

MANAGEMENTUL HIBRID AL FRONTIERELOR EXTERNE ALE UNIUNII EUROPENE: ÎNTRE SECURITATE, LIBERĂ CIRCULAȚIE ȘI PROTECȚIA DREPTURILOR FUNDAMENTALE

HYBRID MANAGEMENT OF THE EUROPEAN UNION’S EXTERNAL BORDERS: BETWEEN SECURITY, FREE MOVEMENT AND THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS

Vlad DRAGAN

Universitatea de Stat din Moldova

ORCID ID: 0009-0005-9456-4388

e-mail: draganvlad2002@icloud.com

CZU: [327.57:341.222]: 061.1EU

Rezumat. Articolul analizează managementul hibrid al frontierelor externe ale Uniunii Europene, cu accent pe raportul dintre libertatea de circulație, securitatea frontierelor, rolul agențiilor europene și protecția drepturilor fundamentale. Spațiul Schengen reprezintă una dintre cele mai importante realizări ale integrării europene, deoarece eliminarea controalelor la frontierele interne este compensată printr-un sistem comun de gestionare a frontierelor externe. În același timp, crizele recente - migrația din 2015, pandemia COVID-19, agresiunea Federației Ruse împotriva Ucrainei și intensificarea amenințărilor hibride - au demonstrat vulnerabilitățile sistemului Schengen și necesitatea unei cooperări consolidate între statele membre, instituțiile UE și agenții precum Frontex. Cercetarea examinează cadrul juridic al managementului integrat al frontierelor, Schengen Borders Code, Regulamentul Frontex, rolul Gărzii Europene de Frontieră și Coastă, cooperarea cu state terțe, inclusiv cu Republica Moldova, precum și problemele de responsabilitate juridică generate de caracterul hibrid al administrării frontierelor. Articolul subliniază că eficiența controlului la frontieră nu poate fi separată de respectarea statului de drept, dreptului la azil, principiului nereturnării și mecanismelor de control democratic. Se concluzionează că managementul hibrid al frontierelor externe trebuie consolidat prin transparență, răspundere instituțională, protecția drepturilor fundamentale și cooperare operațională echilibrată între nivelul european și cel național.

Cuvinte-cheie: *Uniunea Europeană, frontiere externe, spațiul Schengen, Frontex, management hibrid, drepturi fundamentale, azil, migrație, securitate, Republica Moldova.*

JEL: F53; F55; K33; K38; H56.

Abstract. The article analyses the hybrid management of the European Union’s external borders, focusing on the relationship between freedom of movement, border security, the role of European agencies and the protection of fundamental rights. The Schengen area is one of the most important achievements of European integration, as the abolition of internal border controls is balanced by a common system of external border management. At the same time, recent crises

- the 2015 migration crisis, the COVID-19 pandemic, the Russian Federation's aggression against Ukraine and the intensification of hybrid threats - have demonstrated the vulnerabilities of the Schengen system and the need for strengthened cooperation among Member States, EU institutions and agencies such as Frontex. The research examines the legal framework of integrated border management, the Schengen Borders Code, the Frontex Regulation, the role of the European Border and Coast Guard, cooperation with third countries, including the Republic of Moldova, and the accountability problems generated by the hybrid nature of border administration. The article underlines that the effectiveness of border control cannot be separated from respect for the rule of law, the right to asylum, the principle of non-refoulement and mechanisms of democratic oversight. It concludes that the hybrid management of external borders must be strengthened through transparency, institutional accountability, fundamental rights protection and balanced operational cooperation between the European and national levels.

Keywords: *European Union, external borders, Schengen area, Frontex, hybrid management, fundamental rights, asylum, migration, security, Republic of Moldova.*

JEL: F53; F55; K33; K38; H56.

Introducere. Managementul frontierelor externe ale UE reprezintă una dintre cele mai sensibile și complexe dimensiuni ale integrării europene contemporane. Eliminarea controalelor la frontierele interne în cadrul spațiului Schengen a creat una dintre cele mai vizibile libertăți ale cetățenilor europeni, însă această libertate presupune existența unui sistem eficient, coerent și sigur de control al frontierelor externe [2]. Cu alte cuvinte, libertatea de circulație în interiorul UE depinde în mod direct de capacitatea statelor membre și a instituțiilor europene de a administra în comun frontierele externe.

Spațiul Schengen nu este doar un mecanism tehnic de eliminare a controalelor la frontierele interne, ci un simbol al integrării europene, al încrederii reciproce între statele membre și al funcționării unei zone juridice comune. Totuși, acesta este expus unor presiuni permanente: migrație neregulamentară, criminalitate transfrontalieră, trafic de persoane, terorism, fraude documentare, conflicte armate în vecinătate, pandemii, amenințări hibride și utilizarea instrumentalizată a migrației [3].

Criza migrației din 2015 a demonstrat că sistemul european de azil și gestionare a frontierelor externe nu era suficient de pregătit pentru fluxuri masive și rapide de persoane. În consecință, mai multe state membre au reintrodus temporar controale la frontierele interne, invocând amenințări la adresa ordinii publice și securității interne [2]. Pandemia COVID-19 a generat o nouă rundă de restricții și controale, punând în discuție echilibrul dintre libera circulație, sănătatea publică și competențele statelor membre [5].

Agresiunea Federației Ruse împotriva Ucrainei a adăugat o nouă dimensiune. UE a activat Directiva privind protecția temporară, a sprijinit persoanele refugiate din Ucraina și a oferit asistență operațională statelor aflate la frontiera estică [8]. În

acest context, Republica Moldova a devenit un partener important al UE în domeniul managementului frontierelor, iar Frontex a fost implicată în sprijinirea autorităților moldovene pentru gestionarea fluxurilor de persoane și combaterea criminalității transfrontaliere [9].

Noțiunea de „*management hibrid*” al frontierelor externe desemnează un sistem de guvernare multinivel, în cadrul căruia atribuțiile de reglementare, coordonare, supraveghere și intervenție operațională sunt distribuite între instituțiile UE, agențiile europene, autoritățile statelor membre și, în anumite situații, autoritățile statelor terțe. Frontex, autoritățile naționale responsabile de controlul frontierelor, Comisia Europeană, Consiliul, Parlamentul European, Agenția UE pentru Azil, Europol și autoritățile judiciare cooperează într-un cadru normativ complex, alcătuit din dreptul Uniunii, legislațiile naționale și acordurile internaționale aplicabile [1]. Această configurație instituțională prezintă avantaje importante, întrucât facilitează mobilizarea rapidă a resurselor, coordonarea operațiunilor între statele membre, schimbul de informații, acordarea sprijinului tehnic și consolidarea capacităților administrative. În același timp, distribuirea competențelor între mai mulți actori poate dilua responsabilitatea juridică și poate crea dificultăți în stabilirea autorității competente pentru prevenirea, investigarea și sancționarea eventualelor încălcări ale drepturilor fundamentale. Complexitatea sistemului ridică probleme privind determinarea normelor aplicabile operațiunilor comune, posibilitățile de contestare a actelor și conduitei operaționale ale Frontex, precum și delimitarea competențelor dintre instanțele naționale și Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Clarificarea acestor aspecte este esențială pentru respectarea statului de drept și pentru menținerea echilibrului dintre eficiența controlului la frontieră și protecția drepturilor individuale. În acest context, articolul examinează managementul hibrid al frontierelor externe ale UE prin prisma evoluției sistemului Schengen, a extinderii mandatului Frontex, a cooperării cu statele terțe și a provocărilor generate de crizele migratorii și de securitate recente. Analiza urmărește, de asemenea, să evidențieze necesitatea consolidării mecanismelor de responsabilitate juridică, transparență, control jurisdicțional și protecție efectivă a drepturilor fundamentale.

Gradul de investigare a problemei și scopul cercetării. Managementul frontierelor externe ale UE constituie un domeniu interdisciplinar de cercetare, abordat în literatura juridică, studiile europene, cercetările de securitate, analiza politicilor migraționale și studiile privind administrația europeană. Literatura de specialitate evidențiază transformarea progresivă a spațiului Schengen într-un sistem juridic, instituțional și administrativ complex, în cadrul căruia eliminarea controalelor la frontierele interne este corelată cu gestionarea integrată și consolidarea controlului la frontierele externe [2]. Din această perspectivă, funcționarea spațiului de liberă

circulație depinde atât de capacitatea statelor membre de a aplica norme comune, cât și de eficiența mecanismelor europene de coordonare, supraveghere și intervenție.

Un loc important în literatura de specialitate îl ocupă analiza rolului Frontex și a procesului de consolidare a agențiilor europene în exercitarea funcțiilor administrative și operaționale. Florin Coman-Kund examinează managementul hibrid al frontierelor externe ale UE și evidențiază faptul că extinderea competențelor operaționale ale Frontex a generat dificultăți privind claritatea repartizării atribuțiilor, controlul democratic și stabilirea responsabilității instituționale [1]. Această abordare este deosebit de relevantă în condițiile în care Frontex a evoluat de la o structură orientată predominant spre coordonarea autorităților naționale la un actor european dotat cu resurse, personal și capacități operaționale proprii [4]. Extinderea mandatului agenției a sporit capacitatea de intervenție a Uniunii, dar a accentuat, în același timp, necesitatea unor mecanisme eficiente de control juridic și democratic.

O altă dimensiune majoră a cercetării privește raportul dintre securizarea frontierelor și respectarea drepturilor fundamentale. Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE a subliniat necesitatea evaluării riguroase a impactului operațiunilor de frontieră asupra dreptului la azil, respectării principiului nereturnării, protecției demnității umane și accesului la căi de atac efective [10]. Din această perspectivă, legitimitatea managementului european al frontierelor nu poate fi apreciată exclusiv în funcție de eficiența controalelor sau de reducerea riscurilor de securitate, ci și prin capacitatea autorităților implicate de a asigura protecția persoanelor vulnerabile și respectarea obligațiilor juridice ale Uniunii și ale statelor membre.

Cercetările recente acordă o atenție sporită impactului crizelor asupra funcționării frontierelor europene. Pandemia de COVID-19 și războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei au demonstrat că frontierele nu reprezintă doar linii juridice de delimitare teritorială, ci și infrastructuri esențiale pentru securitate, sănătate publică, mobilitate, solidaritate și protecție umanitară [5]. Aceste crize au impus adoptarea unor măsuri rapide, coordonarea autorităților naționale și europene, adaptarea procedurilor de control și gestionarea unor fluxuri considerabile de persoane. Totodată, ele au evidențiat tensiunea dintre necesitatea intervenției operative și obligația respectării garanțiilor juridice și procedurale.

Dimensiunea estică a managementului frontierelor este analizată în legătură cu politica europeană de vecinătate, securitatea regională și cooperarea cu statele terțe. Cercetările Liliane Beniuc privind acțiunea externă a UE, securitatea europeană și relațiile cu vecinătatea estică evidențiază faptul că stabilizarea frontierelor estice a reprezentat un obiectiv geostrategic important al UE în perioada de după încheierea Războiului Rece [13]. Importanța acestei dimensiuni a crescut substanțial în contextul războiului din Ucraina, al intensificării riscurilor transfrontaliere și al aprofundă-

rii cooperării dintre UE și Republica Moldova. Managementul frontierelor se înscrie astfel într-un cadru mai larg, care include consolidarea capacităților instituționale, combaterea criminalității transfrontaliere, facilitarea mobilității legitime și sporirea rezilienței statelor partenere.

Literatura consacrată rolului UE în promovarea păcii și securității internaționale completează această perspectivă. Analizele strategiilor de politică externă ale UE arată că Uniunea utilizează instrumente diplomatice, juridice, normative, financiare și operaționale pentru prevenirea riscurilor, gestionarea crizelor și consolidarea stabilității în vecinătatea sa [12]. În această logică, managementul frontierelor externe nu constituie o politică izolată, ci o componentă a guvernantei europene a securității, aflată la intersecția dintre politica internă, acțiunea externă, migrație, cooperarea judiciară și protecția drepturilor fundamentale.

Deși literatura de specialitate examinează numeroase componente ale acestui sistem, abordările juridice, instituționale și operaționale sunt adesea dezvoltate separat. Rămâne necesară o analiză integrată a modului în care distribuirea competențelor între Uniune, agențiile europene, statele membre și statele terțe influențează eficiența operațională, transparența procesului decizional și stabilirea răspunderii pentru actele întreprinse în cadrul operațiunilor comune.

În acest context, scopul cercetării constă în analiza managementului hibrid al frontierelor externe ale UE, prin examinarea cadrului juridic, instituțional și operațional, precum și a provocărilor asociate responsabilității juridice, transparenței decizionale și protecției drepturilor fundamentale. Pentru realizarea acestui scop, cercetarea urmărește examinarea evoluției spațiului Schengen și a cadrului juridic aplicabil frontierelor externe; analiza mandatului, competențelor și funcțiilor operaționale ale Frontex; identificarea elementelor care conferă sistemului un caracter hibrid și multinivel; evaluarea impactului crizelor recente asupra managementului frontierelor; examinarea cooperării dintre UE și Republica Moldova; identificarea dificultăților privind delimitarea competențelor și stabilirea responsabilității juridice; precum și formularea unor recomandări orientate spre consolidarea unui management al frontierelor care să fie, concomitent, eficient, transparent, democratic și conform drepturilor fundamentale.

Materiale utilizate și metode aplicate. Pentru elaborarea articolului au fost utilizate surse juridice ale UE, documente instituționale, analize academice, materiale ale Parlamentului European, Comisiei Europene, Consiliului UE, Frontex, Agenției pentru Drepturi Fundamentale, precum și lucrări științifice privind acțiunea externă a UE, securitatea europeană și managementul frontierelor [1]. Baza documentară include Regulamentul (UE) 2016/399 privind Codul Frontierelor Schengen, Regulamentul (UE) 2019/1896 privind Poliția de Frontieră și Garda de Coastă la nivel

european, documentele privind reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne, instrumentele privind protecția temporară pentru persoanele refugiate din Ucraina, acordul UE–Republica Moldova privind sprijinul Frontex, mecanismul de plângeri al Frontex și rapoartele privind drepturile fundamentale [4].

Metoda analizei documentare a fost utilizată pentru examinarea actelor normative, documentelor oficiale și studiilor de specialitate. *Metoda juridico-instituțională* a permis analiza competențelor Frontex, ale statelor membre și ale instituțiilor UE. *Metoda sistemică* a fost aplicată pentru integrarea frontierelor externe în logica mai largă a securității europene, libertății de circulație și cooperării internaționale. *Metoda comparativă* a permis delimitarea rolului nivelului european și al celui național. *Metoda critică* a fost utilizată pentru evaluarea lacunelor de responsabilitate, transparență și protecție juridică.

Rezultate și discuții.

Spațiul Schengen și logica frontierelor externe. Spațiul Schengen reprezintă una dintre cele mai importante realizări ale UE. Eliminarea controalelor la frontierele interne facilitează libera circulație a persoanelor, mobilitatea economică, schimburile culturale, turismul și coeziunea europeană [2]. Totuși, această libertate nu poate funcționa fără un sistem comun de control al frontierelor externe. Codul Frontierelor Schengen stabilește regulile privind trecerea frontierelor externe și condițiile în care pot fi reintroduse temporar controale la frontierele interne [6]. Principiul de bază este că frontierele interne nu trebuie controlate sistematic, iar orice reintroducere a controalelor trebuie să fie excepțională, necesară, proporțională și limitată în timp [7]. Schengen se bazează pe încredere reciprocă. Fiecare stat participant trebuie să aibă încredere că celelalte state controlează frontierele externe în conformitate cu standardele comune. În lipsa acestei încrederi, statele pot fi tentate să reintroducă controale interne, ceea ce afectează una dintre libertățile fundamentale ale Uniunii [2]. Din această perspectivă, frontiera externă nu mai aparține exclusiv statului membru aflat geografic la marginea Uniunii. Ea devine o frontieră comună, cu semnificație europeană. Această logică explică apariția și consolidarea Frontex ca agenție europeană destinată sprijinirii și coordonării controlului frontierelor externe [4].

De la control național la management integrat al frontierelor. În forma sa clasică, controlul frontierelor era o competență națională, strâns legată de suveranitatea statului. Statele decideau cine intră, cine iese și ce măsuri aplică la frontieră. Integrarea europeană a modificat această logică, deoarece eliminarea frontierelor interne a impus dezvoltarea unor standarde comune pentru frontierele externe [6]. Managementul integrat al frontierelor presupune cooperare între autorități naționale,

agenții europene, sisteme informatice comune, schimb de informații, evaluări de risc, operațiuni comune și sprijin pentru statele membre aflate sub presiune [4]. Această abordare depășește modelul tradițional de control național. Regulamentul Frontex consacră conceptul de management european integrat al frontierelor, care include controlul frontierelor, operațiuni de căutare și salvare, analiza riscurilor, cooperarea între state, returnări, cooperare cu state terțe, respectarea drepturilor fundamentale și utilizarea sistemelor informatice europene [4]. Această transformare reflectă trecerea de la frontieră ca linie teritorială la frontieră ca sistem administrativ, tehnologic și juridic. Frontiera externă este administrată prin interacțiunea dintre actori multipli, iar acest caracter compozit generează noțiunea de management hibrid [1].

Conceptul de management hibrid al frontierelor externe. Managementul hibrid al frontierelor externe desemnează un sistem în care atribuțiile operaționale, administrative și juridice sunt distribuite între Frontex, autoritățile naționale ale statelor membre, instituțiile UE și uneori autoritățile statelor terțe [1]. Hibriditatea se manifestă la nivel instituțional, operațional și juridic. La *nivel instituțional*, Frontex este o agenție a UE, dar funcționarea sa depinde de contribuțiile statelor membre, de Consiliul de administrație, de Comisie și de cooperarea cu autoritățile naționale [4]. Această structură arată că agenția nu este nici o instituție supranațională pură, nici o simplă platformă interguvernamentală. La *nivel operațional*, echipele Frontex lucrează alături de polițiștii de frontieră ai statelor membre sau ai statelor partenere. În operațiuni comune, responsabilitățile pot fi partajate, ceea ce face dificilă identificarea clară a actorului responsabil pentru o anumită acțiune [1]. La *nivel juridic*, operațiunile sunt guvernate simultan de dreptul UE, dreptul național al statului gazdă, planurile operaționale și eventuale acorduri internaționale [4]. Acest amestec normativ poate crea incertitudine juridică, mai ales atunci când sunt invocate încălcări ale drepturilor fundamentale.

Frontex și procesul de agențificare a administrației europene. Frontex este una dintre cele mai vizibile expresii ale procesului de agențificare a administrației europene. Creată inițial ca agenție de coordonare, Frontex a dobândit treptat atribuții mai extinse, mai ales după reformele legislative din 2016 și 2019 [1]. Regulamentul (UE) 2019/1896 a consolidat mandatul Frontex și a creat Poliția de Frontieră și Garda de Coastă la nivel european, incluzând un corp permanent de personal operațional [4]. Această evoluție marchează o schimbare calitativă: Frontex nu se limitează la analiză și coordonare, ci participă la operațiuni concrete, sprijină returnările, oferă asistență statelor membre și cooperează cu state terțe. Extinderea mandatului Frontex are o justificare funcțională. Amenințările transfrontaliere nu pot fi gestionate eficient de state izolate. Totuși, creșterea puterilor agenției trebuie să fie însoțită de garanții juridice, transparență și control democratic. Coman-Kund subliniază că problema

centrală nu este existența Frontex, ci modul în care sunt distribuite responsabilitățile între agenție și statele membre [1]. Dacă atribuțiile sunt partajate, dar răspunderea este neclară, apare riscul unei „zone gri” instituționale.

Reintroducerea controalelor la frontierele interne. Criza migrației din 2015, amenințările teroriste și pandemia COVID-19 au determinat mai multe state membre să reintroducă temporar controale la frontierele interne [5]. Deși Codul Frontierelor Schengen permite astfel de măsuri, acestea trebuie să fie excepționale, necesare și proporționale [6]. Parlamentul European a criticat în mod repetat prelungirea controalelor interne, considerând că aceasta afectează funcționarea normală a spațiului Schengen [2]. Reintroducerea controalelor poate avea consecințe economice, sociale și politice importante: întârzieri la transport, costuri pentru companii, afectarea mobilității cetățenilor și slăbirea încrederii reciproce. Din perspectivă juridică, controalele interne sunt o excepție de la regula libertății de circulație. Dacă excepția devine practică permanentă, logica Schengen este afectată. De aceea, reforma regulilor Schengen urmărește să mențină posibilitatea reacției la crize, dar să prevină utilizarea excesivă a controalelor interne [7]. Această problemă arată că managementul frontierelor nu privește doar intrarea în UE, ci și echilibrul intern al Uniunii. O frontieră externă percepută ca insuficient controlată poate determina statele să revină la controale interne, afectând esența proiectului Schengen [2].

Pandemia COVID-19 și frontierele ca instrument de sănătate publică. Pandemia COVID-19 a demonstrat că frontierele pot deveni instrumente de gestionare a riscurilor sanitare [5]. Statele membre au reintrodus controale, restricții de călătorie și măsuri de carantină pentru a limita răspândirea virusului. Aceste măsuri au fost adoptate într-un context excepțional, dar au pus presiune asupra principiului liberei circulații. Criza sanitară a evidențiat dificultatea coordonării între statele membre. În primele etape ale pandemiei, multe măsuri au fost adoptate unilateral, ceea ce a generat incertitudine pentru cetățeni, transportatori și lucrători transfrontalieri. Pentru UE, lecția principală a fost necesitatea unor mecanisme mai clare de coordonare în situații de criză. Libera circulație poate fi limitată temporar din motive legitime, dar restricțiile trebuie să fie proporționale, transparente și coordonate la nivel european [7]. Pandemia a arătat și că frontierele externe trebuie integrate într-o viziune mai largă asupra rezilienței. Securitatea frontierelor nu înseamnă doar combaterea criminalității sau migrației neregulamentare, ci și capacitatea de reacție la crize sanitare, umanitare și logistice.

Războiul din Ucraina, protecția temporară și frontiera estică. Agresiunea Federației Ruse împotriva Ucrainei a generat una dintre cele mai mari mișcări de persoane refugiate din Europa ultimelor decenii. UE a activat Directiva privind protecția temporară, oferind persoanelor refugiate din Ucraina acces la ședere, educație, mun-

că, sănătate și protecție socială [8]. Această reacție a reprezentat un exemplu de solidaritate europeană și de gestionare flexibilă a frontierelor externe. În loc să trateze fluxul de persoane exclusiv ca problemă de securitate, UE a utilizat un cadru juridic de protecție colectivă. În același timp, frontierele externe ale UE și frontierele statelor partenere au devenit zone de importanță strategică. Frontex și-a intensificat sprijinul pentru statele membre de la frontiera estică și pentru Republica Moldova [9]. Această cooperare a inclus sprijin pentru înregistrare, verificări la frontieră și combaterea criminalității transfrontaliere. Cazul Ucrainei demonstrează că managementul frontierelor poate avea o dimensiune umanitară. O frontieră eficientă nu este doar o frontieră care blochează riscuri, ci și una care permite protecția persoanelor aflate în nevoie, în conformitate cu dreptul internațional și valorile europene [8].

Cooperarea UE–Republica Moldova în managementul frontierelor. Republica Moldova are o importanță strategică pentru managementul frontierelor estice ale UE. Deși nu este stat membru al Uniunii, poziția sa geografică, vecinătatea cu Ucraina și apropierea de spațiul european o transformă într-un partener relevant pentru securitatea frontierelor [13]. Acordul privind cooperarea cu Frontex permite agenției să sprijine autoritățile moldovene în gestionarea frontierelor, inclusiv prin desfășurarea de echipe operaționale [9]. Acest sprijin este important în contextul fluxurilor de refugiați, al riscurilor de trafic de persoane, contrabandă, fraude documentare și criminalitate transfrontalieră. Cercetările privind securitatea vecinătății estice subliniază că stabilizarea frontierelor estice este un obiectiv strategic pentru UE [15]. În cazul Republicii Moldova, cooperarea în domeniul frontierelor este legată de securitatea națională, integrarea europeană, reziliența instituțională și combaterea amenințărilor hibride [12]. Totuși, cooperarea UE–Republica Moldova trebuie să respecte principiul suveranității statului partener. Frontex oferă sprijin, dar autoritățile moldovene păstrează comanda asupra operațiunilor pe teritoriul național [9]. Această formulă reflectă caracterul hibrid al cooperării: europeană prin sprijin și standarde, națională prin autoritate și responsabilitate.

Drepturile fundamentale în managementul frontierelor. Managementul frontierelor externe trebuie să respecte drepturile fundamentale. Printre principiile esențiale se numără demnitatea umană, dreptul la azil, interzicerea returnărilor colective, principiul nereturnării, protecția copilului, interzicerea tratamentelor inumane și accesul la remedii efective [10]. Regulamentul Frontex prevede obligații privind respectarea drepturilor fundamentale, inclusiv existența unui responsabil pentru drepturile fundamentale, monitori și mecanism de plângere [4]. Aceste instrumente urmăresc să asigure că operațiunile la frontieră nu produc încălcări ale drepturilor persoanelor vulnerabile. Totuși, existența mecanismelor formale nu garantează automat eficiența lor. Dacă persoanele afectate nu cunosc mecanismul de plângeri, nu au

acces la asistență juridică sau nu pot identifica actorul responsabil, protecția devine dificilă [1]. Agenția pentru Drepturi Fundamentale a subliniat necesitatea consolidării garanțiilor privind drepturile fundamentale în activitatea Gărzii Europene de Frontieră și Coastă [10]. Această recomandare este relevantă deoarece frontiera este un spațiu în care puterea statului și vulnerabilitatea persoanei se întâlnesc direct.

Problema responsabilității juridice. Una dintre cele mai complexe dificultăți ale managementului hibrid al frontierelor externe ale UE vizează stabilirea răspunderii juridice pentru actele și omisiunile produse în cadrul operațiunilor comune. La desfășurarea acestora participă personalul Frontex, autoritățile statului membru gazdă, experți și agenți detașați de alte state membre, precum și, în anumite situații, autorități ale statelor terțe [1]. Această pluralitate de actori, combinată cu distribuirea funcțiilor de comandă, coordonare și executare, poate îngreuna identificarea entității căreia îi este imputabilă o eventuală încălcare a dreptului Uniunii sau a drepturilor fundamentale.

Coman-Kund explică această dificultate prin conceptul de „*too many hands*”, care desemnează situația în care implicarea unui număr mare de autorități determină fragmentarea și diluarea răspunderii [1]. Într-un asemenea cadru, fiecare participant poate invoca atribuțiile limitate pe care le exercită sau poate susține că decizia determinantă a fost adoptată de o altă autoritate. Consecința poate consta în dificultatea persoanei afectate de a identifica instituția împotriva căreia trebuie formulată o plângere și de a beneficia de o cale de atac efectivă.

Problema este amplificată de caracterul compozit al cadrului juridic aplicabil. Operațiunile comune sunt reglementate simultan de dreptul Uniunii, legislația statului membru gazdă, planurile operaționale și instrucțiunile stabilite pentru misiunea respectivă [4]. Personalul implicat poate acționa sub coordonarea Frontex, dar în cadrul competențelor executive recunoscute de dreptul statului gazdă, ceea ce ridică dificultăți privind atribuirea conduitei, legea aplicabilă, jurisdicția competentă și întinderea controlului judiciar. Distincția dintre coordonarea exercitată de agenție și autoritatea de comandă deținută de structurile naționale devine astfel esențială pentru stabilirea răspunderii.

Respectarea statului de drept impune ca repartizarea atribuțiilor să fie clară, previzibilă și verificabilă în fiecare etapă a unei operațiuni. Planurile operaționale trebuie să precizeze responsabilitățile fiecărui actor, mecanismele de raportare a incidentelor, procedurile de investigare și căile de atac aflate la dispoziția persoanelor afectate. Hibriditatea administrativă poate contribui la flexibilitatea și eficiența managementului frontierelor, dar nu trebuie să creeze zone de incertitudine juridică sau să permită evitarea răspunderii pentru încălcarea obligațiilor legale și a drepturilor fundamentale.

Controlul parlamentar și supravegherea democratică. Controlul democratic este indispensabil pentru legitimitatea managementului frontierelor externe. Frontex exercită atribuții sensibile, care pot afecta libertatea, viața privată, dreptul la azil și integritatea persoanelor [4]. De aceea, agenția trebuie supusă unui control parlamentar și instituțional eficient. Parlamentul European are un rol important în monitorizarea activității Frontex, în dezbateri publice, rapoarte și control bugetar. Totuși, având în vedere caracterul hibrid al operațiunilor, controlul exclusiv european poate fi insuficient [1]. O soluție posibilă constă în consolidarea cooperării dintre Parlamentul European și parlamentele naționale. Regulamentul Frontex prevede deja anumite forme de cooperare parlamentar-instituțională, însă acestea pot fi dezvoltate pentru a asigura o supraveghere mai completă [4]. Un model util ar putea fi reprezentat de structuri comune de control, asemănătoare Grupului comun de control parlamentar pentru Europol. O astfel de formulă ar reflecta caracterul compozit al managementului frontierelor, în care nivelul european și cel național sunt interdependente.

Controlul judiciar și accesul la remedii efective. Controlul judiciar al activităților Frontex este esențial pentru protecția drepturilor fundamentale. Totuși, acesta este dificil atunci când actele sau comportamentele contestate nu sunt acte juridice formale, ci acțiuni operaționale, analize de risc, supraveghere, transmitere de informații sau coordonare în teren [4]. Curtea de Justiție a UE are competență asupra actelor instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii. Totuși, atunci când operațiunile implică și aplicarea dreptului național, apare întrebarea privind rolul instanțelor naționale [1]. O soluție este consolidarea cooperării judiciare între nivelul european și cel național. Într-un sistem hibrid, responsabilitatea nu poate fi exclusiv supranațională sau exclusiv națională. Ea trebuie să reflecte realitatea operațională a cooperării [4]. Accesul la remedii efective trebuie să fie real, nu doar formal. Persoanele afectate trebuie să poată depune plângeri, să primească informații, să beneficieze de examinare imparțială și să obțină repararea prejudiciilor atunci când drepturile le-au fost încălcate [10].

Digitalizarea, datele și tehnologiile de frontieră. Managementul frontierelor externe este tot mai dependent de tehnologii digitale: baze de date, sisteme biometrice, analiză de risc, interoperabilitate informatică, supraveghere aeriană, sisteme de intrare-ieșire și schimb de informații. Aceste instrumente pot crește eficiența controlului la frontieră, dar pot genera riscuri pentru protecția datelor și drepturile fundamentale [4]. Digitalizarea frontierelor poate reduce fraudele documentare, poate identifica mai rapid riscurile și poate îmbunătăți cooperarea între autorități. Totuși, utilizarea tehnologiilor trebuie să respecte proporționalitatea, securitatea datelor, transparența și controlul independent [10]. Într-un sistem hibrid, datele sunt colectate, procesate și distribuite între actori multipli. Această circulație a datelor ridică în-

trebări privind responsabilitatea, accesul, corectarea erorilor și protecția persoanelor vulnerabile. Prin urmare, modernizarea tehnologică a frontierelor trebuie însoțită de garanții juridice clare. Eficiența nu poate justifica supravegherea excesivă, discriminarea algoritmică sau încălcarea dreptului la viață privată.

Dimensiunea externă și diplomația frontierelor. Managementul frontierelor externe are și o dimensiune externă. UE cooperează cu state terțe pentru prevenirea migrației neregulate, combaterea traficului de persoane, returnări, schimb de informații și consolidarea capacităților administrative [9]. Această cooperare este necesară deoarece fluxurile migratorii și criminalitatea transfrontalieră nu se opresc la frontierele UE. Totuși, externalizarea managementului frontierelor poate genera riscuri dacă statele partenere nu respectă standardele privind drepturile omului [10]. În relația cu Republica Moldova, cooperarea are un caracter special, deoarece aceasta se desfășoară într-un cadru de apropiere europeană și de consolidare a rezilienței în contextul războiului din Ucraina [12]. Frontiera devine astfel nu doar spațiu de control, ci și instrument de integrare, securitate și cooperare regională. Dimensiunea externă a frontierelor reflectă și capacitatea UE de a utiliza instrumente non-militare pentru promovarea securității. Cooperarea tehnică, sprijinul instituțional, condiționalitatea, instruirea și asistența financiară sunt mijloace prin care UE își proiectează influența în vecinătate [13].

Provocări și recomandări pentru un management responsabil al frontierelor. Managementul hibrid al frontierelor externe ale UE oferă avantaje importante în ceea ce privește mobilizarea resurselor, coordonarea operațională și schimbul de informații, dar generează, în același timp, dificultăți juridice și instituționale care pot afecta legitimitatea și eficiența sistemului. Una dintre principalele provocări constă în clarificarea repartizării competențelor între Frontex, autoritățile statului membru gazdă, personalul detașat de alte state și, după caz, autoritățile statelor terțe. Pentru a preveni fragmentarea răspunderii, planurile operaționale și actele juridice aplicabile trebuie să stabilească în mod precis atribuțiile fiecărui actor, structura de comandă, procedurile de raportare și autoritatea responsabilă pentru fiecare decizie sau acțiune întreprinsă [1].

O altă exigență privește transparența activităților Frontex și a operațiunilor comune. Necesitatea protejării informațiilor sensibile și a eficienței operaționale nu trebuie să conducă la limitarea nejustificată a accesului la informațiile relevante pentru controlul democratic și juridic. Publicarea periodică a rapoartelor de activitate, comunicarea incidentelor, motivarea deciziilor și facilitarea controlului parlamentar și jurisdicțional pot contribui la consolidarea încrederii publice și la prevenirea abuzurilor [11]. Transparența trebuie concepută, prin urmare, nu ca un obstacol în calea securității, ci ca o condiție a responsabilității instituționale.

Protecția drepturilor fundamentale reprezintă un criteriu esențial pentru evaluarea legitimității managementului frontierelor. Mecanismele de monitorizare trebuie să funcționeze independent și să permită identificarea rapidă a incidentelor, investigarea acestora și adoptarea unor măsuri corective. În același timp, mecanismul de plângeri trebuie să fie accesibil, efectiv și cunoscut persoanelor afectate, inclusiv prin furnizarea informațiilor într-o formă și într-o limbă pe care acestea le pot înțelege. Existența formală a unei proceduri de plângere nu este suficientă dacă persoanele nu o pot utiliza în practică sau dacă aceasta nu conduce la examinarea imparțială a faptelor și la acordarea unor remedii corespunzătoare [10].

Cooperarea cu statele terțe ridică dificultăți suplimentare, întrucât poate implica transferarea unor funcții de control către autorități care nu sunt supuse acelorași mecanisme europene de supraveghere și protecție juridică. Acordurile și aranjamentele de cooperare trebuie să fie compatibile cu dreptul internațional, dreptul Uniunii și standardele privind protecția refugiaților. Înaintea inițierii cooperării, este necesară evaluarea capacității statului partener de a respecta drepturile fundamentale, iar implementarea acordurilor trebuie monitorizată permanent. Atunci când sunt constatate încălcări grave sau sistematice, Uniunea trebuie să dispună de posibilitatea suspendării ori revizuirii cooperării [8].

În ansamblu, managementul frontierelor trebuie să mențină un echilibru între protejarea securității și garantarea libertăților individuale. Eficiența unei frontiere nu poate fi evaluată exclusiv prin numărul controalelor efectuate, al trecerilor împiedicate sau al persoanelor returnate, ci și prin respectarea legalității, necesității, proporționalității și accesului la protecție internațională. O frontieră eficientă nu trebuie să devină arbitrară, ci trebuie să protejeze simultan securitatea publică, demnitatea umană, dreptul la azil și statul de drept [6]. Consolidarea clarității juridice, a transparenței, a controlului democratic, a căilor de atac și a monitorizării drepturilor fundamentale constituie, astfel, condiții indispensabile pentru dezvoltarea unui management european al frontierelor care să fie atât operațional, cât și legitim.

Concluzii și recomandări. Managementul hibrid al frontierelor externe ale UE reprezintă un domeniu esențial pentru funcționarea spațiului Schengen, protecția securității interne și afirmarea UE ca actor responsabil în vecinătatea sa. Eliminarea controalelor la frontierele interne este posibilă doar dacă frontierele externe sunt gestionate eficient, solidar și în conformitate cu drepturile fundamentale. Analiza a demonstrat că Frontex joacă un rol important în consolidarea managementului integrat al frontierelor, însă extinderea competențelor sale operaționale trebuie însoțită de garanții juridice adecvate. Hibriditatea sistemului -cooperarea dintre agenție, state membre și state terțe - poate spori eficiența, dar poate genera și lacune de responsabilitate. Crizele recente au arătat că frontierele externe nu sunt doar linii de control,

ci spații de securitate, solidaritate și protecție umanitară. Criza refugiaților ucraineni a demonstrat capacitatea UE de a combina controlul frontierelor cu protecția temporară și sprijinul pentru persoane vulnerabile. Republica Moldova ocupă un loc important în această arhitectură, prin poziția sa geografică și prin cooperarea cu UE și Frontex. Sprijinul european pentru autoritățile moldovene contribuie la securitatea frontierelor, combaterea criminalității transfrontaliere și consolidarea rezilienței în vecinătatea estică.

Se recomandă clarificarea cadrului juridic privind responsabilitățile Frontex și ale autorităților naționale, consolidarea mecanismului de plângeri, creșterea transparenței operaționale, dezvoltarea controlului parlamentar comun, întărirea rolului responsabilului pentru drepturile fundamentale, cooperarea mai strânsă între instanțele europene și naționale și integrarea protecției datelor în toate sistemele tehnologice de frontieră.

În concluzie, managementul hibrid al frontierelor externe nu trebuie să fie construit exclusiv pe logica securității. El trebuie să reflecte identitatea juridică și democratică a Uniunii Europene. O frontieră europeană legitimă este o frontieră eficientă, dar și responsabilă; sigură, dar și umană; fermă în combaterea criminalității, dar fidelă dreptului la azil, demnității umane și statului de drept.

Referințe bibliografice

1. COMAN-KUND, F. (2022). *Hybrid EU external border management: Frontex, the rule of law and the quest for accountability*. Verfassungsblog. <https://verfassungsblog.de/hybrid-eu-external-border-management/>
2. Parlamentul European. (2024). *Schengen: Ghid pentru spațiul european fără frontiere*. Disponibil: <https://www.europarl.europa.eu/topics/ro/article/20190612STO54307/schengen-ghid-pentru-spatiul-european-fara-frontiere>
3. DUMBRAVA, C. (2023). *The EU’s external borders*. European Parliamentary Research Service. Disponibil: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank>
4. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard. *Official Journal of the European Union*, L 295, 14 November 2019. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>
5. MONTALDO, S. (2020). The COVID-19 emergency and the reintroduction of internal border controls in the Schengen area. *European Papers*. <https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/covid-19-emergency-and-reintroduction-internal-border-controls-schengen-area>

6. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders — Schengen Borders Code. *Official Journal of the European Union*, L 77, 23 March 2016. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>
7. European Commission. (2026). *Temporary reintroduction of border control*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en
8. European Commission. (2025). *Welcoming displaced people from Ukraine*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management-eu-member-states/welcoming-displaced-people-ukraine_en
9. Council of the European Union. (2022). *Moldova: Council adopts decision to sign agreement for Frontex operational support in light of Russia’s invasion of Ukraine*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/17/moldova-council-adopts-decision-to-sign-agreement-for-frontex-operational-support-in-light-of-russia-s-invasion-of-ukraine/>
10. European Union Agency for Fundamental Rights. (2023). *The European Border and Coast Guard and fundamental rights*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/european-border-coast-guard>
11. Frontex. (2026). *Frontex complaints mechanism*. <https://www.frontex.europa.eu/fundamental-rights/frontex-complaints-mechanism/>
12. BENIUC, L. (2024). *Strategiile de politică externă ale Uniunii Europene privind promovarea păcii și securității internaționale*. https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/217470
13. BENIUC, L. (2015). *Impactul mediului internațional asupra demarării acțiunii externe a Uniunii Europene în lumea post-„Război Rece”*. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/99_116_Impactul%20mediului%20international%20asupra%20demararii%20actiunii%20externe%20a%20Uniunii%20Europene%20in%20lumea%20post-%E2%80%9Erazboi%20rece%E2%80%9D.pdf
14. BENIUC, L. (2025). *Integrarea Republicii Moldova în mecanismele și sistemele Uniunii Europene de securitate*. https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/245882
15. BENIUC, V., & BENIUC, L. (2017). *Politica de securitate și apărare a Uniunii Europene în contextul crizelor regionale din vecinătatea estică*. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/8-22.pdf