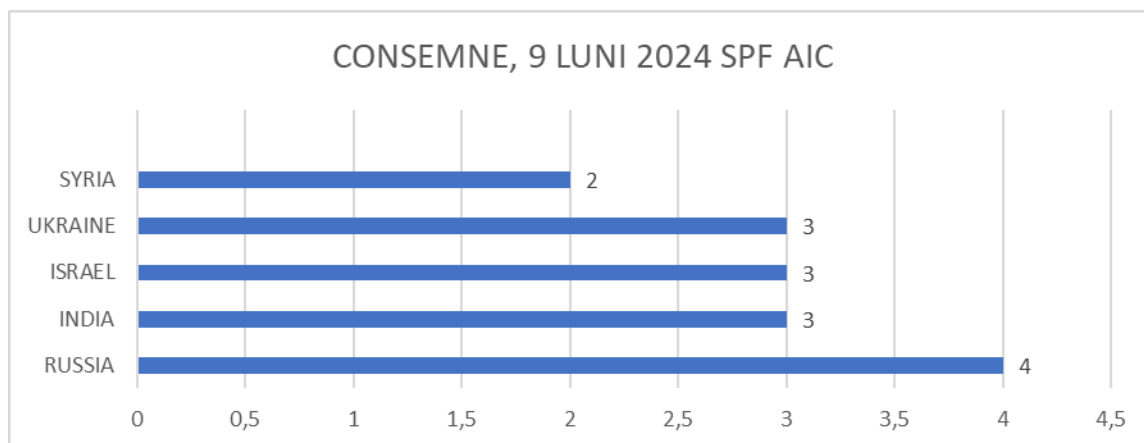
Potrivit Legii 215/2011 cu privire la frontiera de stat (abrogată din 06/01/2025), prin *consemnul la frontieră* se înțelegea datele introduse în Sistemul informațional integrat al Poliției de Frontieră cu privire la persoanele, mijloacele de transport și documentele care se află în una din situațiile prevăzute de lege și care urmează să fie verificate în timpul efectuării controlului la trecerea frontierei de stat în vederea întreprinderii măsurilor ce se impun²⁶.

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.

Potrivit datelor IGPF, pe parcursul 9 luni, 2024 prin intermediul Sistemului Informațional integrat automatizat al Poliției de Frontieră au fost declanșate **14935 consemne (14550 consemne naționale și 385 consemne Interpol)** (în aceeași perioadă a anului 2023, au fost emise 11199 consemne naționale și 594 consemne Interpol)²⁷.

Din numărul total se consemne, la SPF AIC, în perioada ianuarie – septembrie 2024 au fost emise **20 de consemne naționale**. Cele multe consemne au fost emise, asupra a 4 cetățeni ai Federației Ruse și câte 3 față de cetățenii din India, Israel și Ucraina: -



Trebuie să susținem că Legea cu privire la frontiera de stat, prevede că PF va refuza intrarea străinilor în privința cărora a fost instituit un *consemn nominal* de nepermitere a intrării în Republica Moldova.

²⁶ 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#

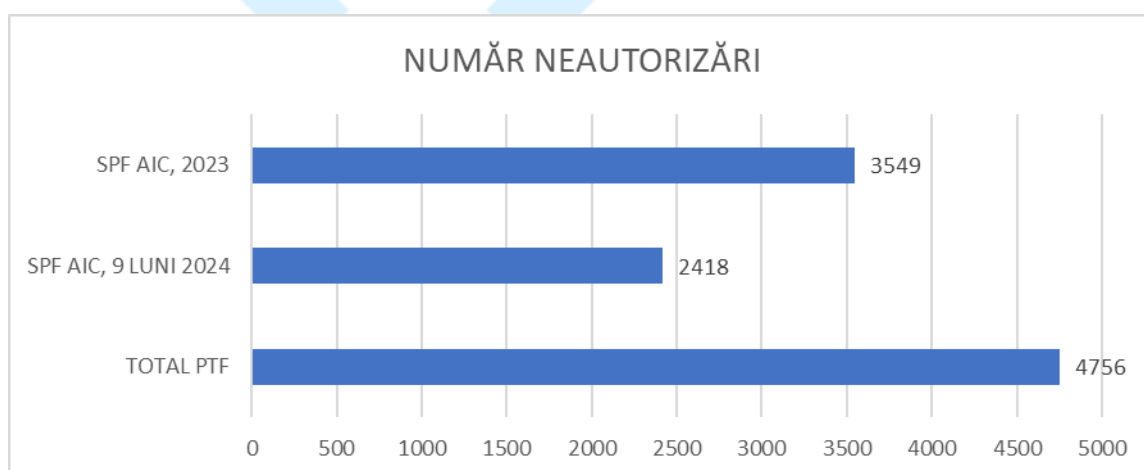
²⁷ <https://ombudsman.md/post-document/raport-tematic-respectarea-drepturilor-persoanelor-ce-au-nevoie-de-protectie-internationala-la-punctele-de-trecere-a-frontierei-situatia-anului-2024/>

La fel, cadrul legal național, deși prevede măsuri privind aplicarea consemnului în calitate de măsură administrativă și acțiune procesual-penală dispusă din oficiu față de persoane/ străini, **nu garantează un mecanism de contestare a acestor măsuri**, atunci când persoana este anunțată că se „află” în *consemn* la punctul de trecere a frontierei aeriene. Străinului aflat în sistemul informațional cu indicile respectiv, nu i se va permite fizic accesul în țară și nici acces la proceduri de contestare. Or, asemenea garanții nu sunt prevăzute²⁸.

2.3. Nepermiterea intrării în Republica Moldova

O viziune a Ombudsmanului privind aplicarea prevederilor legale ce vizează autorizarea intrării și/ sau ieșirii din țară au fost expuse în Raportul tematic „Respectarea drepturilor persoanelor, ce au nevoie de protecție internațională la punctele de trecere a frontierei” și sunt valabile pentru acest subcapitol²⁹.

Potrivit datelor IGPF, în 9 luni, 2024 nu a fost autorizată traversarea frontierei de stat a unui număr de **4756 persoane**. Iar, la SPF AIC în aceeași perioadă – nu a fost autorizată intrarea în țară pentru **2418 străini sau cca 52% din acțiunile de neautorizare per frontiera de stat au fost dispuse doar la frontiera aeriană AIC**: -



Printre motivele neadmiterii persoanelor străine în primele 9 luni, 2024, au fost raportate (a) **nerespectarea condițiilor de intrare (2241 persoane)**³⁰, cauza **serviciile auxiliare (99 persoane)**, depășirea **termenului de ședere (34 străini)**; **acte nevalabile (20 persoane)** și **4 minori** nu au fost admiși pentru că nu întruneau condițiile de trecere:-

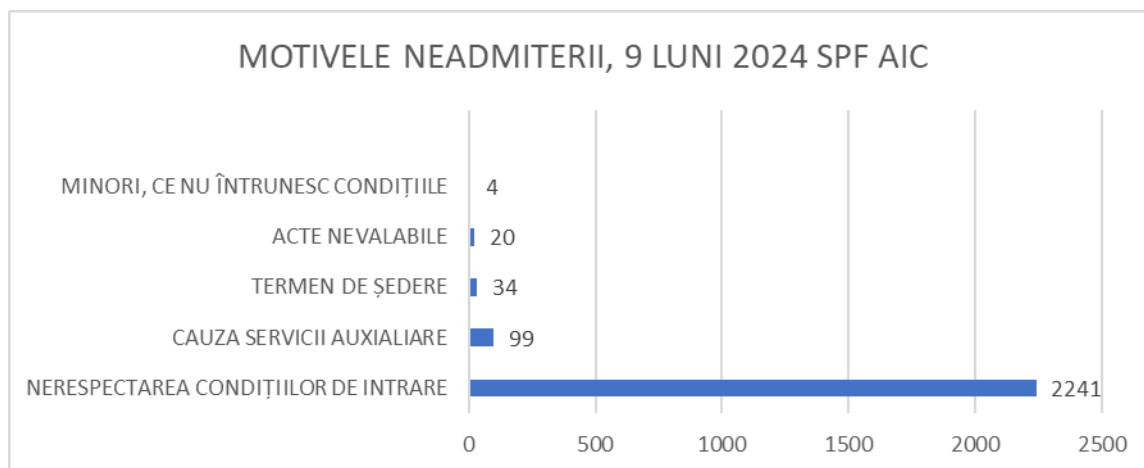
²⁸ Articolul 23, Legea 28/2024 cu privire la frontiera de stat:

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

²⁹ A se vedea pag.18 <https://ombudsman.md/post-document/raport-tematic-respectarea-drepturilor-persoanelor-ce-au-nevoie-de-protectie-internationala-la-punctele-de-trecere-a-frontierei-situatia-anului-2024/>

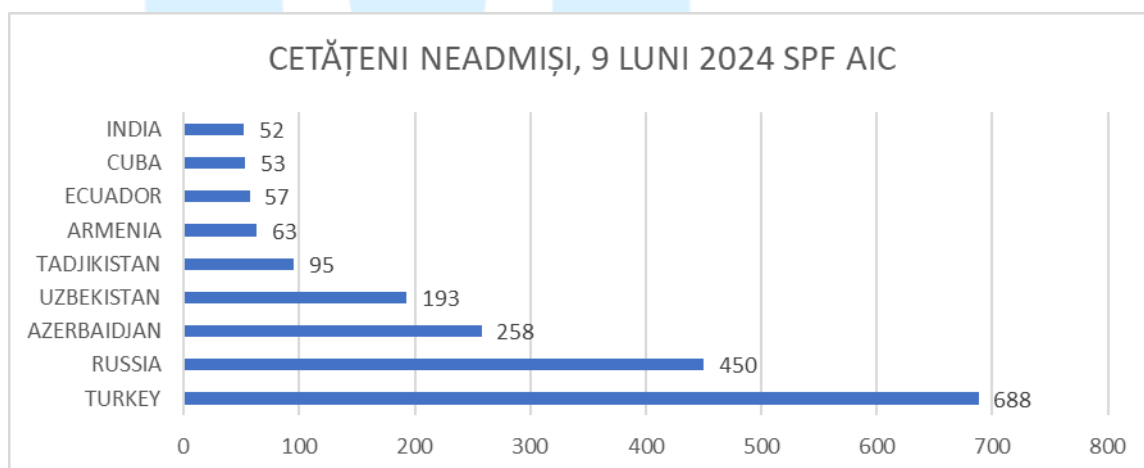
³⁰ Art.6, 8 a Legii 200/2010 privind regimul juridic al străinilor:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141517&lang=ro#



Datele de la frontiera aeriană arată că în perioada de monitorizare doar o persoană a fost neadmisă pe teritoriul național pentru că prezenta „amenințare pentru securitatea națională sau ordinea publică”. Aceleași date statistice, menționează că în 2024 **a scăzut** numărul de neautorizări pe direcția intrare, comparativ cu perioada anului 2023, când au fost neautorizat accesul la **3549 persoane străine**.

În lista de top a neautorizărilor continuă să se mențină cetățenii din **Turcia** (688 în 2024; 890 în 2023), **Federația Rusă** (450 în 2024, 877 în 2023), **Azerbaidjan** (263 în 2024, 373 în 2023), **Uzbekistan** (191 în 2024 și 229 în 2023) și **Tadjikistan** (85 în 2024 și 140 în 2023), cu o ușoară scădere comparativ cu aceeași perioadă a anului 2023: -



Sursele frontierei aeriene arată că rata cea mai înaltă de neadmiteri în teritoriu a fost în **2023** față de cetățenii din **Turcia (890 neadmiși)** și **Federația Rusă (877 neadmiși)**. După care, în **2024** această cifră scade pentru categoria dată de cetățeni străini la **664 cetățeni turci** și **449 cetățeni ruși**.

În răspunsul către OAP, IGPF a susținut că persoanele cărora le-a fost refuzată intrarea în R. Moldova au fost redirecționați în zona cu acces restricționat a Aeroportului (sau zona sterilă) pentru așteptarea zborului de retur. Datele din evidența SPF AIC, arată că în 9 luni, 2024 în **zona sterilă** au fost plasate **2220 persoane** (în 2023 – 4708 persoane). IGPF a mai susținut că în perioada de monitorizare nu a îndepărtat vreun străin din țară, dar a predat **operatorului aerian 2178 persoane** (în 2023 – 4654)³¹.

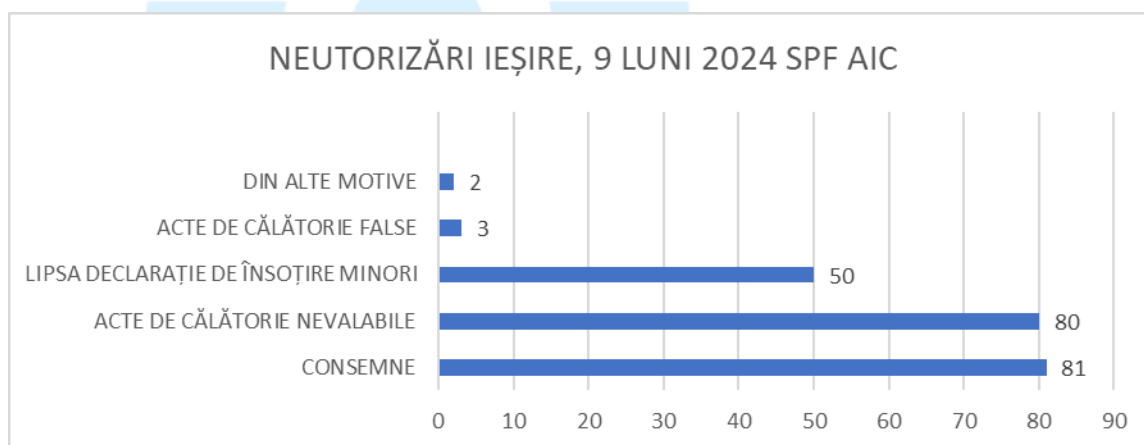
³¹ Registrul de evidență a persoanelor în privința cărora a fost emisă o decizie de refuz al intrării sau ieșirii în/din Republica Moldova a AIC

Un calcul matematic cu referință la cifra persoanelor plasate în zona de securitate cu acces restricționat (zona sterilă) de 2220 persoane și transmisă transportatorului aerian de 2178 arată la o insuficiență de **42 persoane**. La momentul elaborării Raportului, nu avem la dispoziție vreo tălmăcire a acestor „persoane lipsă” nefiind nici în răspunsul formulat de IGPF către OAP în 2024.

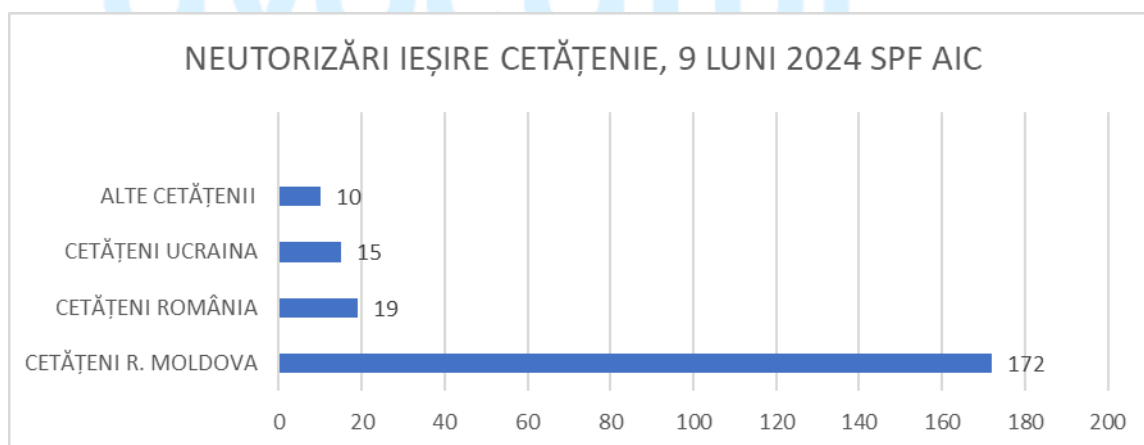
Potrivit Registrului de evidență a persoanelor în privința cărora a fost emisă o decizie de refuz al intrării sau ieșirii în/din Republica Moldova din toate PTF (cu excepția AIC) în perioada de 9 luni, 2024 au primit **refuz de intrare – 1907 persoane**, iar la SPF AIC – **2220 persoane**.

Observăm că, rata cea mai înaltă a refuzurilor de intrare în țară din toate punctele de trecere a frontierei îi revine SPF AIC. Admitem aici, că fluxul de persoane la AIC este numeric mai mare, decât în celelalte PTF.

Pe sensul de „ieșire” din țară, observăm că la frontiera aeriană a fost **neautorizată ieșirea** din Republica Moldova pentru **216 persoane** (în creștere, comparativ cu 204 persoane în 2023). Aceștia nu le-a fost permisă ieșirea din țară, deoarece 81 cetățeni aveau consemne, 80 persoane nu aveau documente de călătorie valabile; 50 minori/ reprezentanți ai minorilor nu posedau declarația de însoțire sau minorii erau fără însoțitori la PTF; 3 persoane au avut documente false de călătorie și alte 2 persoane din alte motive: -



Din numărul total de persoane (216) cărora le-a fost refuzată ieșirea din țară, 172 au fost cetățeni ai Republicii Moldova, 19 cetățeni români, 15 cetățeni ucraineni și restul alte cetățenii: -

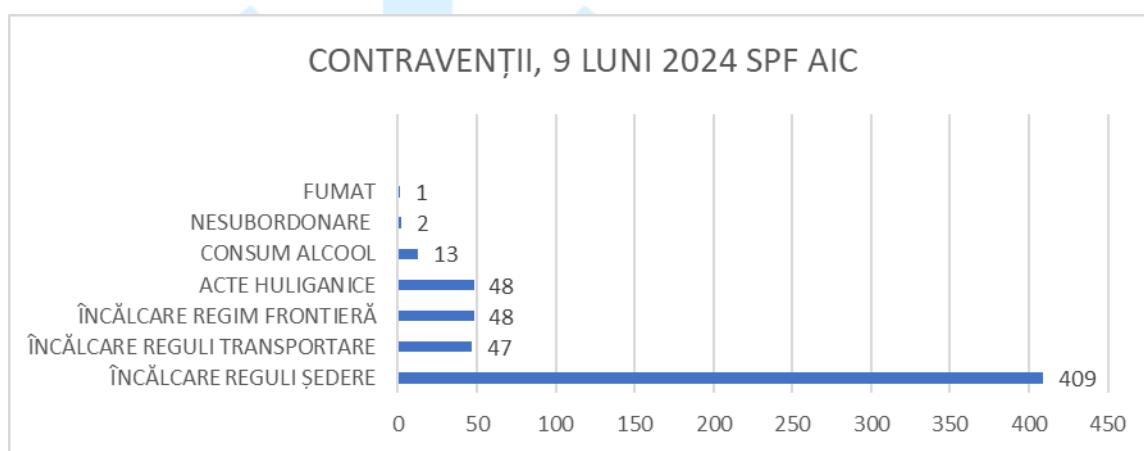


2.4. Contravenții și infracțiuni la frontiera aeriană

Datele statistice ale SPF AIC indică o creștere de 17% a numărului de contravenții în 9 luni 2024, pe teritoriul aeroportuar, comparativ cu aceeași perioadă a anului 2023. Astfel, PF a depistat **569 încălcări contravenționale** comise de persoane fizice și juridice în perioada ianuarie – septembrie 2024.

După tipul contravențiilor, au fost înregistrate 409 fapte de încălcare a regulilor de ședere (328 în 2023), 47 cazuri de încălcare a regulilor de transportare a străinilor (110 în 2023); 48 de încălcări a regimului frontierei de stat (48 în 2023); 48 acte huliganice (1 în 2023); 13 contravenții privind consumul băuturilor în spațiile publice (0 în 2023); 1 contravenție privind fumatul în locurile publice (0 în 2023); 1 contravenție privind încălcarea regulilor vamale (0 în 2023) și 2 contravenții privind nesubordonarea cu rea-voință dispoziției sau cererii legitime a colaboratorului organelor de ocrotire a normelor de drept (0 în 2023).

În mare parte, cetățenii ucraineni, ruși, azeri și uzbeki ar fi încălcat regulile de ședere, pe motivul lipsei informării cu privire la durata șederii, neglijența acestora în a-și perfectă actele, precum și amenzi relativ mici se menționează în nota de activitate a SPF AIC: -



În continuare, SPF AIC a examinat **326 sesizări cu privire la infracțiuni** (în 2023 - 309), dintre care în 335 cauze au fost pornită urmărirea penală, în 10 cazuri a fost propusă neînceperea urmăririi penale și 17 procese au fost expediate după competența procesuală. Efortul Serviciului urmărire penală și a celor 5 ofițeri de urmărire penală este de apreciat și necesită a fi sprijin efectiv. Rata proceselor penale per ofițer pornește de la 42 la 110 procese penale.

2.5. Ordinea și siguranța publică la frontiera aeriană

Potrivit statutului său, SPF AIC asigură ordinea publică pe teritoriul deservit, securitatea aeronautică, supravegherea și controlul regimului frontierei de stat în vederea respectării legalității întregului proces de activitate.

Astfel, datele statistice prezentate, arată la o creștere semnificativă a contravențiilor inițiate pentru **acte huliganice** în aeroport de la 0 în 2023 la 48 cazuri în 2024. Tot aici, reamintim că, în spațiul mediatic și pe rețele de socializare au fost plasate un șir de reacții scrise și video, în special legate de „*atitudini diferențiate asupra măsurilor de control și exagerate*” pe direcția intrare și/sau ieșire, față de pasagerii suspecți că ar fi participat la acțiuni cu caracter politic organizate în afara țării³². Pasagerii

³² 05.06.2024, JurnalTV: <https://www.jurnaltv.md/news/d51f05e8d6c049cb/mai-multi-pasageri-care-au-venit-aseara-la-aeroportul-chisinau-pentru-cursa-chisinau-erevan-au-facut-scandal.html>; 23.04.2024, TV8: https://www.youtube.com/watch?v=v_CgR5cFrZE;

au reacționat cu agresivitate, iar polițiștii de frontieră au fost nevoiți să intervină, inclusiv în forță. IGPF a dezmințit și dezaprobat manifestările negative față de personalul frontier³³.

Spre finele anului 2024, asemenea cazuri nu au avut loc. **Gestionarea pasagerilor nemulțumiți și aplicarea forței în spațiul public constituie aspecte problematice serioase pentru organele de forță. Opinăm totuși că PF trebuie să manifeste cu prioritate atitudini umane și demne față de pasageri, așa cum o cere legislația în vigoare.**

După incidentul tragic soldat cu decesul unui angajat al poliției de frontieră și unui angajat al securității aeronautice ce a avut loc la 30 iunie 2023³⁴, a fost aprobat un nou Regulament al SPF AIC; au fost aprobate 2 proceduri de operare standart³⁵; majorat numărul de funcții/ personal; concediate mai multe persoane; constituită o unitate de prelucrare a datelor privind pasagerii; sporită conlucrarea cu SIS; și creat un Serviciul special pentru intervenții (SOPIE), etc. Trebuie să menționăm că deși, incidentul tragic a sporit vigilența angajaților PF pe de o parte, aceștia au devenit mai severi și suspecti față de orice pasager, în special străini sosiți din țările de risc. La fel, acest caz tragic a sporit implicarea SIS în activitatea PF și a „recomandărilor lor” de neadmitere în țară a străinilor. În consecință, mii de străini nu au fost admiși pe motive generale (de ex: nu justifică scopul călătoriei) și practic, niciun caz de neadmitere pe motiv de risc asupra securității naționale, etc. Rata mare de neadmiteri a creat un șir de nemulțumiri din partea străinilor, care, au recurs la gesturi diferite și opunere de rezistență.

Începând cu 16 august 2023 în cadrul SPF AIC a fost creat **Serviciul ordine publică și intervenții exploziv** (SOPIE)³⁶. Acest Serviciu are în atribuții: (a) asigurarea menținerii ordinii publice pe teritoriul de responsabilitate; (b) asigură prevenirea, descoperirea și curmarea infracțiunilor și contravențiilor transfrontaliere; (c) efectuează patrularea și monitorizarea teritoriului punctului de trecere în scopul localizării incidentelor care tulbură sau periclitează ordinea publică; (d) asigură intervenția promptă la apariția situațiilor de criză; (e) participă la paza obiectivelor SPF AIC; (f) realizează măsuri specifice în contextul depistării obiectelor suspecte; (g) organizează și dirijează activitatea chinologică, asigură executarea sarcinilor planificate, preconizate în domeniu; (h) asigură respectarea cadrului normativ privind domeniul utilizării câinilor de serviciu în controlul frontierei de stat și controlul de securitate aeronautică, precum și coordonează elaborarea documentelor de directivă, ce vizează domeniul chinologic; (i) efectuează controlul activității de serviciu în domeniul chinologic; (j) organizează și participă în cadrul seminarelor, ședințelor, competițiilor de nivel național și internațional în domeniul chinologic, asigurării securității frontierei precum și domeniilor complementare; (k) efectuează anchete de serviciu pe cazuri de abateri disciplinare ce țin de domeniul activității de regim și ordine publică; (l) examinează petiții/demersuri/ cereri pe domeniul de activitate, cu elaborarea răspunsurilor la acestea în termenii prevăzuți de legislație; (m) contribuie la organizarea sistemului de control intern managerial; (n) participă la stabilirea obiectivelor operaționale și indicatorilor de produs/rezultat

23.04.2024, NewsMaker: <https://esp.md/ro/sobytiya/2024/12/17/pasageri-agresivi-la-aeroportul-chisinau-de-la-scandal-avion-la-conflicte-cu>

17.12.2024, ESP: <https://esp.md/ro/sobytiya/2024/12/17/pasageri-agresivi-la-aeroportul-chisinau-de-la-scandal-avion-la-conflicte-cu>

³³ 23.04.2024, IGPF: <https://border.gov.md/apel-pentru-respectarea-ordinii-publice-procedurile-aeroportuare-de-catre-pasageri>

16.12.2024, IGPF: <https://border.gov.md/politia-de-frontiera-nu-tolereaza-comportamentele-agresive>

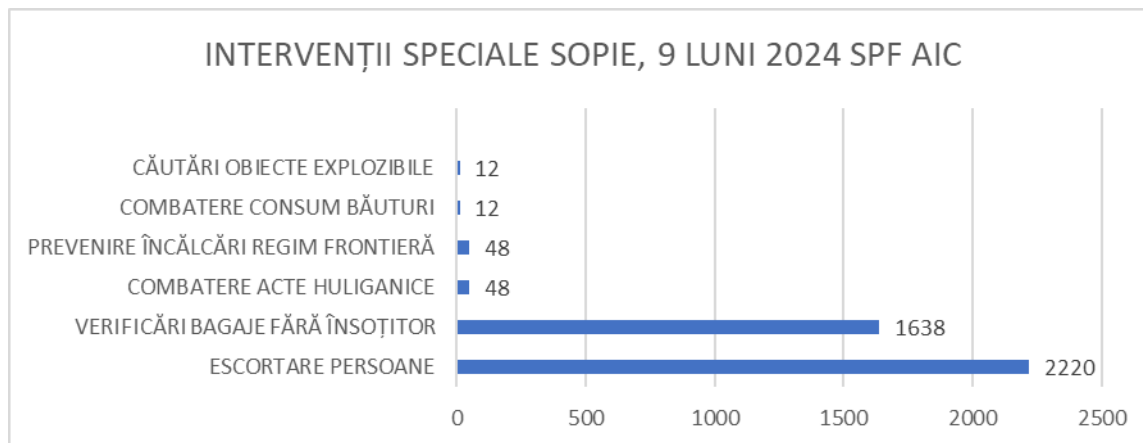
³⁴ 30.06.2023, MAI: <https://mai.gov.md/ro/node/7957>; <https://romania.europalibera.org/a/impuscaturi-pe-aeroportul-din-chisinau-doua-persoane-au-fost-ucise-agresorul-a-fost-capturat/32484070.html>

³⁵ Procedura operațională „Asigurarea regulilor de regim și ordine publică în Punctul de trecere a frontierei de stat Chișinău, aerian” nr.698 din 03 august 2023 și Procedura operațională „Acțiunile polițiștilor de frontieră în privința persoanelor inadmisibile realizate în Punctul de trecere a frontierei de stat Chișinău, aerian”

³⁶ Regulamentul privind organizarea și funcționarea SPF AIC al IGPF aprobat prin Ordinul Șefului IGPF nr.730 din 16 august 2023

pentru activitatea subdiviziunii; (o) participă la asigurarea menținerii regimului ordinii publice în punctul de trecere aeroportuar, precum și participă la asigurarea executării atribuțiilor PF, conform art.6 a Legii 283/2011 cu privire la Poliția de Frontieră.

În perioada de monitorizare, SOPIE a realizat mai multe intervenții speciale, precum: 2220 escortări a persoanelor; 1638 acțiuni de verificare a bagajelor fără însoțitor; 48 intervenții de combatere a faptelor huliganice; 48 acțiuni de prevenire a încălcărilor regulilor de regim; 12 măsuri de combatere a consumului băuturilor spirtoase în locurile publice; 12 acțiuni de căutare a obiectelor explozibile: -



Personalul SOPIE este echipat corespunzător serviciilor speciale de intervenție. Acesta dispune de arme, mijloace speciale și uniformă distinctă de cea a angajaților PF. **Deși, atribuțiile de escortare a persoanelor, precum și verificarea bagajelor fără însoțitori nu fac parte din misiunea directă a acestui serviciu, observăm că SOPIE a fost concentrat pe realizarea lor, în lipsa unor asemenea împuterniciri.** Tot aici, angajații SOPIE au fost deseori implicați în intervenții aparent nejustificate și dure față de pasageri, care ar fi încălcat ordinea publică. În continuare, **SPF AIC ar trebui să aprobe o politică clară privind necesitatea intervențiilor SOPIE față de pasageri, străinii supuși reîntoarcerilor forțate, aplicării forței, mijloacelor speciale față de pasageri în aeroport, etc.** Un alt angajament asumat de SOPIE trebuie să fie respectarea demnității umane.

2.6. Situația personalului la frontiera aeriană

Din numărul total de unități (3868 unități) stabilite în HG 1145/2018 pentru efectivul-limită al PF, cca 8,5% revin SPF AIC³⁷. Numărul unităților de personal este de 305, dintre care 248 erau funcții ocupate și 57 vacante în cadrul Unității control al frontierei (132 funcții sunt ocupate de bărbați și 116 - de femei). În pofida acesteia, numărul de personal este insuficient volumului de lucru și specificului activităților realizate de aceștia, zilnic.

Administrația SPF AIC depune eforturi în vederea motivării personalului. Totuși, este necesară intervenția actorilor decizionali în **sporirea numărului de funcții, precum și completarea și angajarea în funcții a șefilor de schimb și ofițerilor superiori – care sunt principalii factori decizionali în tură.**

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

³⁷ 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#

3.1. Dreptul la protecție internațională și obligațiile statului

Reamintim că, 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 parte³⁸.

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 persoanelor³⁹.

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

³⁸ Articolul 1,2 Legea 283/2011 cu privire la Poliția de Frontieră, disponibil:

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

³⁹ 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 solicițitudine 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 urmează⁴⁰: -

...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

⁴⁰ 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 și SPF AIC, 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)**⁴¹, 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 regret, din observațiile noastre - rolul IGM în cadrul SPF AIC este extrem de limitat. IGM nu are oficiu, ofițeri de migrație dislocați în PTF AIC și nu duce vreo evidență a solicitărilor de azil la Aeroport. La fel, nu sunt afișate contactele IGM pentru informații despre procedura protecției internaționale sau depunerea plângerilor, în special în zona sterilă și odăile solicitanților de azil. Există situații în care, IGM este informat, după depunerea unei cereri de solicitare a azilului la frontiera aeriană și există situații, când persoana străină o poate depune în perioada de 24 ore de aflare în zona sterilă, fie nu reușește să o depună/ solicite pentru că este returnat operatorului aerian. De altfel, IGM nu va cunoaște niciodată cifra reală a solicitărilor de azil, bazându-se doar pe vigilența și profesionalismul polițiștilor de frontieră. Doar în 2023, peste 4000 străini și în 2024 peste 2220 străini au fost neadmiși. Mai mult, OAP a primit zeci de informații de la străinii aflați în zona sterilă despre refuzul SPF AIC de a le primi solicitările de azil și invers, precum că au fost reîntorși fără a le fi luată în considerație solicitările de protecție internațională. În aceste cazuri, angajații PF și-au asumat atribuțiile IGM în a lua decizii asupra admiterii/ neadmiterii solicitărilor de azil. Atât timp cât rolul IGM în SPF AIC – cel mai solicitat punct de trecere a frontierei este limitat/ subestimat, nu putem susține că R. Moldova respectă pe deplin angajamentele asumate privind protecția internațională la frontiera aeriană.

⁴¹ <https://igm.gov.md/legislatie/>

Suplimentar, reiterăm că, 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.

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.

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 politic⁴².

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 Ucraina⁴³, 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.

În pofida acestora, la SPF AIC se aplică cu prioritate criteriile de intrare/ieșire stabilite de Legea cu privire la frontiera de stat și Legea cu privire la regimul juridic al străinilor fiind diluată Legea privind azilul în Republica Moldova, care admite accesul în țară a solicitanților fără respectarea celor două acte normative sus-expuse. Anterior, Avocatul Poporului în rapoartele și constatările sale, a specificat deja că Republica Moldova are obligația de a oferi protecție internațională, care reprezintă un drept fundamental și se aplică cu întâietate, decât condițiile de intrare sau ieșire. În cazul în care, IGM va stabili că persoana nu poate obține vreo formă de protecție internațională, străinul îi poate fi refuzată

⁴² 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#

⁴³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142062&lang=ro#. Vezi și, <https://help.unhcr.org/moldova/ro/temporary-protection/>

șederea în țară. IGPF/ SPF AIC nu trebuie să-și asume atribuțiile IGM în vederea examinării motivelor sau punerea la dubii a motivelor de solicitare a azilului la frontieră. Or, rolul IGPF conform legislației în vigoare se limitează doar la **recepționarea cererilor de azil. Pe de altă parte, IGM trebuie să-și fortifice capacitățile sale în vederea protecției efective a solicitanților de azil la frontiera aeriană. Singura autoritate competentă pentru străini trebuie să fie mai insistentă și să-și exercite atribuțiile sale legale cu eficiență la frontiera aeriană. Străinii, solicitanți ai vreunei forme de protecție internațională, nu trebuie să fie afectați de incertitudinile între entitățile cu competențe la frontieră.**

Reiterăm că, 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 protecție și asistență juridică. De asemenea, monitorizarea independentă a deciziilor privind protecția internațională și ar putea îmbunătăți sistemul național de protecție.

3.3. Solicitățile de azil la frontiera aeriană

Datele statistice transmise de IGPF, arată că în primele 9 luni, 2024 în toate PTF și SPF au solicitat azil **3385 persoane**. Din numărul respectiv, **3198 au fost cetățeni ucraineni, 148 cetățeni ruși, 13 cubanezi, 6 turci, 3 nigerieni, 3 sirieni, 3 azeri, 2 somalezi, 2 tadjiți și restul din alte state/ regiuni:** -



Iar, potrivit datelor IGM, la 31 decembrie 2024 în Sistemul de azil (solicitanți de azil) au fost înregistrați doar **931 solicitanți de azil**, dintre care **375 cetățeni ucraineni** (număr mai mic, comparativ cu datele de la frontieră), **216 cetățeni ruși** (număr mai mare, comparativ cu datele de la frontieră), **14 cetățeni cubanezi** (număr cu o persoană mai mult, comparativ cu datele de la frontieră); **23 cetățeni turci** (număr mai mare, comparativ cu datele de la frontieră), etc⁴⁴. Datele IGM nu indică locul solicitării azilului și arată un număr relativ scăzut comparativ cu datele IGPF pentru aceeași perioadă.

La frontiera aeriană (ca și în restul PTF) funcționează regula recepționării cererii de azil cu asigurarea predării solicitantului de azil în termen de 24 ore către IGM. Chiar dacă, în municipiul Chișinău, în regiunea Aeroportului există un centru de cazare a solicitanților de azil (amenajat inclusiv pentru a reuși preluarea solicitanților de azil în termen rapid) și sediul IGM/ a direcției regionale Centru, care poate reuși în cel mult 2-3 ore preluarea solicitanților, de facto, **acest termen de 24 ore se aplică pentru a reuși predarea străinului nu către IGM, ci către operatorul aerian.** Aici, menționăm că în

⁴⁴ Nota informativă cu privire la activitatea Inspectoratului General pentru Migrație al MAI pe parcursul anului 2024

2024 toate cele 2220 persoanele neadmise și plasate în zona sterilă au fost reîntoarse operatorului aerian. Niciuna nu solicitase azil în aeroport.

Printre alte condiții 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 teritoriul 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 AIC. 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 SPF AIC 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.**

Admitem că 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 PF⁴⁵. 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 la SPF AIC, am observat că angajații PF au viziuni diferite privind admiterea străinilor în teritoriu, chiar dacă se ghidează de același cadru 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 SPF AIC **nu au atribuții de a verifica temeiul/ motivele** pentru care străinii solicită azil la frontieră. *Stricto sensu*, în sarcina angajaților PF/ SPF AIC/ PTF AIC este **doar primirea** cererilor de azil.

Trebuie să menționăm că, evidența solicitărilor de azil la frontiera aeriană este menținută în **Registrul 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 Direcției regionale Centru/ reprezentanții IGM. Predarea-primirea solicitanților de azil are loc printr-un act de predare-primire, în care ambii reprezentanți ai PF și IGM trebuie să-l consemneze. Un exemplar al actului de predare-primire rămâne în PTF sau SPF AIC. La fel, sunt întocmite procese verbale de constatare a faptului depunerii cererilor de azil la frontieră. În PTF AIC există modele tip de cereri, pliante și o evidență a actelor de predare-primire și că datele se colectează inclusiv centralizat.

⁴⁵ 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.

SPF AIC 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.

În acest context, Ministerul Afacerilor Interne este încurajat să consolideze mecanismul de referire a cererilor de azil, asigurând o transmitere promptă și eficientă de la Poliția de Frontieră către Inspectoratul General pentru Migrație.

În acest context sunt relevante mai multe cazuri la CtEDO, în special din perspectiva lipsei unor mecanisme clare de referire în practică a cererilor solicitanților de azil:

- În cauza M.A. și alții c. Lituaniei (2018)⁴⁶, reclamantii, care au fugit din Republica Cecenă, au încercat să treacă granița dintre Lituania și Belarus în trei rânduri. Deși au declarat de fiecare dată că solicită protecție internațională, li s-a refuzat intrarea pe motiv că nu dețineau documentele de călătorie necesare. Polițiștii de frontieră lituanieni nu au acceptat cererile lor de azil și nu le-au transmis autorității competente pentru examinare și determinarea statutului, așa cum prevede legea internă. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că nu a fost efectuată nicio evaluare cu privire la siguranța returnării reclamantilor în Belarus, o țară care nu este parte la CEDO. Curtea a decis că refuzul de a permite depunerea cererilor de azil și returnarea acestora în Belarus a constituit o încălcare a articolului 3 din CEDO.
- La 23 iulie 2020, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a pronunțat hotărârea în cauza M.K. și alții c. Poloniei (2020)⁴⁷, referitoare la refuzul repetat al autorităților de frontieră poloneze de a examina cererile de protecție internațională ale unor cetățeni ruși, inclusiv copii, care încercau să treacă granița dintre Belarus și Polonia prin punctul de trecere Terespol. Reclamantii, originari din Cecenia, au declarat că se tem pentru siguranța lor și că doresc să solicite azil, însă autoritățile poloneze i-au respins pe motiv că nu au invocat în mod explicit persecuții în Cecenia. Mai mult, autoritățile nu au respectat măsurile provizorii dispuse de CEDO, care interziceau returnarea lor în Belarus. Curtea a constatat că Polonia nu și-a îndeplinit obligația procedurală de a evalua cererile de protecție internațională și că returnarea în Belarus, unde procedurile de azil nu oferă garanții suficiente, a expus reclamantii unui risc real de tratament contrar articolului 3 din CEDO (interzicerea tratamentelor inumane și degradante). De asemenea, Curtea a reținut că respingerea cererilor a constituit o expulzare colectivă, interzisă de articolul 4 din Protocolul nr. 4, întrucât nu a existat o evaluare individuală reală a temerilor invocate. Mai mult, lipsa unor căi de atac efective împotriva refuzului de intrare a constituit o încălcare a articolului 13 din CEDO, iar nerespectarea măsurilor provizorii impuse de Curte a atras și încălcarea articolului 34 din CEDO.

3.4. Nereturnarea

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

Totuși, procedurile interne ale PF/ SPF AIC nu obligă angajații PF să verifice, constate sau să întrebe străinul inadmis despre riscurile la care acesta poate fi supus în cazul reîntoarcerii. Doar dacă, străinul insistă ferm asupra unei forme de protecție, are șanse să obțină de la angajații PF formularul pentru cererea de azil în care să fie declarate riscurile potențiale. Mai mult, formularul-tip a deciziei privind

⁴⁶ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2259793%2F17%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-188267%22%5D%7D>

⁴⁷ <https://hudoc.echr.coe.int/tur#%7B%22itemid%22:%5B%22001-203840%22%5D%7D>

refuzul intrării persoanei în Republica Moldova nu conține vreo prevedere/ mențione despre riscurile la viață, supunere la tortură sau viață privată, etc în cazul reîntoarcerii acestuia.

Astfel, nu vom putea afla vreodată, dacă o persoană a fost returnată într-o regiune/ zonă de risc, pentru că nu se menține evidența unor asemenea dovezi. Reamintim totuși, că în sarcina PF revine asigurarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Această obligație fundamentală presupune ca PF să manifeste interes sporit în asigurarea principiului nereturnării persoanelor, chiar dacă există o decizie/ recomandare administrativă în acest sens.

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. Angajații SPF AIC trebuie să fie extrem de vigilenți în a identifica persoanele beneficiare de protecție internațională și să acorde sprijinul necesar pentru transferul imediat către IGM.

Prezentul raport nu include activitatea altor organe naționale cu competențe față de străini la frontieră.

3.5. Accesul la apărare și la informații

În PTF/ SPF AIC **nu sunt listate** sau date de contact ale Uniunii Avocaților, CNAJGS⁴⁸ 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, la solicitare, 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 AIC 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 AIC, 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 publică⁴⁹.

⁴⁸ <https://cnaigs.md/ro/>

⁴⁹ Legea nr.198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141538&lang=ro#

Informațiile esențiale, care ar trebui să fie disponibile în mai multe limbi, lipsesc în SPF AIC, în zona de tranzit, (sterilă) cât și în odăile pentru solicitanții 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.

Din observațiile noastre și a cazurilor examinate⁵⁰, majoritatea persoanelor neadmise sunt reîntoarse operatorului aerian voluntar sau involuntar în termen de până la 24 ore. Deși, în perioada respectivă, IGPF ar putea facilita accesul avocaților în PTF pentru oferirea asistenței juridice, depunerea plângerilor, contestarea deciziilor administrative (chiar dacă persoanele vor fi reîntoarse), aceasta nu are loc.

Menționăm aici, că dreptul la asistență juridică/ contestarea actelor administrative nu trebuie privită ca o formalitate, ci ca o garanție constituțională, fundamentală a fiecărei persoane de a deplânge efectiv acțiunile/ inacțiunile autorităților publice.

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 Poporului⁵¹.

Trebuie să menționăm că în PTF/ SPF AIC nu 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*.

SPF AIC 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, etc⁵².

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 legitime⁵³.

La PTF AIC pe sensul de intrare, sunt disponibile 2 panouri și afișe informaționale, 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.

⁵⁰ <https://ombudsman.md/rapoarte/drepturile-persoanelor-straine/>

⁵¹ Art.84¹³ Legea 200/2010 privind regimul juridic al străinilor, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146674&lang=ro#

⁵² Răspunsul IGPF din 19.11.2024

⁵³ Art.84¹² Legea 200/2010 privind regimul juridic al străinilor, disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146674&lang=ro#

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 ori a reprezentantului său legal sau împuternicit, iar în cazul petiției transmise în formă electronică – semnătura electronică⁵⁴.

În PTF AIC, pot fi identificate informații privind linia fierbinte a IGPF⁵⁵, linia anticorupție⁵⁶. Persoanele neadmise și plasate în zona sterială au acces la telefonul personal și pot efectua apeluri. Însă, persoanele care se află în linia II de control sau la bara de control frontier nu pot efectua apeluri sau înregistra discuțiile cu angajații PF pentru că aceste acțiuni sunt interzise. În zona sterilă nu sunt prevăzute telefoane staționare pentru a realiza apeluri pe durata plasării acestora (24 ore și mai mult). La fel nu sunt instalate cutii poștale, pentru scrisori și reclamații, foi sau pix, adresele de contact ale autorităților responsabile. Însă, majoritatea angajaților PF au menționat că acordă asistență tuturor persoanelor ce au nevoie, fără a fi reticenți la solicitările acestora, inclusiv pe cont propriu.

La fel, străinilor li se garantează dreptul de a cere protecție la misiunea diplomatică a statului lor⁵⁷. Însă, în PTF/SPF AIC nu există o listă de contacte a ambasadelor și oficiilor consulare sau a misiunilor diplomatice. Potrivit angajaților PF, acest drept poate fi asigurat atunci când persoana o cere, prin intermediul șefului de schimb. Per general, șeful de schimb este împuternicit cu soluționarea pretențiilor imediate în SPF AIC și să ia decizii corecte.

⁵⁴ <https://border.gov.md/ro/petitii-sesizari-si-reclamatii>

⁵⁵ Linia Verde +373-22-259-717

⁵⁶ Linia Anticorupție SPIA MAI „1520”

⁵⁷ 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 frontiera aeriană

Potrivit datelor Serviciului urmărire penală a SPF AIC, în perioada de monitorizare au fost reținute **12 persoane** pentru infracțiuni la frontieră. 1 persoană reținută a fost plasată sub arest preventiv și față de 11 persoane reținute au fost dispuse măsuri non-privative de libertate de către instanțele de judecată.

În cadrul SPF AIC există 2 spații pentru reținere de scurt timp.

4.2. Condițiile de detenție la frontiera aeriană

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)⁵⁸. În cadrul PTF AIC există doar 2 încăperi pentru solicitanții de azil și încăperi pentru controlul în linia II-a.

Însă, potrivit Procedurii operaționale „Acțiunile polițiștilor de frontieră în privința persoanelor inadmisibile realizate în punctul de trecere a frontierei de stat Chișinău, aerian” în cazul în care părăsirea imediată a PTF de către străin nu este posibilă, PF va dispune cazarea lui într-un **loc amenajat în acest scop** (zonă rezervată pentru persoanele inadmisibile) până la încetarea motivelor care fac imposibilă plecarea acestuia, dar nu mai mult de 24 ore de la data cazării. Reiese că, acest loc special amenajat pentru străini inadmisibili – este *illegal și excede* Normele tehnice de înzestrare stabilite de Guvern. În 9 luni, 2024, **în zona sterilă au fost deținute 2220 persoane**.

În continuare, prevederile HG 147/2022 prevăd că [...atunci când un pasager sau o persoană inadmisibilă care urmează să fie îndepărtată se află sub custodia agenților publici respectivi, acești agenți protejează demnitatea acestor persoane și nu întreprind acțiuni care să încalce demnitatea lor. Aceste persoane sunt tratate în conformitate cu prevederile internaționale respective, inclusiv Pactul internațional al ONU cu privire la drepturile civile și politice. Autoritățile publice competente se consultă cu operatorul aerian referitor la termenul de îndepărtare a unei persoane inadmisibile pentru a oferi operatorului aerian suficient timp în care acesta să poată transporta persoana pe cont propriu sau să pregătească un transfer alternativ, dar nu mai mult decât termenele prevăzute de cadrul normativ referitor la regimul străinilor în Republica Moldova. Prevederile stipulate nu trebuie interpretate în sensul de a permite îndepărtarea unei persoane care a cerut azil pe teritoriul Republicii Moldova într-un stat în care viața și libertatea persoanei în cauză sunt puse în pericol din motive rasiale, religioase, de apartenență națională, socială sau opinii politice, cu excepția cazurilor prevăzute de cadrul normativ aplicabil. În situațiile în care autoritățile publice competente au motive de a presupune că persoana care a fost declarată inadmisibilă poate să opună rezistență în timpul procedurii de îndepărtare, acestea informează imediat operatorul aerian, cu scopul ca acesta să întreprindă toate măsurile de precauție pentru asigurarea executării în siguranță a zborului. Autoritățile competente sunt responsabile de cheltuielile **asociate pazei și custodiei** tuturor celorlalte

⁵⁸ 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

categorii de persoane inadmisibile, inclusiv persoanelor cărora li se refuză intrarea din cauza unor probleme ce țin de documente care nu intră în competența operatorului aerian sau din alte motive decât documentele necorespunzătoare, din momentul stabilirii faptului că aceste persoane sunt inadmisibile pe teritoriul Republicii Moldova până la transferarea lor operatorului aerian pentru îndepărtare din Republica Moldova...]⁵⁹. *Stricto sensu*, această HG prevede că străinii inadmisibili se află în custodia IGPF pe durata de până la predarea lor către operatorul aerian sau IGM. Prin urmare, IGPF are angajamentul de a oferi **cazare și îngrijiri corespunzătoare** străinilor inadmiși. Mai ales, că decizia de refuz al intrării a luat-o IGPF. **Respectiv, PF este responsabilă de asigurarea detenției persoanelor asupra cărora au fost aplicate decizii administrative limitative a libertății de circulație.**

Responsabilitatea față de persoanele neadmise impune inclusiv realizarea garanțiilor fundamentale împotriva formelor de abuz: dreptul la apărare, dreptul la examinare medicală, dreptul la bagaje, dreptul la apel telefonic, dreptul la informare, dreptul la plângeri și contestarea deciziei, dreptul la interpret, dreptul la alimentație, apă și facilități⁶⁰.

Potrivit normelor Comitetului european pentru prevenirea Torturii aplicabile în situația străinilor plasați în zona sterilă: (i) Deținuților emigranți în locurile de oprire la punctele de intrare în țară trebuie să li se ofere posibilități adecvate pentru a dormi, (ii) să li se permită accesul la bagajele lor, (iii) la dotările sanitare echipate adecvat și (iv) să li se permită să iasă zilnic la aer. De asemenea, trebuie asigurat (v) accesul la mâncare și, dacă este necesar, (vi) la îngrijire medicală. Potrivit aceluiași norme internaționale interzicerea torturii și a tratamentelor sau pedepselor inumane sau degradante include obligația de a nu trimite o persoană într-o țară unde există motive substanțiale să se creadă că există pericolul real ca aceasta să fie supusă torturii sau tratamentului necorespunzător⁶¹.

HG 147/2022 prevede că după primirea spre verificare a pasagerilor și a membrilor echipajului, autoritățile publice competente sunt responsabile de protecția și custodia pasagerilor și membrilor echipajului până în momentul în care acestora, în temei legal, li se permite accesul pe teritoriul Republicii Moldova sau se stabilește că acestea sunt persoane inadmisibile, situație în care urmează să fie transferate înapoi sub custodia operatorului aerian pentru a fi transportate în afara teritoriului Republicii Moldova.⁶²

SPF AIC nu poate asigura persoanelor **reținute/ cazate, hrană** pe durata procedurilor administrative, din cauză că o asemenea linie bugetară nu există. Asigurarea cu hrană este plasată în sarcina operatorului aerian, iar IGPF urmează să se asigure că acest drept este realizat pe deplin de operatorul aerian.

SPF AIC **nu are spațiu de îmbăire** (decât wc-ul comun), ceea ce creează dificultăți de igienă. De regulă, persoanele deținute se pot afla în SPF AIC de la 1 la 30 ore. La fel, în zona sterilă nu există spații de

⁵⁹ Cap.VI, Secțiunea 1 persoane inadmisibile și persoane supuse procedurii de îndepărtare; Hotărârea Guvernului nr.147/2022 cu privire la aprobarea Programului național de facilitare a transporturilor aeriene:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131156&lang=ro

⁶⁰

https://www.coe.int/en/web/cpt/standards?p_p_id=56_INSTANCE_rmo9MHZGnl46&p_p_lifecycle=0&p_p_stat_e=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_rmo9MHZGnl46_languageId=ro_RO

⁶¹

https://www.coe.int/en/web/cpt/standards?p_p_id=56_INSTANCE_rmo9MHZGnl46&p_p_lifecycle=0&p_p_stat_e=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_rmo9MHZGnl46_languageId=ro_RO#immigration

⁶² Secțiunea a 10-a Proceduri și obligații la sosire; Hotărârea de Guvern nr.147/2022 cu privire la aprobarea Programului național de facilitare a transporturilor aeriene;

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131156&lang=ro

dormit comode, fapt ce creea condiții dure pentru străini, în special, femei, copii sau persoane vulnerabile.

Străinii au acces la fumuar cu însoțitori. Aceștia nu au acces în afara AIC, zona pentru decolări și alte locuri interzise. Informații utile pentru străinii inadmiși în limbile străine nu există.

Deținuții au acces la **asistență medicală** doar dacă prezintă acuze sau dureri. În AIC există o unitate de intervenție medicală, care poate interveni rapid și acorda asistența medicală primară. Personalul PF va solicita 112, dacă va fi cazul.

Examinarea medicală a persoanelor reținute/deținute 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.

Evidența persoanelor neadmise nu se realizează. Dacă, anterior în 2022 – 2023 această evidență (chiar dacă formală) avea loc, la momentul vizitei (17/12/2024) nu se mai realizează. La fel, nu există vreo evidență cu privire la hrana primită, examinările medicale, plângeri formulate sau incidente în zona sterilă. Încă în 2020, Avocatul Poporului a formulat recomandările respective în adresa IGPF, iar situația la zi, ne arată că aceste recomandări de prevenire a formelor de abuz rămân ignorate.

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 deținute nu beneficiază de un regim corespunzător, iar lipsa unui registru pentru monitorizarea acestora poate duce la riscuri de abuzuri sau încălcări ale drepturilor lor.

4.3. Condițiile de cazare a solicitanților de azil

În cadrul SPF AIC există 2 odăi pentru solicitanții de azil. Dotările sunt corespunzătoare. Timp de peste 2 ani, una din odăile pentru solicitanții de azil a fost utilizată de reprezentanții Agenției FRONTEX.

SPF AIC nu menține vreo evidență a solicitanților de azil plasați în aceste odăi. În opinia angajaților PF, evidența persoanelor solicitante de azil poate fi urmărită în Registrul de evidență a cererilor de azil. Însă, acest Registru nu conține perioada plasării, sau dacă, în general solicitanții de azil au fost cazați, care a fost durata și numărul de persoane plasate în odăi, sau informații despre starea fizică, sănătate, alimentație.

SPF AIC nu are nici personal delegat pentru supravegherea și asigurarea facilităților pentru solicitanții de azil. Niciun angajat chestionat nu a putut să afirme, numărul de persoane cazate în odăile pentru solicitanții de azil în ultima perioadă de timp și care a fost durata de plasament al acestora.

Aparent, apare dubiul rezonabil, dacă aceste odăi realmente sunt utilizate pentru solicitanții de azil.

4.4. Înregistrarea și raportarea incidentelor la frontiera aeriană

Apreciam că în cadrul SPF AIC toate incidentele la frontiera aeriană sunt înregistrate, menținută evidența și raportate corespunzător. În cadrul vizitei, au fost observate Registrul de evidență a plângerilor privind actele de tortură, Registrul cazurilor de aplicare a forței fizice și a mijloacelor

speciale, păstrate în unitatea de gardă. Toți angajații chestionați, au menționat că cunosc despre obligația de a depune rapoarte pe numele șefului ierarhic și procurorului în cazul aplicării forței.

La fel, apreciem că SPF AIC asigură implementarea Ordinului șefului IGPF nr.871 din 21 septembrie 2023 cu privire **la instituirea mecanismului de informare a Avocatului Poporului** privind presupusele acte de tortură, tratament inuman sau degradant.

Astfel, cazurile de aplicare a forței și incidentele ce au avut loc pe parcursul 2024 au fost raportate către OAP în termen de 24 ore, conform solicitării.

Toți angajații SPF AIC, trebuie să perceapă acest instrument de informare a OAP, ca unul din mecanismele de protecție a angajaților împotriva formelor de abuz ce rezidă în **înregistrarea și raportarea tuturor incidentelor** la frontiera aeriană (decese, tentative de suicid, autovătămări, atacuri asupra polițistului de frontieră, reținerea persoanei cu leziuni, aplicarea forței și a mijloacelor asupra persoanei, etc). Acest proces trebuie să fie unul sistemic, organizat corespunzător. La fel, angajații trebuie să beneficieze de **garanții împotriva represaliilor**, în cazul raportării.

Tot aici, remarcăm că angajații SPF AIC, SOPIE 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.**

V. RECOMANDĂRI:

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

RECOMAND

MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE (MAI):

1. Revizuirea legislației naționale, inclusiv art. 23 din Legea privind frontiera de stat, pentru a garanta accesul necondiționat la procedura de azil, inclusiv pentru persoanele care nu dețin documente de călătorie.
2. Modificarea legislației naționale pentru a introduce o definiție clară a „zonei sterile”, inclusiv stipularea faptului că exprimarea intenției de a solicita azil în această zonă are același efect juridic ca și pe teritoriul național.
3. Încetarea practicii de filtrare a cererilor de azil la frontieră. Polițiștii de frontieră trebuie să preia orice cerere de azil exprimată, fără a decide asupra admisibilității sau a veridicității acesteia.
4. Instituirea unui mecanism de referire standardizat și obligatoriu între IGPF și IGM, aplicabil în toate punctele de frontieră, inclusiv în zona sterilă a aeroportului.
5. Instituirea unui sistem unificat de evidență, care să înregistreze momentul reținerii, solicitării de azil și predării către autoritatea competentă.
6. Organizarea periodică de instruiți pentru personalul din subordine (IGPF și IGM), cu participarea UNHCR, Avocatul Poporului și ONG-urilor, privind drepturile solicitanților de azil, standardele internaționale și mecanismele de protecție.
7. Instituirea unei instrucțiuni comune între instituțiile MAI și APP, privind coordonarea și intervenția în zona sterilă a aeroportului, cu accent pe protecția persoanelor străine, inclusiv solicitanții de azil și persoanele vulnerabile.

8. Integrarea prevederilor privind utilizarea forței în zona aeroportuară în cadrul SOPIE (Standard Operational Procedure for Intervention and Escort), în scopul respectării principiului proporționalității și a drepturilor fundamentale.

INSPECTORATULUI GENERAL AL POLIȚIEI DE FRONTIERĂ (IGPF):

1. Aplicarea consecventă a obligației de preluare și transmitere a cererilor de azil către IGM, fără condiționări și fără evaluări proprii.
2. Afișarea în toate punctele de trecere și spațiile de reținere a datelor de contact ale avocaților, ONG-urilor relevante (ex. CNAJGS), Oficiului Avocatului Poporului și a mecanismelor de plângeri.
3. Colaborarea activă cu IGM pentru dezvoltarea unui registru digital comun de urmărire a cererilor de azil și a traseului procedural al solicitanților.
4. Identificarea activă a persoanelor vulnerabile (minori neînsoțiți, victime ale traficului, femei însărcinate etc.) și aplicarea de garanții procedurale speciale, în cooperare cu IGM.

INSPECTORATULUI GENERAL PENTRU MIGRAȚIE (IGM):

1. Crearea unui mecanism rapid și eficient de preluare a cererilor de azil, în special în aeroport și în punctele de frontieră cu fluxuri semnificative.
2. Detașarea permanentă sau cu prezență constantă a unui ofițer IGM în Aeroportul Internațional Chișinău, pentru a asigura intervenția imediată în cazurile de solicitare de protecție internațională.
3. Consolidarea cooperării cu IGPF în identificarea timpurie și gestionarea cazurilor vulnerabile.
4. Implicarea activă în formarea profesională a personalului de frontieră privind obligațiile internaționale ale statului în materie de azil.

AGENȚIEI PROPRIETĂȚII PUBLICE (APP):

1. Demararea unor intervenții de modernizare și extindere a infrastructurii fizice și operaționale a Aeroportului Internațional Chișinău, pentru a răspunde cerințelor de securitate, siguranță și protecție a drepturilor persoanelor.
2. Asigurarea infrastructurii minime necesare pentru activitatea autorităților de frontieră și migrație în aeroport: spații de reținere temporară, încăperi pentru interviuri confidențiale, dotări sanitare și locuri de așteptare pentru categorii vulnerabile.
3. Colaborarea interinstituțională cu MAI pentru gestionarea unitară și eficientă a zonei sterile și pentru stabilirea unor protocoale clare de intervenție, comunicare și asigurare a securității în această zonă de securitate cu acces restricționat.