

TRECEREA ILEGALĂ A FRONTIEREI DE STAT VS DREPTUL LA AZIL ÎN CONTEXTUL RĂZBOIULUI DIN UCRAINA

ILLEGAL CROSSING OF THE STATE BORDER VS THE RIGHT TO ASYLUM IN THE CONTEXT OF THE WAR IN UKRAINE

MIHALAȘ Ion

Procuratura Generală a Republicii Moldova

ORCID: 0000-0002-0178-2724

E-mail: ion.mihalas@gmail.com

***Abstract.** The war in Ukraine has generated a massive flow of refugees and the Republic of Moldova, as a neighboring state, has become both a transit point and destination for thousands of individuals seeking protection. This article examines the interaction between illegal border crossings and the right to asylum, focusing on the national and international legal frameworks, as well as the institutional challenges faced by Moldovan authorities.*

***Keywords:** war in Ukraine, refugee flow, asylum, border crossing, legal framework, refugee crisis, migration policy, refugee protection, border security.*

Războiul din Ucraina, început în februarie 2022, a generat o criză umanitară majoră, determinând milioane de ucraineni să caute refugiu în țările vecine, inclusiv în Republica Moldova. În acest context, problema trecerii ilegale a frontierei de stat și dreptul la azil au devenit subiecte de dezbatere intensă în dreptul internațional și politicile de migrație.

Declanșarea războiului din Ucraina a generat unul dintre cele mai ample valuri de refugiați din Europa postbelică. În acest context, Republica Moldova s-a regăsit în prima linie a crizei umanitare, având o graniță comună extinsă cu Ucraina și o infrastructură limitată, dar o deschidere semnificativă față de refugiați. Deși legislația națională în materie de azil, reglementată prin Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova era deja aliniată în mare parte cu standardele internaționale și europene, situația excepțională a generat adaptări instituționale și mecanisme de reacție rapidă.

Republica Moldova a aplicat o abordare diferită de azilul clasic, oferind refugiaților ucraineni, în special în primele faze ale crizei, protecție temporară, fără a impune imediat inițierea unei proceduri formale de azil. Astfel, autoritățile au evitat supraaglomerarea sistemului de azil, permițând totodată accesul rapid la teritoriu, cazare, asistență medicală, educație și alte forme de sprijin. Mecanismul de protecție temporară s-a bazat pe principiul solidarității și pe respectarea dreptului internațional

al refugiaților, în special articolul 33 din Convenția de la Geneva privind non-returned.

În același timp, pentru cetățenii ucraineni care doreau protecție pe termen lung sau nu puteau reveni în siguranță în țara de origine, Republica Moldova a menținut accesul la procedura de azil individuală. Oficiul Migrație și Azil a înregistrat cererile, asigurând accesul la consiliere juridică și sprijin în evaluarea fiecărui caz. Totodată, statul a colaborat activ cu agențiile ONU – în special UNHCR și OIM – și cu organizații nonguvernamentale pentru a coordona asistența oferită.

Importanța răspunsului Republicii Moldova constă nu doar în deschiderea față de un număr mare de refugiați, ci și în menținerea principiilor de protecție a drepturilor omului în condiții de presiune sistemică. Într-o regiune marcată de instabilitate, Republica Moldova a reușit să devină un exemplu de solidaritate umanitară, demonstrând că, chiar și în lipsa unor resurse comparabile cu cele ale statelor din Uniunea Europeană, este posibil să fie respectate obligațiile internaționale privind refugiații.

Republica Moldova a înregistrat un număr semnificativ de refugiați ucraineni, depășind 735.000 de persoane, doar până în luna mai 2023. Această situație a pus în fața autorităților dileme legate de echilibrul între securitatea națională și respectarea drepturilor fundamentale ale refugiaților. Republica Moldova a fost una dintre țările care au oferit protecție refugiaților ucraineni, activând regimul de protecție temporară și facilitând intrarea acestora pe teritoriul național. Totuși, în această perioadă au fost identificate numeroase cazuri de traversare ilegală a frontierei de stat a Republicii Moldova de către cetățenii ucraineni, fie în tranzit, fie în calitate de solicitanți de azil, cu scopul de a rămâne pe teritoriul Republicii Moldova, cele mai multe persoane care au traversat ilegal frontiera de stat a Republicii Moldova fiind bărbați cu vârsta cuprinsă între 18 și 60 de ani, cu scopul de a evita recrutarea militară.

Spre exemplu, prezentăm declarațiile unui cetățean ucrainean care a traversat ilegal frontiera de stat a Republicii Moldova: *Cet. G.T. a declarat că, pe teritoriul țării sale a început un conflict militar cu Federația Rusă și în regiunea sa, asupra unor obiecte au fost efectuate câteva explozii. Fiindu-i frică pentru viața și sănătatea sa, a hotărât să părăsească teritoriul Ucrainei. Pe teritoriul lor este legea marțială și persoanele de gen masculin cu vârsta cuprinsă între 18-60 de ani, nu pot părăsi teritoriul Ucrainei. A hotărât să traverseze ilegal frontiera de stat din Ucraina în R. Moldova. Itinerarul trecerii l-a aflat de la cunoscuții care au reușit să traverseze frontiera de stat mai devreme. Acesta lucrează în regiunea de frontieră ca șofer pe camion de cereale. La data de 19.06.2024 și-a lăsat mașina în localitatea Ciîstovodne, în continuare s-a deplasat pe jos spre linia de frontieră. Prin urmare, la data de 19.06.2024 în jurul orei 23:30, a traversat ilegal frontiera de stat din Ucraina în R. Moldova, ocolind punctele de trecere și control pe direcția localităților Kubei (UA) – Copceac (MD). Ajungând pe teritoriul R. Moldova, l-au întâlnit niște prieteni care se află pe teritoriul R. Moldova. A doua zi a mers în mun. Chișinău la sediul IGPF a MAI pentru a scrie declarație că a trecut ilegal frontiera de stat, iar în continuare*

are scopul de a ajunge în Germania. Acesta susține că s-a deplasat pe jos, singur, fără ajutorul altor persoane, fără plată pentru traversarea frontierei de stat.

Gestionarea fluxului de migranți ucraineni a ridicat provocări semnificative pentru statele de primire. Deși dreptul internațional garantează protecția celor care solicită azil, trecerile ilegale pot complica procesul de identificare și evaluare a cererilor. Statele pot fi tentate să adopte măsuri restrictive, cum ar fi respingerea cererilor de azil sau returnarea rapidă a migranților, ceea ce poate încălca principiile fundamentale ale dreptului internațional.

În anumite cazuri, rețelele de trafic de migranți au facilitat traversarea ilegală a frontierei de stat, percepând sume considerabile de bani. De exemplu, în decembrie 2024, poliția de frontieră a descoperit o grupare infracțională care organiza treceri ilegale, percepând între 3.500 și 10.000 de dolari per persoană.

Conform *Convenției de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților*, **dreptul la azil** este un drept fundamental al persoanelor care se confruntă cu persecuții în țara lor de origine. Acest drept include posibilitatea de a solicita protecție într-un alt stat, chiar dacă intrarea în acel stat a fost ilegală. În Uniunea Europeană, *Directiva privind procedurile de azil (2013/32/UE)* stipulează că statele membre nu pot respinge o cerere de azil doar pe baza modului de intrare sau prezență ilegală pe teritoriul lor.

Republica Moldova, în calitate de stat semnatar al Convenției de la Geneva și al Protocolului din 1967, are obligația de a acorda protecție persoanelor care se confruntă cu persecuții. *Legea nr. 270 din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova* reglementează procedurile de acordare a statutului de refugiat și a protecției temporare. Potrivit prevederilor acestei legi, *azilul* reprezintă o instituție juridică prin al cărei intermediu statul oferă străinului protecție, recunoscând-i statutul de refugiat și acordând-i protecție umanitară, protecție temporară sau azil politic.

Dreptul la azil constituie un pilon esențial al protecției internaționale a drepturilor omului. În paralel, statele își exercită suveran dreptul de a controla accesul pe teritoriul național, inclusiv prin sancționarea traversărilor ilegale ale frontierei. Tensiunea dintre dreptul fundamental la azil și prerogativele statelor de a-și controla frontierele reprezintă una dintre cele mai semnificative dileme ale dreptului internațional contemporan. Mobilitatea transfrontalieră sporită, conflictele armate, crizele climatice și regimurile represive determină creșterea numărului de persoane care solicită protecție internațională, deseori prin mijloace considerate ilegale de statele de destinație.

Dreptul de a solicita azil este consacrat în Articolul 14 al Declarației Universale a Drepturilor Omului (1948), care prevede că „*în caz de persecuție, orice persoană are dreptul de a căuta azil și de a beneficia de azil în alte țări*” [1]. Cadrul juridic principal este oferit de *Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților* și *Protocolul din 1967*, care definesc statutul de refugiat și stabilesc garanții fundamentale, în special principiul *non-refoulement*, prevăzut în articolul 33 al Convenției.

Pe de altă parte, Codurile penale ale multor state, inclusiv cel al Republicii Moldova, califică trecerea ilegală a frontierei drept infracțiune, ceea ce ridică întrebări privind compatibilitatea acestor dispoziții cu obligațiile internaționale privind refugiații. În acest context, potrivit prevederilor art. 362 din Codul penal: „*Trecerea ilegală a frontierei de stat constituie trecerea frontierei de stat a Republicii Moldova, prin eludarea sau sustragerea de la controlul efectuat la trecerea acesteia*”. Totodată, conform prevederilor alin. (4) al aceluiași articol: „*Acțiunea prezentului articol nu se extinde asupra cetățenilor străini veniți în Republica Moldova, fără pașaportul stabilit sau fără autorizație, pentru a se folosi de dreptul de azil acordat de Constituția Republicii Moldova, precum și asupra persoanelor care sunt victime ale traficului de ființe umane*”. [2]

Deși majoritatea legislațiilor naționale incriminează traversarea ilegală a frontierelor, Articolul 31 din Convenția de la Geneva introduce o excepție importantă: refugiații care intră ilegal în teritoriul unui stat semnatar nu trebuie sancționați penal dacă provin direct dintr-un teritoriu unde viața sau libertatea lor era amenințată și se prezintă autorităților fără întârziere.

Instanțele europene, în special Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), au oferit interpretări relevante privind protejarea dreptului la azil chiar și în condițiile în care solicitantul a intrat ilegal pe teritoriul unui stat. Cazuri precum *Hirsi Jamaa și alții c. Italiei* sau *M.S.S. c. Belgiei și Greciei* au accentuat importanța protecției efective a refugiaților, condamnând tratamentele discriminatorii sau detenția automată a acestora pe motivul trecerii ilegale a frontierei. Se conturează astfel o practică juridică ce tinde să prevaleze protecția internațională în fața rigorii penale.

Statele au dreptul suveran de a-și proteja teritoriul și populația, conform dreptului internațional. Cu toate acestea, acest drept trebuie exercitat în conformitate cu obligațiile asumate prin tratatele internaționale în materia drepturilor omului.

Pentru a asigura echilibrul între protecția refugiaților și controlul frontierelor, statele trebuie să:

- implementeze mecanisme echitabile și rapide de procesare a cererilor de azil;
- dezvolte instrumente de cooperare internațională, inclusiv distribuirea responsabilităților între statele membre ale comunităților regionale;
- asigure respectarea principiului proporționalității în orice măsură de natură restrictivă.

În plus, este esențială delimitarea clară între migrații economice și refugiați, în scopul protejării celor din urmă fără a compromite ordinea publică sau securitatea.

Conform prevederilor art. 9 alin. (1) din *Legea nr. 270 din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova*: „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”. Totodată, potrivit alin. (2) al art. 9 din aceeași lege:

„Solicitanții de azil nu vor fi sancționați pentru intrare sau ședere ilegală pe teritoriul Republicii Moldova. Tratatul aplicat acestor persoane se va conforma standardele internaționale referitoare la drepturile omului și prevederilor prezentei legi”.

Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28.07.1951 [3], la care R. Moldova a aderat la data de 23.11.2001 prin Legea nr. 677, stabilește că: „Statele nu vor aplica sancțiuni penale, pe motivul intrării sau șederii ilegale a refugiaților, care, sosind direct din teritoriul unde viața sau libertatea lor erau amenințate, intră sau se găsesc pe teritoriu străin fără autorizație, sub rezerva prezenței fără întârziere la autorități pentru a le expune motivele, recunoscute ca valabile, ale intrării sau prezenței lor ilegale”.

Potrivit prevederilor art. 8 din *Constituția R. Moldova* „Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional. Intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia”.

Obiectul juridic special al infracțiunii prevăzute la art. 362 Cod Penal, îl formează relațiile sociale cu privire la inviolabilitatea frontierei de stat a Republicii Moldova. *Latura subiectivă* a infracțiunii se caracterizează prin intenție directă.

În această ordine de idei, fapta de trecere ilegală a frontierei de stat de către o persoană, în scopul de a-și salva viața și a cere azil, nu constituie infracțiune, luând în considerație situația de război existentă pe teritoriul Ucrainei[4]. Trecerea ilegală a frontierei și dreptul la azil sunt interconectate, în contextul războiului din Ucraina. Statele trebuie să echilibreze securitatea națională cu obligațiile internaționale de protecție a refugiaților. Republica Moldova, prin măsurile sale, a demonstrat un angajament de a respecta drepturile fundamentale ale migranților, chiar și în fața provocărilor legate de migrarea ilegală.

Pentru a asigura o gestionare eficientă și umană a migrației, este esențial ca statele să colaboreze la nivel bilateral și internațional, să întărească mecanismele de protecție și să promoveze soluții durabile pentru refugiați[5]. Situația refugiaților ucraineni în Republica Moldova evidențiază complexitatea relației dintre dreptul la azil și regimul de trecere a frontierei.

În fața provocărilor globale actuale, dreptul la azil și controlul frontierelor nu trebuie percepute ca principii antagonice, ci ca dimensiuni complementare ale unui sistem internațional echitabil. Prin respectarea normelor internaționale și adoptarea unor politici coerente și umane, statele pot menține un echilibru just între suveranitate și solidaritate.

Conflictul dintre dreptul la azil și incriminarea trecerii ilegale a frontierei de stat relevă o tensiune profundă între normele juridice internaționale de protecție a drepturilor fundamentale ale omului și preocupările statelor pentru securitate și controlul migrației[6]. Analiza normativă și jurisprudențială demonstrează că, în ciuda reglementărilor clare oferite de Convenția de la Geneva din 1951 și de Carta Drepturilor

Fundamentele a Uniunii Europene, multe state continuă să aplice sancțiuni penale solicitanților de azil, adesea în mod automat și fără a examina contextul individual al intrării ilegale.

Această abordare nu doar contravine obligațiilor internaționale asumate de state, ci și periclitează eficiența sistemelor de azil, contribuind la stigmatizarea și marginalizarea refugiaților. Dreptul la azil trebuie tratat nu ca o favoare oferită de stat, ci ca un drept fundamental care trebuie garantat în mod efectiv. Astfel, se impune recunoașterea explicită, în legislațiile naționale, a excepției de la răspunderea penală pentru persoanele care trec ilegal frontiera în scopul de a solicita protecție internațională.

Este necesară o armonizare între legislațiile penale naționale și normele internaționale, precum și o reformare a practicilor administrative care condiționează accesul la azil de forme rigide de intrare legală. În centrul oricărei politici publice în domeniul migrației ar trebui să stea principiul umanității și respectului pentru demnitatea umană[7]. Doar în acest mod se poate realiza un echilibru autentic între suveranitatea statelor și obligațiile acestora față de drepturile fundamentale ale persoanelor aflate în nevoie de protecție. În contextul conflictului armat din Ucraina și al exodului masiv de persoane în căutare de protecție internațională, abordarea penală a trecerii ilegale a frontierei de stat devine nu doar contraproductivă, ci și contrară angajamentelor internaționale asumate de Republica Moldova.

Aplicarea prevederilor penale ale Codului penal asupra cetățenilor Ucraineni care traversează frontiera pentru a solicita azil sau protecție ar însemna o revictimizare a unor persoane deja afectate profund de război, încălcând astfel principiile fundamentale ale dreptului internațional al refugiaților. În plus, incriminarea acestor persoane subminează funcționarea sistemului de protecție, descurajează solicitarea oficială a azilului și încurajează ascunderea în afara sistemului juridic, ceea ce poate duce la marginalizare, exploatare și trafic de persoane[8]. Din perspectiva politicii penale, este esențial să se facă distincția între migrația neregulată economică și deplasarea forțată generată de conflict armat. Penalizarea uniformă a tuturor formelor de intrare ilegală ignoră nuanțele și particularitățile fiecărui caz și contravine principiului proporționalității sancțiunii[8].

Astfel, considerăm că Republica Moldova trebuie să continue practica de neincriminare a cetățenilor ucraineni care solicită protecție, consolidând totodată cadrul normativ care reglementează excepțiile de la răspunderea penală pentru refugiați. Acest lucru va reflecta nu doar respectarea obligațiilor internaționale, ci și valorile umanității, solidarității și protecției drepturilor fundamentale ale omului, esențiale într-un stat democratic.

Deși Republica Moldova nu este stat membru al Uniunii Europene, adoptarea unei legislații similare cu Directiva 2001/55/CE privind protecția temporară ar permite gestionarea mai eficientă a fluxurilor masive de refugiați în situații de criză, oferind un cadru legal clar pentru admiterea, șederea și accesul la drepturi al refugiaților

ucraineni. Este esențială consolidarea mecanismelor de sprijin juridic gratuit, în special pentru refugiații care au intrat ilegal în țară. Asistența juridică eficientă asigură respectarea drepturilor procedurale și previne aplicarea eronată a normelor penale în detrimentul solicitanților.

De asemenea, combaterea discursului public negativ față de refugiați este crucială pentru menținerea coeziunii sociale și sprijinului populației. Guvernul ar trebui să sprijine campanii publice de informare despre dreptul la azil, cauzele migrației forțate și obligațiile internaționale ale Republicii Moldova.

Referințe bibliografice:

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1948
2. Codul Penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18-04-2002
3. Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților

Resurse web:

4. UNHCR Moldova – Informații oficiale despre azil și refugiați. (accesat: 29.04.2025). Disponibil: <https://www.unhcr.org/md/ro>
5. Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova. (accesat: 28.04.2025). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122219&lang=ro
6. Directiva 2001/55/CE a Consiliului Uniunii Europene privind protecția temporară. (accesat: 28.04.2025). Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3>
7. European Council on Refugees and Exiles (ECRE) – Raport privind criminalizarea migrației. (accesat: 29.04.2025). Disponibil: <https://ecre.org/criminalisation-of-migration/>
8. Oficiul Migrație și Azil al Republicii Moldova – Ghiduri și statistici. (accesat: 26.04.2025). Disponibil: <https://bma.gov.md/ro/content/azil>