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

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

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

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

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

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

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

Introducere

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

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

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

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

Reziliența instituțională

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

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

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

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

🏛 Instituții publice & autorități naționale specializate

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

🌐 Actori internaționali și parteneri de dezvoltare

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

🧠 Societatea civilă și sectorul non-guvernamental

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

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

👥 Comunități gazdă și inițiative locale

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

📊 Sectorul privat

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

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

- Asistență financiară pentru familiile vulnerabile:

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

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

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

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

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

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

Contextul și provocările actuale

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

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

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

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

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

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

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

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

Concluzii

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

1. Instituționalizarea mecanismelor de coordonare intersectorială

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

2. Profesionalizarea resursei umane implicate în migrație și azil

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

3. Crearea unui sistem funcțional de date și evidență

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

4. Consolidarea parteneriatului cu autoritățile locale

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

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

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

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

Referințe bibliografice:

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

Resurse web și surse instituționale:

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

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