CZU: 341.43:343.343.6:343(478)(094.4) DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.24

ANALIZA JURIDICĂ-PENALĂ A INFRACȚIUNILOR PREVĂZUTE DE ART. 362 ȘI ART. 362[1] DIN CODUL PENAL

CRIMINAL-JURIDICAL ANALYSIS OF THE OFFENCES PROVIDED FOR BY ART. 362 AND ART. 362[1] OF THE CRIMINAL CODE

SPÎNU Dionisie
Consultant principal, Direcția prevenirea torturii,
Oficiul Avocatului Poporului

Sumar. *Articolul examinează analiza juridico-penală a infracțiunilor prevăzute la art. 362 și art. 362[1] din Codul penal al Republicii Moldova, în contextul crizei refugiaților din Ucraina și al fenomenului migrației ilegale. Sunt abordate aspectele de drept intern și internațional, cu accent pe aplicabilitatea principiului proporționalității și nevoia unei reforme în tratarea trecerii ilegale a frontierei. Sunt analizate date statistice relevante, cadrul normativ național, dar și bunele practici internaționale privind gestionarea migranților aflați în nevoie de protecție. Se susține adoptarea unei abordări administrative în locul unei pedepse penale, în vederea alinierii la standardele internaționale în materie de drepturile omului și protecția refugiaților.*

Cuvinte-cheie: *migrație ilegală, protecție internațională, azil, drept internațional, proporționalitate, refugiați, trecerea ilegală a frontierei, organizarea migrației ilegale, drepturile omului, securitate națională, decriminalizare*

Summary. *This article analyzes the legal and criminal aspects of the offenses provided in Articles 362 and 362[1] of the Criminal Code of the Republic of Moldova, against the backdrop of the refugee crisis triggered by the war in Ukraine and the increase in illegal migration cases. The study explores both national and international legal frameworks, with a focus on the principle of proportionality and the need for reform in the treatment of irregular border crossings. It includes statistical data, national legislation, and international best practices on the protection of vulnerable migrants. The paper advocates for an administrative rather than punitive approach, aligned with international human rights standards and refugee protection principles.*

Key-words: *irregular migration, international protection, asylum, international law, proportionality, refugees, illegal border crossing, facilitation of illegal migration, human rights, national security, decriminalization*

Introducere

În contextul recent al războiului din Ucraina, care a început în anul 2022, Republica Moldova s-a confruntat cu o creștere semnificativă a numărului de cetățeni ucraineni care au intrat pe teritoriul țării, adesea în mod clandestin. Acest flux de cetățeni ucraineni a fost generat de situația de criză din Ucraina, aceștia fiind, în multe cazuri, victime ale traficului de ființe umane, tortură, tratament inuman

sau degradant dar și ale consecințelor directe ale războiului. Majoritatea acestor persoane au fost reținute și transmise organelor de urmărire penală pentru începerea urmării penale, întrucât mulți dintre cetățenii ucraineni au fost învinuiți de infracțiuni legate de trecerea ilegală a frontierei sau de implicarea în organizarea migrației ilegale [4].

În acest context, regimul de stat al frontierei și ordinea stabilită pentru trecerea acesteia sunt esențiale pentru menținerea securității naționale și a statului de drept. Conform Legii privind frontiera de stat a Republicii Moldova din 215/2011 (abrogată din 06 ianuarie 2025), frontiera de stat are un regim special, iar trecerea ilegală a acesteia constituie o infracțiune, prevăzută de articolele 362 și 362[1] din Codul Penal al Republicii Moldova [1]. Aceste norme vizează protejarea suveranității și integrității teritoriale a statului, dar și combaterea fenomenului migrației ilegale.

Astfel, analiza prezentului articol devine o temă de actualitate și relevanță în contextul migrației ilegale și a fenomenelor conexe. În acest sens, este important să se examineze atât elementele constitutive ale infracțiunilor, cât și implicațiile pentru persoanele implicate în organizarea migrației ilegale, ținând cont de contextul geopolitic și social generat de războiul din Ucraina.

Analiză și dezbateri

Analiza juridico-penală a practicii judiciare privind inițierea urmăririi penale pentru infracțiunile prevăzute la art. 362 și art. 362[1] din Codul penal scoate în evidență mai multe aspecte esențiale legate de natura și obiectul acestor fapte.

În primul rând, din examinarea prevederilor art. 362 alin. (1) din Codul penal rezultă că *obiectul juridic special* al infracțiunii îl constituie relațiile sociale cu privire la inviolabilitatea frontierei Republicii Moldova [1]. Aceste relații sunt fundamentale pentru securitatea națională și ordinea publică. Înțelesul și regimul frontierei de stat sunt reglementate de Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova din 28/2024, care stabilește cadrul legal pentru trecerea și controlul frontierei [9].

În ceea ce privește art. 362[1] din Codul penal, care incriminează organizarea migrației ilegale, *obiectul juridic special* al acestei infracțiuni îl constituie relațiile sociale cu privire la desfășurarea în condiții de legalitate a organizării intrării, șederii sau tranzitării teritoriului statului sau a ieșirii de pe acest teritoriu a persoanei care nu este nici cetățean, nici rezident al acestui stat [1]. Aceste relații sunt protejate prin norme stricte, menite să prevină fenomene precum traficul de persoane, exploatarea persoanelor vulnerabile și subminarea regimului de control la frontieră.

Frontiera de stat a Republicii Moldova (în continuare – *frontieră de stat*) – reprezintă linia ce desparte pe uscat și pe apă teritoriul Republicii Moldova de teritoriile statelor vecine, iar în plan vertical delimitează spațiul aerian și subsolul Republicii Moldova de spațiul aerian și subsolul statelor vecine [9]. În punctele de trecere, se organizează și efectuează controlul de frontieră care reprezintă un complex de măsuri efectuate de către Poliția de Frontieră pentru a autoriza trecerea frontierei de stat de

persoane și mijloace de transport, de către Serviciul Vamal pentru a autoriza trecerea peste frontiera de stat a mărfurilor, a bunurilor și a mijloacelor de transport.

Potrivit Raportului anual al Procuraturii Generale pentru anul 2024, se constată o tendință accentuată de creștere a numărului de cauze penale pornite pentru infracțiunea de organizare a migrației ilegale, prevăzută la art. 362[1] din Codul penal.

În anul 2020, au fost pornite 35 de cauze penale, dintre care 12 au fost expediate în instanța de judecată. În anul 2021, numărul cauzelor pornite a scăzut la 20, iar 8 dintre acestea au fost expediate în instanță. Totuși, în anul 2022, s-a înregistrat o creștere bruscă, fiind pornite 346 de cauze penale, dintre care doar 15 au fost expediate în instanță. Tendința ascendentă s-a menținut și în anul 2023, când au fost pornite 508 cauze penale, dintre care 46 au ajuns în instanță. În anul 2024, fenomenul a luat amploare, fiind înregistrate 893 de cauze penale pornite, cu 78 dintre acestea expediate în instanța de judecată [5].

De asemenea, împărtășim poziția Procuraturii Generale, care a indicat că „*printre provocările actuale cu care se confruntă organele de drept este dictată de conjunctura actuală în regiune - criza refugiaților, migrația ilegală. Creșterea numărului de cazuri de trecere ilegală a frontierei de stat moldo-ucrainene se datorează, în mare parte, afluxului de persoane strămutate din Ucraina, dar și unor practici ilicite organizate, cum ar fi traficul de ilegal de migranți sau tentativele de evaziune a măsurilor legale*” [5].

În ceea ce privește comiterea infracțiunii prevăzute de art. 362 din Codul penal – *Trecerea ilegală a frontierei de stat* – datele statistice ale Procuraturii Generale privind cauzele penale inițiate în baza acestui articol, care se referă la persoanele provenite de pe teritoriul Ucrainei, indică o creștere bruscă în anul 2024, cu 710 cauze, comparativ cu 68 de cauze în 2023 și 69 în 2022 [6].

Într-o altă ordine de idei, potrivit art. 362 alin. (4) din Codul penal, se conține un motiv ce justifică trecerea ilegală a frontierei de stat excluzând răspunderea penală. El se referă la două categorii de persoane: cetățenii străini veniți în Republica Moldova fără pașaportul stabilit sau fără autorizație, pentru a se folosi de dreptul de azil acordat de Inspectoratul General pentru Migrație, precum și persoanele care sunt victime ale traficului de ființe umane [1].

Totuși, manifestăm dezacordul cu conținutul circularei Procuraturii Generale nr. 15d/24-140 din 11 martie 2024, potrivit căreia, persoanele ce eludau controlul frontalier în scop de protecție, erau automat atrase la răspundere penală, decât dacă nu depuneau cereri de azil.

Într-o altă ordine de idei, susținem poziția Procuraturii Generale care a propus decriminalizarea infracțiunii prevăzute de art. 362 Cod penal prin introducerea contravenției prevăzute de art. 331[1] Cod contravențional „*trecerea ilegală a frontierei*”. La fel, procurorii au propus introducerea unor agravante ale noii infracțiuni la art. 362[1] Cod penal precum: „*falsificarea actelor ce permit intrarea, ședera și tranzitarea teritoriului statului sau a ieșirii de pe acest teritoriu a persoanei care nu este*

nici cetățean, nici rezident al acestui stat"; *„dacă a existat pericolul de a cauza vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății ori decesul persoanei*". Totuși, proiectul respectiv nu a fost aprobat de Parlamentul Republicii Moldova [11].

În practica internațională, multe state califică traversarea ilegală a frontierei nu ca o infracțiune penală, dar ca o abatere administrativă. În aceste cazuri, accentul se pune pe măsuri precum returnarea persoanei sau aplicarea unor sancțiuni pecuniare, evitând recurgerea la detenție sau alte forme de pedeapsă privativă de libertate. Exemple elocvente în acest sens pot fi identificate în cadrul mai multor țări europene, printre care Italia, Spania, Portugalia, Belgia, Olanda, Elveția și Luxemburg, care abordează fenomenul migrației ilegale printr-un cadru administrativ, menținând detenția penală doar pentru cazuri grave sau repetate [7].

Totodată, în afara Europei, țări precum Canada, Mexic, Argentina și Brazilia adoptă o abordare similară. În aceste jurisdicții, intrarea neautorizată pe teritoriul național este reglementată prin legislația privind imigrația, fără a fi catalogată drept infracțiune penală, fiind gestionată prin mecanisme administrative de control al migrației. În schimb, aceste state își concentrează eforturile punitive asupra rețelelor de trafic de persoane și asupra celor care facilitează migrația clandestină în scopuri exploatative, considerând că acestea reprezintă un risc real pentru siguranța publică și pentru drepturile omului [8].

Este important de menționat că, la nivel internațional, se observă o schimbare de abordare în ceea ce privește migrația. Tot mai multe state adoptă politici mai umane și echilibrate, care țin cont de vulnerabilitatea migranților și de complexitatea situațiilor în care se află. Sancționarea migranților doar pentru trecerea ilegală a frontierei este considerată disproporționată și contrară principiilor promovate de tratatele internaționale privind drepturile omului. În acest context, soluțiile administrative, în locul celor penale, sunt nu doar mai eficiente, dar și mai conforme cu normele dreptului internațional și cu obligațiile pozitive asumate de Republica Moldova în domeniul protecției refugiaților.

Avocatul Poporului în raportul tematic cu privire la *„Respectarea drepturilor persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la punctele de trecere a frontierei"* situația pe anul 2024, a reținut că procurorii au remis instanței de judecată următorul număr de cauze penale: 10 în 2022, 8 în 2023 și doar 10 cauze în primele 9 luni ale anului 2024 [6].

Mai mult, Avocatul Poporului a obiectat asupra practicii nerecunoașterii protecției temporare ca formă de azil. Astfel, „*Ombudsmanul a observat că prin expunerea formulată la pagina 4 de Circulara PG nr.15d/24-170 din 11.03.2024 persoanele ce eludau controlul frontalier în scop de protecție, erau automat supuse la răspundere penală, decât dacă nu depuneau cereri de azil. Această specificație imputată persoanelor refugiate din Ucraina în opinia Avocatului Poporului se pare că este una excesivă și neproporțională și în contradicție cu principiul nesancționării pentru trecerea ilegală în scop de protecție*" [6].

De asemenea, se menționează că decizia organelor de urmărire penală de a începe urmărirea penală pentru comiterea infracțiunii prevăzute de art. 362 din Codul penal nu reprezintă cea mai potrivită opțiune, întrucât nu atinge scopul urmărit de legea penală. Or, potrivit art. 61 alin. (2) din Codul penal, *„pedeapsa are drept scop restabilirea echităţii sociale, corectarea şi resocializarea condamnatului, precum şi prevenirea săvârşirii de noi infracţiuni atât din partea condamnaţilor, cât şi a altor persoane”* [1].

Analizând dreptul comparat în materia infracțiunilor similare din practica altor state, se constată că legiuitorul ucrainean a renunțat la abordarea individualizată a infracțiunii privind trecerea ilegală a frontierei de stat. În articolului 332 din Codul penal al Ucrainei, este incriminată infracțiunea de „*Transportul ilegal al persoanelor peste frontiera de stat a Ucrainei*” [12].

Un model de reglementare comparabil cu cel adoptat în Ucraina se regăsește în legislația penală a României. Astfel, Titlul III din Codul penal român sunt reglementate faptele care aduc atingere autorității publice și securității frontierei de stat. În această structură normativă, cele două capitole care compun titlul respectiv delimitează clar infracțiunile îndreptate împotriva autorității de cele care vizează frontiera națională. Infracțiunile referitoare la regimul frontierei sunt prevăzute în Capitolul II al aceluiași titlu, articolele 262–265 din Codul penal al României [2].

Constituția Republicii Moldova în art. 19 alin. (3), stabilește că „*Dreptul de azil se acordă şi se retrage în condiţiile legii, cu respectarea tratatelor internaţionale la care Republica Moldova este parte*”. Această dispoziție reflectă angajamentul constituțional al statului de a respecta standardele internaționale în materie de protecție a refugiaților și azilului, consolidând cadrul juridic național prin raportare la instrumentele juridice.

Protecția internațională reprezintă un mecanism recunoscut la nivel global, destinat persoanelor care nu se pot întoarce în țara de origine din cauza unor riscuri grave precum persecuția, conflictele armate sau încălcarea gravă a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Republica Moldova, în calitate de stat semnatar al Convenției de la Geneva din 1951 și al Protocolului din 1967 privind statutul refugiaților, s-a angajat să asigure accesul efectiv la acest tip de protecție pentru toate persoanele care solicită azil pe teritoriul său [3].

La nivel național, cadrul juridic aplicabil este stabilit prin Legea nr. 270 din 2008 privind azilul în Republica Moldova, iar procesul de examinare a cererilor este gestionat de către Inspectoratul General pentru Migrație [10]. Deși legislația Republicii Moldova reflectă în mare măsură normele internaționale în domeniu, persistă dificultăți precum durata îndelungată de soluționare a cererilor, accesul insuficient la asistență juridică calificată și lipsa interpreților pentru anumite limbi mai puțin vorbite.

Astfel, aplicarea pedepselor penale nu reușește, de cele mai multe ori, să răspundă în mod adecvat scopul urmărit de legea penală. Persoanele implicate în astfel

de cauze sunt frecvent expuse unor pericole grave asociate cu conflictele armate, inclusiv amenințări directe la viață, traume psihologice, persecuții sistematice în țara de origine sau alte forme de presiune care le afectează drepturile fundamentale – precum dreptul la viață, la libertate, la securitate personală, la ocrotirea familiei și la demnitate.

În consecință, o reacție exclusiv represivă din partea statului poate deveni inadecvată sau disproporționată în raport cu circumstanțele fiecărui caz în parte. Este necesară, așadar, o evaluare individualizată și o abordare care să reflecte echilibrul dintre aplicarea legii și respectarea normelor dreptului internațional, a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și a contextului social și politic din regiunile afectate de război.

Concluzii și recomandări

Ca rezultat al studiului efectuat, redăm *infra* următoarele recomandări:

1. Având în vedere contextul geopolitic actual și vulnerabilitatea persoanelor refugiate din Ucraina, se recomandă ca trecerea ilegală a frontierei să fie tratată nu ca o infracțiune penală, ci ca o contravenție administrativă. Această abordare ar evita sancționarea disproporționată a persoanelor care caută protecție și ar aduce Republica Moldova în conformitate cu bunele practici internaționale.
2. Reformarea cadrului legislativ național privind infracțiunile legate de regimul frontierei și migrația ilegală. Astfel, adoptarea modelului propus de Procuratura Generală privind trecerea acestei fapte în sfera contravențiilor, cu stabilirea unor măsuri și sancțiuni proporționale și eficiente.
3. Se propune implementarea unor mecanisme clare și eficiente de evaluare a cererilor de azil imediat la punctele de trecere a frontierei, pentru a preveni aplicarea automată a răspunderii penale.
4. Dezvoltarea unor mecanisme alternative de răspuns la migrația ilegală. Astfel, se impune consolidarea cadrului administrativ și procedural pentru gestionarea migranților, inclusiv prin creșterea capacității Inspectoratului General pentru Migrație și a altor instituții abilitate de a oferi asistență juridică, socială și psihologică migranților, cu accent pe respectarea drepturilor omului și protecția persoanelor vulnerabile.
5. Alinierea politicilor naționale la standardele internaționale privind protecția refugiaților. Republica Moldova trebuie să intensifice eforturile de respectare a obligațiilor asumate prin Convenția de la Geneva și Protocolul din 1967, inclusiv prin implementarea în practică a principiului non-pedepsirii pentru trecerea ilegală a frontierei în scop de protecție.
6. Se recomandă instruirea personalului de frontieră, a procurorilor și judecătorilor în domeniul dreptului internațional al refugiaților și drepturilor omului pentru o aplicare corectă a legii.

7. Monitorizarea și evaluarea continuă a impactului măsurilor legale privind migrația potrivit căruia se vor identifica din timp eventualele probleme și se pot ajusta politicile pentru a asigura un echilibru optim între securitate și protecția drepturilor fundamentale.

Referințe bibliografice

1. Codul penal al Republicii Moldova. Nr. 985 din 18 aprilie 2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 128-129.* În vigoare din 13 septembrie 2002.
2. Codul penal al României: Legea nr. 286 din 17 iulie 2009. În: Monitorul Oficial, 2009, nr. 510, disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/223635
3. Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților (1951) și Protocolul adițional din 1967
4. https://procuratura.md/stiri-si-mass-media/comunicate-de-presa/ziua-europeana-de-combatere-traficului-de-persoane
5. https://www.procuratura.md/sites/default/files/2025-04/raport-privind-activitatea-procuraturii-anul-2024-final.pdf.
6. https://ombudsman.md/wp-content/uploads/2025/03/raport-tematic-respectarea-drepturilor-persoanelor-ce-au-nevoie-de-protectie-internationala-la-punctele-de-trecere-a-frontierei-situatia-anului-2024.pdf
7. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-ofmigrants-annex_en.pdf; și https://worldpopulationreview.com/country-rankings/punishment-for-illegallyentering-countries
8. https://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/dpr-rmr/2023-2024/full-report-rapport-complet-eng.html
9. Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova nr. 28 din 15 februarie 2024. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2025, nr. 93-95 art. 139.* În vigoare din 06 ianuarie 2025.
10. Legea privind azilul în Republica Moldova nr. 270 din 18 decembrie 2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 53-54 art. 145.* În vigoare din 13 martie 2009.
11. Proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la modificarea Codului penal și Codului Contravențional, cererea nr. 03/6691 din 27 iulie 2022.
12. Уголовный кодекс Украины № 2341-III от 05.04.2001. В: «Відомості Верховної Ради України», № 25-26, 2001, disponibil: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text