ROLUL FRONTEX ÎN SECURIZAREA FRONTIERELOR EXTERNE ALE UNIUNII EUROPENE

THE ROLE OF FRONTEX IN SECURING THE EUROPEAN UNION'S EXTERNAL BORDERS

Mihaela BRAGOI
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: 0000-0003-4576-789X
e-mail: *mihaela.bragoi1@gmail.com*

CZU: [327:343.3]:061.1EU

Rezumat. Articolul analizează rolul Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex) în securizarea frontierelor externe ale Uniunii Europene, în contextul transformării migrației, criminalității transfrontaliere și amenințărilor hibride în probleme centrale ale securității europene. Scopul cercetării constă în evaluarea evoluției juridico-instituționale a Agenției, a instrumentelor sale operaționale și a raportului dintre eficiența controlului la frontieră și respectarea drepturilor fundamentale. Demersul metodologic combină analiza documentară, metoda juridico-instituțională, abordarea istorică și analiza comparativă a cadrului normativ și a practicilor operaționale. Rezultatele evidențiază consolidarea mandatului Frontex prin Regulamentul (UE) 2019/1896, dezvoltarea corpului permanent, extinderea EUROSUR, intensificarea analizei de risc și aprofundarea cooperării cu statele terțe. Studiul relevă că Frontex contribuie la interoperabilitatea autorităților naționale, gestionarea presiunilor migratorii, combaterea traficului de persoane și sprijinirea operațiunilor de returnare. Totodată, extinderea atribuțiilor Agenției amplifică exigențele privind transparența, răspunderea juridică, protecția datelor, principiul nereturnării și accesul efectiv la mecanisme de plângere. Cooperarea cu Republica Moldova demonstrează dimensiunea externă a managementului integrat al frontierelor și importanța asistenței operaționale într-un context regional instabil.

Cuvinte-cheie: *Frontex; frontiere externe; management integrat al frontierelor; migrație neregulată; drepturi fundamentale; Republica Moldova.*

JEL: F22; F53; J61; K33; K37.

Abstract. The article examines the role of the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) in securing the European Union's external borders, against the background of migration, cross-border crime and hybrid threats becoming central issues of European security. The study aims to assess the Agency's legal and institutional development, its operational instruments and the relationship between effective border control and respect for fundamental rights. The methodology combines documentary analysis, the legal-institutional method, the historical approach and a comparative examination of the regulatory framework and operational practices. The findings highlight the strengthening of Frontex's mandate under Regulation (EU) 2019/1896, the development of the standing corps, the expansion of EUROSUR, enhanced risk analysis and

deeper cooperation with third countries. Frontex contributes to the interoperability of national authorities, the management of migratory pressure, the fight against trafficking in human beings and support for return operations. At the same time, the expansion of the Agency's powers increases requirements concerning transparency, legal accountability, data protection, the principle of non-refoulement and effective access to complaints mechanisms. Cooperation with the Republic of Moldova illustrates the external dimension of integrated border management and the importance of operational assistance in a volatile regional environment.

Keywords: *Frontex; external borders; integrated border management; irregular migration; fundamental rights; Republic of Moldova.*

JEL: F22; F53; J61; K33; K37.

Introducere. Eliminarea controalelor la frontierele interne a reprezentat una dintre realizările definitorii ale integrării europene, însă funcționarea spațiului Schengen depinde de existența unui sistem comun, coerent și eficient de gestionare a frontierelor externe. Libertatea de circulație nu poate fi separată de capacitatea statelor membre și a instituțiilor UE de a preveni trecerile neautorizate, criminalitatea transfrontalieră, traficul de persoane, contrabanda și riscurile asociate documentelor frauduloase. În același timp, controlul frontierelor trebuie exercitat cu respectarea dreptului la azil, a principiului nereturnării, a demnității umane și a garanțiilor procedurale recunoscute de dreptul Uniunii și de dreptul internațional. În această arhitectură, Frontex a evoluat de la o agenție cu atribuții preponderent coordonatoare, înființată în 2004, la o structură operațională complexă a Uniunii. Regulamentul (UE) 2019/1896 a consolidat mandatul Agenției, a instituit Corpul permanent al Poliției de Frontieră și Gărzii de Coastă la nivel european și a extins competențele privind analiza riscurilor, operațiunile comune, returnarea, cooperarea cu state terțe, schimbul de informații și utilizarea echipamentelor tehnice [3]. Transformarea Frontex reflectă trecerea de la cooperarea interguvernamentală limitată la un model de responsabilitate partajată între nivelul european și autoritățile naționale.

Importanța temei este amplificată de schimbarea caracterului fluxurilor migratorii. Migrația nu mai este tratată exclusiv ca fenomen social sau economic, ci și ca domeniu de securitate, protecție umanitară și guvernanță multilevel. Cercetările recente arată că politica europeană de migrație s-a deplasat spre mecanisme mai centralizate, securitizate și bazate pe date, fără ca tensiunea dintre control, solidaritate și protecția persoanei să fi fost depășită [1]. Această transformare plasează Frontex în centrul unei controverse academice și juridice privind limitele competențelor agențiilor europene și răspunderea pentru acțiunile desfășurate împreună cu autoritățile naționale.

Actualitatea cercetării rezultă și din contextul geopolitic creat de războiul Federației Ruse împotriva Ucrainei. Mobilitatea forțată, presiunile asupra frontierelor estice, riscurile de trafic de persoane, contrabanda și posibilele operațiuni hi-

bride au impus o coordonare operațională mai intensă între UE și statele vecine. Republica Moldova a devenit un caz relevant, deoarece Acordul din 2022 permite desfășurarea pe teritoriul său a echipelor Frontex cu atribuții executive, în baza unor planuri operaționale convenite cu autoritățile naționale [6].

Problema științifică abordată constă în determinarea măsurii în care extinderea mandatului și a capacității operaționale a Frontex contribuie la securizarea frontierelor externe, fără a diminua standardele juridice privind drepturile fundamentale. Scopul articolului este de a analiza cadrul juridic, funcțiile, instrumentele și principalele provocări ale Agenției. Obiectivele cercetării vizează: examinarea evoluției instituționale; identificarea componentelor managementului integrat al frontierelor; evaluarea instrumentelor operaționale; analiza mecanismelor de protecție a drepturilor fundamentale; și evidențierea relevanței cooperării Frontex–Republica Moldova.

Ipoteza cercetării pornește de la premisa că Frontex poate produce valoare adăugată pentru securitatea europeană numai în măsura în care consolidarea capacităților operaționale este însoțită de mecanisme efective de control, transparență și răspundere. Noutatea studiului constă în abordarea integrată a dimensiunii de securitate, a celei juridico-instituționale și a protecției drepturilor fundamentale, cu aplicare distinctă asupra cooperării cu Republica Moldova.

Gradul de cercetare a temei. Problematica securizării frontierelor externe ale UE este cercetată la intersecția studiilor europene, dreptului UE, politicilor migraționale, studiilor de securitate și protecției drepturilor fundamentale. Literatura de specialitate se concentrează în principal asupra evoluției instituționale a Frontex, securitizării migrației, externalizării managementului frontierelor și responsabilității Agenției pentru respectarea drepturilor fundamentale. Un prim domeniu de cercetare privește transformarea Frontex dintr-o structură predominant de coordonare într-un actor operațional. Regulamentul din 2019 reprezintă reperul juridic central, consacrând managementul european integrat al frontierelor ca responsabilitate partajată și instituind corpul permanent al poliției de frontieră și gărzii de coastă, mobilizabil atât în statele membre, cât și, în anumite condiții, în state terțe [3]. Evaluarea Comisiei Europene din 2024 confirmă relevanța și valoarea adăugată a acestui cadru, dar semnalează dificultăți privind recrutarea, planificarea, echipamentele, interoperabilitatea sistemelor informatice și operaționalizarea deplină a corpului permanent [4].

O altă direcție analizează raportul dintre migrație și securitate. Beniuc examinează integrarea diferențiată și externalizarea controlului migrației, evidențiind atât oportunitățile de convergență normativă și consolidare instituțională, cât și riscul transformării statelor terțe în zone-tampon, cu posibile efecte asupra standardelor de protecție [1]. Beniuc și Budurina-Goreacii arată că, în perioada 2022–2025, guvernanța migrației a contribuit la reconfigurarea arhitecturii de securitate a UE

prin protecție temporară, utilizarea datelor, cooperare interinstituțională și consolidarea cadrului instituit prin Pactul privind migrația și azilul [2].

Extinderea cooperării Frontex cu statele terțe constituie un domeniu distinct de analiză. Operațiunile desfășurate în afara teritoriului Uniunii ridică probleme privind temeiul juridic, delimitarea responsabilităților, exercitarea atribuțiilor executive și accesul persoanelor afectate la căi de atac efective [10]. Cazul Republicii Moldova este relevant prin existența unui acord de statut care reglementează planificarea operațională, lanțul de comandă, monitorizarea respectării drepturilor fundamentale și posibilitatea suspendării activităților în cazul unor încălcări grave [6].

O atenție deosebită este acordată protecției drepturilor fundamentale. Agenția pentru Drepturi Fundamentale a UE subliniază că analiza riscurilor, verificările la frontieră, supravegherea, returnările și prelucrarea datelor pot afecta direct drepturile persoanelor [8]. Strategia Frontex din 2021 și planul său de acțiune urmăresc integrarea garanțiilor privind drepturile fundamentale în toate activitățile Agenției [9]. Cu toate acestea, investigațiile Ombudsmanului European asupra operațiunilor maritime au evidențiat limite ale mandatului Frontex și dificultăți de intervenție în situațiile în care controlul operațional revine autorităților naționale [12]. Literatura existentă este, prin urmare, amplă, dar fragmentată între abordări centrate pe eficiența operațională, securitizarea migrației, cooperarea externă și protecția drepturilor fundamentale. Prezentul articol urmărește să integreze aceste perspective și să evalueze Frontex ca actor situat la intersecția dintre imperativul securității frontierelor, responsabilitatea juridică și extinderea cooperării cu statele terțe.

Materiale utilizate și metode aplicate. Cercetarea are un caracter calitativ, juridico-instituțional și analitico-explicativ. Baza documentară include acte normative ale Uniunii Europene, documente strategice și de evaluare, rapoarte instituționale, publicații academice și materiale privind cooperarea operațională cu Republica Moldova. Sursele primare sunt reprezentate de Regulamentul (UE) 2019/1896 [3], raportul Comisiei privind evaluarea acestuia [4], politica strategică multianuală pentru managementul european integrat al frontierelor [5] și Acordul UE–Republica Moldova privind activitățile operaționale Frontex [6]. Sursele secundare includ cercetări asupra migrației și securității europene [1], analiza strategică a riscurilor elaborată de Agenție [7], raportul Agenției pentru Drepturi Fundamentale [8], documentele Frontex privind protecția drepturilor [9], studiile doctrinare asupra operațiunilor în state terțe [10] și evaluările privind căutarea și salvarea pe mare [12].

Metoda istorică a fost utilizată pentru reconstituirea evoluției Frontex de la agenția creată în 2004 la structura consolidată prin reformele din 2016 și 2019. *Metoda juridico-instituțională* a permis examinarea competențelor, raporturilor cu statele membre, statutului corpului permanent și mecanismelor de control. *Analiza*

comparativă a fost aplicată pentru diferențierea responsabilităților Frontex de cele ale autorităților naționale și pentru evaluarea cooperării în interiorul UE și pe teritoriul statelor terțe. *Analiza sistemică* a urmărit relațiile dintre securitatea frontierelor, migrație, protecția internațională, criminalitatea transfrontalieră, prelucrarea datelor și cooperarea externă. Pentru interpretarea rezultatelor au fost utilizați indicatori precum: amploarea mandatului; nivelul de operaționalizare; interoperabilitatea; capacitatea de reacție; eficiența schimbului de informații; existența garanțiilor pentru drepturi; claritatea răspunderii; și contribuția la consolidarea capacităților statelor partenere. Limita cercetării derivă din caracterul dinamic al operațiunilor și din accesul restrâns la unele date operaționale sau clasificate.

Rezultate și discuții.

Evoluția juridico-instituțională a Frontex. Frontex a fost creată prin Regulamentul (CE) nr. 2007/2004 pentru coordonarea cooperării operaționale dintre statele membre la frontierele externe. Modelul inițial reflecta sensibilitatea statelor față de transferul competențelor în domeniul controlului frontierei, considerat o funcție esențială a suveranității. Agenția nu dispunea de personal operațional propriu semnificativ și depindea de resursele puse la dispoziție de state. Crizele migraționale și deficiențele identificate la frontierele externe au demonstrat limitele acestui model. Reforma din 2016 a transformat Frontex în Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă, iar Regulamentul din 2019 a aprofundat schimbarea prin consolidarea mandatului și crearea corpului permanent [3]. În acest mod, Uniunea a trecut de la o agenție de coordonare la o structură capabilă să desfășoare personal statutar, experți detașați și echipamente proprii.

Regulamentul stabilește că Poliția de Frontieră și Garda de Coastă la nivel european este formată din Frontex și autoritățile naționale responsabile de managementul frontierelor și returnare. Această formulă este esențială: Agenția nu înlocuiește statele, iar responsabilitatea primară pentru controlul frontierelor rămâne națională. Totuși, Frontex introduce standarde comune, evaluări ale vulnerabilităților, planificare strategică și capacități de intervenție care reduc fragmentarea sistemului. Corpul permanent este conceput ca primul serviciu uniformizat al Uniunii cu atribuții de aplicare a legii. Membrii săi pot efectua verificări la frontieră, supraveghere, colectare de informații și alte sarcini prevăzute în planurile operaționale, inclusiv utilizarea anumitor competențe executive, în condițiile dreptului aplicabil [3]. Evaluarea Comisiei din 2024 confirmă importanța corpului permanent, dar arată că implementarea sa progresivă până la sfârșitul anului 2027 necesită remedierea întârzierilor privind personalul, echipamentele și planificarea [4].

Evoluția juridică a Agenției exprimă o europenizare a controlului frontierelor. Aceasta nu înseamnă federalizarea completă a domeniului, ci dezvoltarea unei administrații integrate, în care autoritățile naționale și Agenția exercită funcții interdependente. Avantajul este creșterea capacității comune; dificultatea constă în delimitarea răspunderii atunci când o acțiune implică personal european, comandă națională și reguli provenite din mai multe ordini juridice.

Managementul european integrat al frontierelor. În arhitectura de securitate a UE, acest model reprezintă cadrul strategic și operațional care structurează exercitarea atribuțiilor Frontex și cooperarea dintre actorii implicați în gestionarea frontierelor externe, care integrează controlul frontierelor, activitățile de căutare și salvare asociate supravegherii maritime, analiza riscurilor, cooperarea interinstituțională, operațiunile de returnare, utilizarea tehnologiilor, mecanismele de solidaritate și cooperarea cu statele terțe [3]. Politica strategică multianuală adoptată de Comisie urmărește articularea acestor componente într-un sistem coerent, interoperabil și orientat spre prevenirea vulnerabilităților, menținând totodată respectarea drepturilor fundamentale ca exigență transversală a gestionării frontierelor [5].

Controlul frontierelor include verificările la punctele de trecere și supravegherea sectoarelor dintre acestea. Frontex sprijină statele membre prin personal, echipamente terestre, maritime și aeriene, expertiză în identificarea documentelor false și capacități tehnice de identificare. Operațiunile comune permit concentrarea resurselor în zonele în care presiunea asupra frontierelor depășește capacitățile ordinare ale autorităților naționale.

Un rol central revine analizei riscurilor și evaluării vulnerabilităților. Agenția utilizează date provenite din surse naționale, operaționale și deschise pentru identificarea rutelor, metodelor și evoluțiilor asociate migrației neregulamentare și criminalității transfrontaliere. Analizele strategice evidențiază interdependența dintre conflicte, instabilitate economică, schimbări climatice, evoluții demografice și mobilitatea populației [7]. În paralel, evaluarea vulnerabilităților urmărește capacitatea statelor membre de a răspunde riscurilor actuale și viitoare, formulând recomandări privind personalul, echipamentele, infrastructura și pregătirea operațională. Eficiența acestor mecanisme depinde însă de calitatea datelor, protecția informațiilor și evitarea unei abordări exclusiv securitare a migrației.

Cooperarea prin EUROSUR completează această arhitectură prin facilitarea schimbului de informații, elaborarea imaginilor situaționale și coordonarea reacțiilor la frontiere. Integrarea datelor provenite din sateliți, aeronave, nave, senzori și autorități naționale contribuie la sporirea conștientizării situaționale și a capacității de intervenție. Totodată, extinderea supravegherii ridică probleme privind protecția datelor, proporționalitatea măsurilor și utilizarea informațiilor în

procedurile de azil sau returnare, ceea ce impune menținerea unor garanții juridice efective [8].

Instrumentele operaționale și contribuția la securitatea europeană. Contribuția Frontex poate fi evaluată prin capacitatea de a transforma coordonarea normativă în rezultate operaționale. Agenția desfășoară operațiuni la frontierele terestre, maritime și aeriene, sprijină verificările documentelor, colectarea amprentelor, înregistrarea persoanelor, identificarea vulnerabilităților și combaterea criminalității transfrontaliere. Aceste activități sunt realizate în baza unor planuri operaționale care stabilesc obiectivele, aria, resursele, lanțul de comandă și garanțiile juridice.

Operațiunile maritime din Marea Mediterană, activitățile la frontierele terestre estice și sprijinul acordat aeroporturilor internaționale demonstrează diversitatea misiunilor. Frontex nu are competență generală de investigare penală, dar informațiile colectate pot sprijini autoritățile naționale și agențiile europene în combaterea traficului de persoane, contrabandei, criminalității organizate și terorismului.

Un rol distinct îl are pregătirea profesională. Agenția elaborează programe comune și standarde pentru polițiștii de frontieră, contribuind la interoperabilitate. Instruirea trebuie să includă nu doar tehnici de verificare și supraveghere, ci și dreptul azilului, identificarea persoanelor vulnerabile, protecția copilului, combaterea traficului de persoane, utilizarea proporțională a forței și protecția datelor.

Frontex sprijină și operațiunile de returnare a persoanelor care nu au drept legal de ședere. Agenția poate coordona zboruri, furniza escorte și monitori și susține reintegrarea. Returnarea este un domeniu sensibil, deoarece eficiența politicii migratorii trebuie reconciliată cu interdicția expulzărilor colective, principiul nereturnării, dreptul la un remediu efectiv și tratamentul demn. Orice sprijin operațional trebuie să se bazeze pe decizii individuale adoptate de autoritățile competente, nu pe o prezumție generală privind statutul persoanelor.

Tehnologia este un multiplicator de capacitate. Sistemele biometrice, analiza imaginilor, supravegherea aeriană și instrumentele de detectare a fraudelor documentare pot crește precizia controlului. Totuși, automatizarea poate produce erori, profilare sau discriminare. Managementul frontierelor nu trebuie să transforme evaluarea riscului într-o clasificare opacă a persoanelor pe criterii de origine, rasă sau religie. Din acest motiv, guvernanța datelor și auditarea algoritmilor trebuie integrate în controlul juridic al operațiunilor.

Rezultatele indică faptul că Frontex sporește capacitatea colectivă a UE, în special atunci când statele se confruntă cu presiuni disproporționate. Valoarea adăugată rezultă din mobilitatea resurselor, standardizarea procedurilor, imaginea situațională comună și posibilitatea de a reacționa rapid. Eficiența este însă condiționată de coo-

perarea statelor, deoarece Agenția nu poate acționa autonom în afara mandatului și a planurilor convenite.

Protecția drepturilor fundamentale și problema răspunderii. Securizarea frontierelor externe este legitimă doar în măsura în care se realizează cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale. Regulamentul Frontex consacră obligații explicite privind conformitatea cu Carta drepturilor fundamentale a UE, Convenția de la Geneva, dreptul la azil, principiul nereturnării, protecția copilului și interzicerea tratamentelor inumane sau degradante [3]. Aceste exigențe se aplică atât operațiunilor desfășurate la frontiere, cât și activităților de returnare, prelucrării datelor cu caracter personal și cooperării cu statele terțe. Pentru asigurarea respectării acestor standarde, Agenția dispune de un cadru instituțional specializat, care include Oficiul pentru Drepturi Fundamentale, un responsabil independent pentru drepturile fundamentale, monitori specializați, un forum consultativ și un mecanism de examinare a plângerilor. Strategia din 2021 urmărește integrarea transversală a drepturilor fundamentale în procesele de planificare, analiză de risc, instruire, desfășurare operațională și evaluare a activităților Agenției [9]. În acest cadru, monitorii au competența de a observa activitățile din teren, de a formula recomandări și de a contribui la identificarea, documentarea și prevenirea incidentelor care pot afecta respectarea drepturilor fundamentale. Raportul Agenției pentru Drepturi Fundamentale evidențiază însă o asimetrie: Regulamentul impune Frontex obligații detaliate, dar standardele și mecanismele autorităților naționale pot varia [8]. Într-o operațiune comună, această diferență complică evaluarea conduitei și atribuirea răspunderii. Persoana afectată poate întâmpina dificultăți în a identifica instituția responsabilă și instanța competentă.

Problema este vizibilă în acuzațiile privind returnări sumare și în operațiunile maritime. Frontex are obligația de a suspenda sau înceta activitățile atunci când există încălcări grave sau persistente, dar decizia presupune acces la informații credibile și evaluarea raportului cu autoritatea națională. Ombudsmanul European a remarcat tensiunea dintre obligațiile Agenției și lipsa instrumentelor pentru a acționa independent în anumite situații de căutare și salvare [12].

Răspunderea trebuie analizată pe mai multe niveluri: răspunderea statului gazdă pentru controlul și ordinele date; răspunderea statului de origine al personalului detașat; răspunderea Agenției pentru planificare, coordonare și supraveghere; și eventuala răspundere individuală. Activitățile în state terțe accentuează această complexitate, mai ales când personalul Frontex exercită competențe executive [10].

Protecția efectivă impune câteva condiții: planuri operaționale clare; prezența monitorilor; raportarea incidentelor; accesibilitatea mecanismului de plângere; protecția avertizorilor; publicarea informațiilor neclasificate; și control jurisdicțional.

Transparența nu trebuie confundată cu divulgarea datelor operaționale sensibile, dar secretul nu poate deveni un obstacol absolut în investigarea încălcărilor.

Un echilibru durabil nu se realizează prin alegerea între securitate și drepturi. Respectarea drepturilor contribuie la calitatea informației, legitimitatea instituțională și cooperarea populației. Practicile abuzive pot produce litigii, neîncredere și vulnerabilități exploatate de rețele criminale sau de actori ostili. Din această perspectivă, drepturile fundamentale sunt o componentă a eficienței, nu o limitare externă a acesteia.

Cooperarea Frontex cu statele terțe și Republica Moldova. Dimensiunea externă a managementului frontierelor s-a extins considerabil. Frontex poate coopera cu state terțe prin acorduri de lucru, ofițeri de legătură, schimb de informații, instruire și acorduri de statut care permit operațiuni și intervenții rapide pe teritoriul partenerului. Externalizarea urmărește gestionarea riscurilor înainte ca acestea să ajungă la frontiera UE, dar trebuie să evite transferarea responsabilităților către state cu garanții insuficiente [1].

Republica Moldova reprezintă un caz distinct. Cooperarea cu Frontex a început înaintea acordului de statut, prin schimb de informații, instruire, participarea observatorilor și planuri de cooperare. Războiul din Ucraina și fluxul masiv de persoane strămutate au accelerat instituționalizarea cooperării. Acordul semnat la 17 martie 2022 și publicat în Jurnalul Oficial stabilește cadrul pentru operațiuni comune și intervenții rapide pe teritoriul Republicii Moldova [6]. Acordul permite desfășurarea echipelor corpului permanent, inclusiv cu atribuții executive, sub controlul autorităților constituționale moldovenești. Fiecare activitate trebuie să se bazeze pe un plan operațional obligatoriu, care definește sarcinile, zona, resursele, lanțul de comandă, accesul la baze de date, utilizarea echipamentelor și cerințele privind drepturile fundamentale [6]. Această precizie juridică este importantă pentru evitarea ambiguităților privind competențele.

Operațiunea comună desfășurată în Republica Moldova a contribuit la consolidarea supravegherii și a controalelor la frontieră, la identificarea documentelor falsificate, la colectarea informațiilor privind rețelele de trafic ilicit și la depistarea persoanelor aflate în situații de vulnerabilitate [11]. Activitățile operaționale au vizat frontierele Republicii Moldova cu România și Ucraina, precum și Aeroportul Internațional Chișinău, evidențiind capacitatea statului moldovean de a participa la mecanisme extinse de cooperare operațională cu Uniunea Europeană, în pofida statutului său de stat terț.

Beneficiile pentru Republica Moldova sunt multiple. În primul rând, cooperarea facilitează transferul de expertiză și standarde. În al doilea rând, contribuie la modernizarea procedurilor și la interoperabilitate. În al treilea rând, oferă sprijin într-un

context în care autoritățile naționale trebuie să gestioneze simultan mobilitate legitimă, protecție temporară, riscuri de trafic și amenințări hibride. În al patrulea rând, apropierea de Frontex susține convergența cu acquis-ul UE în perspectiva aderării.

Există și riscuri. Intensificarea controlului poate conduce la securitizarea excesivă a mobilității, iar accesul la baze de date impune standarde ridicate de protecție. Exercitarea atribuțiilor de către personal străin necesită reguli clare de jurisdicție și răspundere. Acordul include mecanisme de raportare și prevede că directorul executiv nu trebuie să lanseze sau trebuie să suspende o activitate care ar conduce la încălcări grave sau persistente [6]. Aplicarea efectivă a acestor clauze trebuie monitorizată. Cooperarea cu Republica Moldova demonstrează că securitatea frontierei externe a UE nu mai coincide strict cu linia geografică a teritoriului Uniunii. Ea funcționează prin rețele operaționale, schimb de informații și apropierea instituțională a vecinilor. Această realitate poate consolida securitatea regională, cu condiția ca parteneriatul să fie transparent, proporțional și conectat la protecția persoanelor.

Limite, provocări și perspective. Extinderea mandatului Frontex a amplificat capacitatea operațională a UE, dar a accentuat și diferența dintre competențele atribuite Agenției și resursele administrative necesare exercitării lor. Recrutarea și formarea personalului, dezvoltarea logisticii, gestionarea echipamentelor și controlul financiar presupun un efort instituțional semnificativ, iar lacunele de implementare identificate de Comisie pot afecta eficiența și standardele profesionale ale operațiunilor [4]. Funcționarea Agenției rămâne, totodată, dependentă de cooperarea statelor membre, deoarece operațiunile Frontex sunt integrate în structurile naționale de gestionare a frontierelor. Diferențele de priorități, calitatea inegală a datelor și cooperarea insuficientă pot limita capacitatea de reacție comună, ceea ce impune dezvoltarea planurilor de contingență și aplicarea coerentă a principiilor managementului european integrat al frontierelor [5].

Politizarea migrației reprezintă o altă vulnerabilitate. Evaluarea performanței exclusiv prin indicatori precum interceptările sau returnările riscă să marginalizeze obligațiile privind protecția internațională, accesul la azil și respectarea drepturilor fundamentale. Eficiența gestionării frontierelor trebuie, prin urmare, să rezulte din combinarea controlului cu solidaritatea, protecția persoanelor vulnerabile și combaterea rețelelor criminale [1]. Digitalizarea și interoperabilitatea sistemelor informaționale sporesc capacitatea de identificare și analiză a riscurilor, dar generează simultan probleme privind supravegherea excesivă, protecția datelor și erorile algoritmice sau biometrice. Sunt necesare evaluări de impact, limitarea colectării datelor la ceea ce este necesar, standarde ridicate de securitate cibernetică și căi efective de contestare a deciziilor bazate pe informații incorecte [8]. O provocare transversală vizează răspunderea juridică. Caracterul partajat al administrării frontierelor

poate dispersa responsabilitatea între Agenție și autoritățile naționale. Consolidarea mecanismelor de plângere, cooperarea cu organismele independente de control și clarificarea jurisdicțională sunt indispensabile pentru evitarea unor zone de impunitate [10].

În perspectivă, rolul Frontex va crește odată cu implementarea Pactului privind migrația și azilul și cu dezvoltarea procedurilor de screening, returnare și schimb de informații. În același timp, conflictele regionale, instabilitatea geopolitică și schimbările climatice vor continua să influențeze mobilitatea [2]. Agenția trebuie să își consolideze capacitatea prospectivă fără ca evaluările de risc să devină justificări pentru restrângeri nediferențiate ale drepturilor.

Pentru Republica Moldova, perspectiva aderării la UE va amplifica cerințele privind controlul frontierelor, azilul, protecția datelor și cooperarea polițienească. Frontex poate contribui prin instruire, evaluare și sprijin operațional, însă consolidarea durabilă a capacităților naționale trebuie să rămână obiectivul principal, iar responsabilitatea instituțiilor moldovenești nu poate fi substituită pe termen lung.

Concluzii și recomandări. Cercetarea confirmă transformarea Frontex într-un actor central al securității europene, evoluția de la o agenție de coordonare la o structură operațională cu corp permanent reflectând necesitatea gestionării comune a frontierelor externe într-un spațiu fără controale interne. Regulamentul din 2019 a consolidat această transformare prin extinderea competențelor privind operațiunile, analiza riscurilor, EUROSUR, returnarea, echipamentele și cooperarea externă. Valoarea adăugată a Agenției rezultă din mobilizarea rapidă a resurselor, standardizarea procedurilor, dezvoltarea interoperabilității și sprijinirea statelor supuse unor presiuni disproporționate, deși evaluarea Comisiei Europene indică persistența unor deficiențe de implementare.

Rezultatele confirmă ipoteza cercetării: eficiența operațională nu poate fi separată de transparență, răspundere juridică și respectarea drepturilor fundamentale. Extinderea competențelor Frontex amplifică riscurile privind atribuirea responsabilității, iar eficiența Oficiului pentru Drepturi Fundamentale, a monitorilor, a forumului consultativ și a mecanismului de plângere depinde de independența acestora, de resurse adecvate și de integrarea efectivă a recomandărilor în procesul decizional. Cooperarea cu Republica Moldova evidențiază relevanța dimensiunii externe a Agenției. Acordul din 2022 oferă cadrul pentru desfășurarea echipelor Frontex și include garanții privind planificarea operațională, lanțul de comandă, protecția datelor și suspendarea activităților în cazul unor încălcări grave. Sprijinul acordat autorităților moldovenești contribuie la securitatea regională și la apropierea de standardele UE, dar trebuie însoțit de evaluări periodice privind proporționalitatea, răspunderea și protecția persoanelor vulnerabile.

În baza rezultatelor cercetării, se recomandă finalizarea corpului permanent prin recrutare transparentă și formare juridică riguroasă; integrarea evaluărilor de impact asupra drepturilor fundamentale în planificarea operațiunilor; consolidarea autonomiei și accesului la informații al structurilor de monitorizare; clarificarea, în planurile operaționale, a răspunderii pentru ordine, utilizarea forței, prelucrarea datelor și raportarea incidentelor; precum și supunerea utilizării inteligenței artificiale și a datelor biometrice unor evaluări de impact și audituri independente. În ansamblu, Frontex este indispensabilă funcționării spațiului Schengen, însă legitimitatea sa depinde de capacitatea de a demonstra complementaritatea dintre securitate și drepturile fundamentale. O frontieră sigură este nu doar una eficient controlată, ci și una administrată legal, profesionist, transparent și responsabil.

Referințe bibliografice

1. BENIUC, L. (2025). Integrarea diferențiată în politica europeană de migrație: Oportunități și limite pentru Republica Moldova și Turcia în contextul Noului Pact privind migrația și azilul. În: *Migrație, transformare, reziliență: Mobilitatea tinerilor în secolul XXI*, pp. 43–62. https://doi.org/10.53783/mtrmt2025.04
2. BENIUC, L., & Budurina-Goreacii, C. (2026). Migration governance and the reconfiguration of European Union security: Institutional dynamics and strategic responses, 2022–2025. *Studia Securitatis*, 1, pp. 89–105. https://magazines.ulbsibiu.ro/studiasecuritatis/migration-governance-and-the-reconfiguration-of-european-union-security-institutional-dynamics-and-strategic-responses-2022-2025/
3. European Parliament, & Council of the European Union. (2019). Regulation (EU) 2019/1896 of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard. *Official Journal of the European Union*, L 295, pp. 1–131. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj/eng
4. European Commission. (2024). Report on the evaluation of Regulation (EU) 2019/1896 on the European Border and Coast Guard, including a review of the Standing Corps (COM(2024) 75 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024DC0075
5. European Commission. (2023). Establishing the multiannual strategic policy for European integrated border management (COM(2023) 146 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023DC0146
6. European Union, & Republic of Moldova. (2022). Agreement on operational activities carried out by the European Border and Coast Guard Agency

in the Republic of Moldova. Official Journal of the European Union, L 91, pp. 4–21. https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_internation/2022/449/oj/eng

7. European Border and Coast Guard Agency. (2024). Strategic risk analysis 2024. https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/strategic-risk-analysis-2024-report.pdf
8. European Union Agency for Fundamental Rights. (2023). The European Border and Coast Guard and fundamental rights. Publications Office of the European Union. https://fra.europa.eu/en/publication/2023/european-border-coast-guard
9. European Border and Coast Guard Agency. (2021). Fundamental rights strategy. https://www.frontex.europa.eu/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/fundamental-rights-at-frontex/
10. VARA, J. S. (2023). The activities of Frontex on the territory of third countries: Outsourcing border controls without human rights limits? European Papers, 8(2), pp. 697–721. https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_eJ_2023_2_SS2_5_Juan_Santos_Vara_00697.pdf
11. European Border and Coast Guard Agency. (2023, January 27). Joint operation Moldova 2023 kicks off. https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/joint-operation-moldova-2023-kicks-off-TtBRqW
12. European Ombudsman. (2024, February 28). Ombudsman calls for changes to EU search and rescue rules following inquiry into Frontex role in Adriana shipwreck. https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/182676