CZU: 342.7:341.43(478) DOI: https://doi.org/10.67457/lv26.2.10



Iurie GOLBAN[1]
golbaniurie@gmail.com

COOPERAREA INTERINSTITUȚIONALĂ ȘI ROLUL ORGANISMELOR INTERNAȚIONALE ÎN ASIGURAREA STATUTULUI ADMINISTRATIV-JURIDIC AL REFUGIAȚILOR ÎN R. MOLDOVA

***Abstract**: Asigurarea efectivă a statutului administrativ-juridic al refugiatului în Republica Moldova depinde, în mod direct, de calitatea cooperării interinstituționale naționale și de nivelul de formalizare a parteneriatelor cu organismele internaționale competente în materie de azil. Articolul analizează, pe trei paliere complementare – dreptul internațional universal (Convenția de la Geneva din 1951), dreptul european (Acordul de Asociere RM - UE, Acordul de readmisie, Parteneriatul pentru Mobilitate) și dreptul intern (Legea nr. 270/2008, Codul administrativ) –, cadrul normativ și instituțional al cooperării în domeniul azilului. Sunt examinate mecanismele interne de coordonare (Comisia de coordonare a activităților în domeniul migrației și azilului, Refugee Coordination Forum), precum și rolurile principalilor actori internaționali: UNHCR (funcții de supraveghere, operaționale și de advocacy), Organizația Internațională pentru Migrație (asistență tehnică și reintegrare), Agenția Uniunii Europene pentru Azil și Frontex (parteneriate europene specializate), respectiv Consiliul Europei și CEDO (standarde convenționale). Cercetarea pornește de la ipoteza potrivit căreia lacunele de formalizare și de coordonare strategică dintre actorii naționali și internaționali limitează efectivitatea practică a statutului administrativ-juridic al refugiatului, chiar în condițiile unui cadru normativ adecvat. Analiza identifică cinci lacune structurale – absența unui mecanism formal de coordonare strategică, lipsa unui Working Arrangement IGM-EUAA, dependența de finanțarea externă, capacitatea administrativă insuficientă a autorităților publice locale și schimbul deficitar de informații interinstituționale – și formulează, pentru fiecare, propuneri de lege ferenda și de bună practică administrativă, menite să consolideze autonomia operațională a sistemului național de azil, în contextul statutului de stat candidat la aderarea la UE.*

***Cuvinte-cheie:** statutul administrativ-juridic al refugiatului, cooperare interinstituțională, organisme internaționale, UNHCR, azil, Republica Moldova, Agenția Uniunii Europene pentru Azil (EUAA), drept administrativ.*

[1] **doctorand, Consortiul național al instituțiilor de învățământ Academia de Studii Economice din Moldova (ROR: https://ror.org/04d26v797) și Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere"; e-mail: golbaniurie@gmail.com, ORCID ID: https://orcid.org/0009-0004-4114-9394**

INTERINSTITUTIONAL COOPERATION AND THE ROLE OF INTERNATIONAL BODIES IN ENSURING THE ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF REFUGEES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Abstract: : The effective realization of the administrative-legal status of refugees in the Republic of Moldova depends directly on the quality of domestic interinstitutional cooperation and on the degree of formalization of partnerships with the international bodies competent in asylum matters. The article examines, on three complementary levels – universal international law (the 1951 Geneva Convention), European law (the Moldova–EU Association Agreement, the Readmission Agreement, the Mobility Partnership) and domestic law (Law No. 270/2008, the Administrative Code) –, the normative and institutional framework of cooperation in the field of asylum. It examines the domestic coordination mechanisms (the Coordination Commission for Migration and Asylum Activities, the Refugee Coordination Forum), as well as the role of the main international actors: UNHCR (supervisory, operational and advocacy functions), the International Organization for Migration (technical assistance and reintegration), the European Union Agency for Asylum and Frontex (specialized European partnerships), and the Council of Europe and the ECHR (conventional standards). The research starts from the hypothesis that gaps in the formalization and strategic coordination between domestic and international actors limit the practical effectiveness of refugees' administrative-legal status, even where an adequate normative framework exists. The analysis identifies five structural gaps – the absence of a formal strategic coordination mechanism, the lack of a Working Arrangement between the Bureau for Migration and Asylum and EUAA, dependence on external funding, insufficient administrative capacity of local public authorities, and deficient interinstitutional information exchange – and formulates, for each, de lege ferenda proposals and administrative best practices, aimed at strengthening the operational autonomy of the national asylum system, given Moldova's status as an EU candidate country.

Keywords: *administrative-legal status of refugees, interinstitutional cooperation, international organizations, UNHCR, asylum, Republic of Moldova, European Union Agency for Asylum (EUAA), administrative law.*

1. INTRODUCERE

Asigurarea statutului administrativ-juridic al refugiatului în Republica Moldova nu poate fi realizată exclusiv prin efortul instituțional al autorităților naționale. Specificul protecției internaționale – care implică, prin definiție, persoane provenite din alte state, cu nevoi lingvistice, culturale și juridice deosebite, și al căror statut este reglementat de instrumente internaționale cu aplicabilitate în mai multe ordini juridice – face ca dimensiunea cooperării, atât interinstituțională, cât și internațională, să fie o componentă constitutivă a sistemului, nu o completare opțională a acestuia.

Într-un studiu propriu consacrat structurii statutului administrativ-juridic al refugiaților, am arătat că UNHCR colaborează cu autoritățile naționale pentru implementarea măsurilor de protecție și integrare, subliniind totodată că obținerea statutului formal nu implică întotdeauna, în practică, beneficii efective pentru persoana protejată, din cauza imperfecțiunii mecanismelor juridice naționale de aplicare[1], constatare confirmată și de analiza conținutului statutului administrativ-juridic al refugiatului și al persoanei strămutate intern, realizată împreună cu I. Cojocaru[2]. Această observație fundamentează

[1] Belecciu Șt., Golban I. The Structure of the Administrative and Legal Status of Refugees. În: Materialele Conferinței științifice internaționale, Legea și viața, ediție specială, 10 aprilie 2025, p. 738-744.

[2] Cojocaru I., Golban I. Conținutul statutului administrativ-juridic al noțiunii de refugiat și persoane strămutate intern în Republica Moldova. În: Anale Științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare" a MAI al Republicii Moldova — Științe Juridice / Legal Sciences, nr. 20/2024, ISSN 1857-0976, p. 193-204.

analiza prezentului articol: chiar dacă statutul este bine definit normativ, asigurarea sa efectivă depinde de calitatea cooperării sistemice între actorii naționali și internaționali.

Cadrul normativ al cooperării este structurat pe trei niveluri complementare: dreptul internațional universal (art. 35 din Convenția de la Geneva din 1951), dreptul european (Acordul de Asociere dintre R. Moldova și Uniunea Europeană încheiat în 2014, art. 14) și dreptul intern (art. 6-8 din Legea nr. 270/2008). Prezentul articol parcurge, în ordine, temeiul normativ al cooperării, mecanismele interne de coordonare interinstituțională, rolul fiecărui organism internațional major și o evaluare critică a lacunelor, cu propuneri de consolidare.

Ipoteza de la care pornește prezentul studiu este următoarea: deși cadrul normativ al cooperării în materie de azil este structurat coerent pe cele trei paliere menționate (internațional, european și intern), absența formalizării depline a unor mecanisme de coordonare – atât la nivel intern, între autoritățile naționale, cât și în relația acestora cu organismele internaționale – generează un decalaj între statutul formal recunoscut refugiatului și beneficiile efective de care acesta se poate prevala în practică. Verificarea acestei ipoteze presupune, așadar, o analiză sistemică a mecanismelor de cooperare existente și identificarea punctuală a lacunelor care afectează eficiența lor.

2. METODE ȘI MATERIALE APLICATE

În limitele de studiu ale acestui articol au fost aplicate metodele: istorică, analiza, sinteza, comparația și analiza sistemică a cadrului normativ. Au fost utilizate izvoare normative de drept internațional, european și intern (Convenția de la Geneva din 1951, Acordul de Asociere RM - UE, acordurile de readmisie și de parteneriat pentru mobilitate, Legea nr. 270/2008 privind azilul, Codul administrativ al Republicii Moldova), rapoarte și documente de politică ale organismelor internaționale și naționale (UNHCR, Organizația Internațională pentru Migrație, Agenția Uniunii Europene pentru Azil, Oficiul Avocatului Poporului, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Ministerul Afacerilor Interne), precum și literatura de specialitate română și străină în domeniul dreptului internațional al refugiaților și al dreptului administrativ.

LISTA ABREVIERILOR

- **AVRR** — Programul de returnare voluntară asistată și reintegrare
- **CDA** — Centrul de Drept al Avocaților
- **CEDO** — Convenția Europeană a Drepturilor Omului / Curtea Europeană a Drepturilor Omului
- **EASO** — Biroul European de Sprijin pentru Azil (predecesorul EUAA)
- **EUAA** — Agenția Uniunii Europene pentru Azil
- **Frontex** — Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă
- **IGM** — Inspectoratul General pentru Migrație
- **IGP** — Inspectoratul General al Poliției
- **IGPF** — Inspectoratul General al Poliției de Frontieră
- **MAI** — Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova
- **OIM** — Organizația Internațională pentru Migrație (IOM)
- **ONU** — Organizația Națiunilor Unite
- **PNUD** — Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (UNDP)
- **RRP** — Planul Regional de Răspuns (Regional Refugee Response Plan)
- **UNHCR** — Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați
- **USRAP** — Programul Statelor Unite privind admisia refugiaților

3. DISCUȚII ȘI REZULTATE OBȚINUTE

Articolul 35 al Convenției de la Geneva din 1951 constituie fundamentul juridic internațional al cooperării[3], instituind obligația statelor contractante de a coopera cu UNHCR în vederea exercitării funcțiilor sale și de a facilita „sarcina de supraveghere a aplicării dispozițiilor prezentei Convenții". Goodwin-Gill și McAdam disting, în cadrul acestei obligații de cooperare, o componentă procedurală (accesul la procedurile de azil), una substanțială (monitorizarea aplicării drepturilor) și alta operațională (schimbul de informații privind țara de origine)[4]. Republica Moldova, prin aderarea la Convenție în 2001, și-a asumat integral această obligație, transpusă normativ prin art. 8 din Legea nr. 270/2008, care operaționalizează angajamentul convențional prin trei mecanisme: cooperarea generală cu alte state și organizații internaționale (alin. (1)); cooperarea cu UNHCR în baza unui acord bilateral de colaborare (alin. (2)); dreptul de acces al UNHCR la orice solicitant de azil de pe teritoriul Republicii Moldova, indiferent de locul aflării sale (alin. (3))[5].

Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, semnat la 27 iunie 2014 și intrat în vigoare la 1 iulie 2016, consacră, în cadrul Titlului III („Libertate, securitate și justiție"), la art. 14, angajamentul bilateral de cooperare în domeniile migrației, azilului și gestionării frontierelor[6]. Acordul angajează țara noastră să aplice eficient Acordul de readmisie cu Uniunea Europeană din 2007, să coopereze cu agențiile europene relevante și să armonizeze progresiv legislația națională cu acquis-ul european în materia azilului.

Acordul UE - RM privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, semnat pe 10 octombrie 2007 și intrat în vigoare pe 1 ianuarie 2008, instituie, la art. 10, o procedură accelerată de readmisie, cu termen de răspuns de două zile lucrătoare, procedură pusă în aplicare, la nivel bilateral, prin protocoale precum cel semnat cu România în data de 25 martie 2010[7]. Acordul de Parteneriat pentru Mobilitate dintre Uniunea Europeană și R. Moldova, semnat la 5 iunie 2008 la Luxemburg, a constituit prima platformă politică structurată de cooperare în materie de migrație și azil, cu participarea a 16 state membre UE[8]. Aceste instrumente formează, împreună, rețeaua de acorduri bilaterale care asigură continuitatea juridică a cooperării Republicii Moldova cu spațiul european în domeniul azilului și al migrației.

Mecanismele interne de coordonare interinstituțională

Mecanismul intern principal de coordonare interinstituțională a sistemului de azil din Republica Moldova este Comisia de coordonare a activităților în domeniul migrației

[3] Convenția privind statutul refugiaților, Geneva, 28 iulie 1951, art. 35 alin. (1). Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 677-XV din 23 noiembrie 2001.

[4] Goodwin-Gill G.S., McAdam J. The Refugee in International Law. Fourth edition. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 23 și urm.

[5] Legea nr. 270-XVI din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 53-54, art. 145, art. 6-8, în special art. 8 (cooperarea internațională).

[6] Acordul de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, semnat la Bruxelles la 27 iunie 2014, în vigoare din 1 iulie 2016. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 260, 30 august 2014, Titlul III (Libertate, securitate și justiție), art. 14.

[7] Acordul dintre Comunitatea Europeană și Republica Moldova privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, semnat la 10 octombrie 2007, în vigoare din 1 ianuarie 2008. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 334, 19 decembrie 2007, art. 10. Protocol de aplicare a acordului, semnat cu România la 25 martie 2010.

[8] Acordul de Parteneriat pentru Mobilitate dintre Uniunea Europeană și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, semnat la 5 iunie 2008 la Luxemburg. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, C 16, 22 ianuarie 2009. Parteneriatul a implicat 16 state membre UE.

și azilului, instituită prin Hotărârea Guvernului nr. 947 din 3 octombrie 2018[9]. Comisia are o componență mixtă: alături de reprezentanții autorităților publice naționale (MAI, IGM, IGPF, IGP, Biroul Național de Statistică), incluzând reprezentanți ai UNHCR Moldova și ai Organizației Internaționale pentru Migrație – soluție care reflectă, la nivel consultativ, implicarea directă a actorilor internaționali în coordonarea internă a sistemului.

Rolul Comisiei a crescut după sistarea, în cursul mandatului 2023-2025, a activității Centrului Unic de Gestionare a Crizei; potrivit Cancelariei de Stat, secretarul general al Guvernului de la acea vreme a precizat că implementarea mecanismului de coordonare a răspunsului la fluxul de refugiați urma să fie asigurată, în continuare, pe platforma Comisiei de coordonare[10]. Din perspectiva dreptului administrativ, funcționarea Comisiei se înscrie în principiul bunei administrări, consacrat de Codul administrativ al Republicii Moldova[11], care presupune nu doar schimbul de informații între autorități, ci coordonarea deciziilor și utilizarea resurselor comune în vederea atingerii unor obiective comune[12], standard pe care Comisia îl îndeplinește parțial, rămânând un organism cu funcție preponderent consultativă și operațională, fără competențe decizionale proprii asupra politicii de azil.

La nivel operațional, coordonarea răspunsului la criza refugiaților din Ucraina este susținută și de platforma de coordonare (Refugee Coordination Forum) animată de UNHCR, care reunește lunar, în formate tematice (protecție, integrare, asistență materială, sănătate mintală), autorități guvernamentale, agenții ONU și parteneri operaționali; potrivit rapoartelor UNHCR, participarea organizațiilor neguvernamentale naționale moldovenești în cadrul acestei platforme a crescut semnificativ între 2022 și 2024[13]. Studiul PNUD din noiembrie 2024 privind implementarea protecției temporare în Republica Moldova documentează că mecanismul de coordonare a funcționat eficient în faza de urgență (2022-2023), dar prezintă vulnerabilități în faza de stabilizare (2024-2025), în special sub aspectul continuității finanțării și transferului progresiv al responsabilităților de la organizațiile internaționale către autoritățile naționale[14].

Cooperarea verticală dintre IGM și autoritățile publice locale, esențială pentru implementarea dreptului la integrare al refugiaților la nivel teritorial, rămâne insuficient formalizată. Raportul Avocatului Poporului din iulie 2024 documentează o aplicare neuniformă, la nivel teritorial, a normelor privind accesul la muncă al beneficiarilor de protecție temporară[15]. Raportul de evaluare intermediară a Programului privind gestionarea fluxului de migranți, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025 constată că abia în 2023

[9] Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 947 din 3 octombrie 2018 cu privire la Comisia de coordonare a activităților în domeniul migrației și azilului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 410-415, art. 1058. Disponibil: https://comisiamigratie.gov.md/en

[10] Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Comisia de coordonare a activităților în domeniul migrației și azilului a analizat evoluțiile. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/ro/content/comisia-de-coordonare-activitatilor-domeniul-migratiei-si-azilului-analizat-evolutiile

[11] Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19 iulie 2018, art. 28 și art. 31-32 (principiul bunei administrări).

[12] Creangă I. Curs de drept administrativ. Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003, p. 220-225.

[13] UNHCR Moldova. Moldova Refugee Response Plan 2024: International Solidarity and Joint Achievements. Disponibil: https://www.unhcr.org/md/en/news/moldovas-refugee-response-plan-2024-international-solidarity-and-joint

[14] UNDP Moldova. Studiu: Implementarea protecției temporare acordate pe teritoriul Republicii Moldova. Chișinău: UNDP Moldova, noiembrie 2024. Disponibil: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-11/studiul_pt_progrese_2024redone_1.pdf

[15] Oficiul Avocatului Poporului. Raport privind monitorizarea respectării drepturilor persoanelor refugiate, în contextul conflictului armat din Ucraina, pentru perioada ianuarie–iunie 2024. Chișinău, iulie 2024. Disponibil: https://ombudsman.md/wp-content/uploads/2024/07/raport-privind-monitorizarea-respectarii-drepturilor-persoanelor-refugiate-ianuarie-%E2%80%93-iunie-2024.pdf

au fost inițiate discuții pentru încheierea unui acord de cooperare între IGM și Ministerul Muncii și Protecției Sociale privind controale comune ale angajatorilor de străini, semn al unei coordonări insuficiente la nivel strategic între autoritățile sectoriale[16].

UNHCR Moldova: funcții de supraveghere, funcții operaționale și funcții de advocacy

UNHCR Moldova, cu sediul în Chișinău, exercită față de IGM și celelalte autorități competente funcțiile de supraveghere recunoscute normativ prin art. 6-8 din Legea nr. 270/2008 și prin art. 35 din Convenția din 1951 (a se vedea notele 3 și 5 supra). Concret, aceste funcții se traduc în accesul la dosarele individuale și interviurile de azil, dreptul de a formula observații cu privire la orice dosar și dreptul de comunicare liberă cu orice solicitant de azil de pe teritoriul Republicii Moldova. În doctrina națională s-a arătat, încă din primul deceniu de aplicare a Convenției, că progresele sistemului moldovenesc de azil se datorează, într-o măsură importantă, activității biroului UNHCR de la Chișinău[17], recunoscându-se astfel contribuția timpurie a organizației la construcția capacității instituționale a sistemului.

Funcțiile operaționale ale UNHCR Moldova au atins o amploare fără precedent în contextul crizei ucrainene declanșate în 2022 ca urmare a agresiunii Rusiei. Planul Regional de Răspuns (RRP) pentru situația din Ucraina reprezintă cel mai cuprinzător instrument de planificare și finanțare a răspunsului umanitar: RRP 2024 a vizat asistența pentru 90.000 de refugiați și 35.500 de cetățeni moldoveni vulnerabili, cu un buget solicitat de 303 milioane USD[18]. Potrivit rapoartelor UNHCR, finanțarea solicitată pentru anul 2023 nu a fost mobilizată integral, generând deficite operaționale în sectoare esențiale precum asistența financiară directă, locuirea și sănătatea mintală[19]. Pentru 2025, cerințele financiare ale RRP Moldova au scăzut la aproximativ 205,5 milioane USD, iar pentru 2026 la aproximativ 159,2 milioane USD[20] – tendință descrescătoare care reflectă atât ameliorarea situației, cât și riscul unei reduceri premature a asistenței față de nevoile remanente. Migration Policy Institute constată, în acest sens, că unele organizații de asistență și-au încetat operațiunile în Moldova, iar mulți dintre resortisanții ucraineni raportează nevoi urgente nesatisfăcute[21], subliniind că retragerea parțială a actorilor internaționali nu a fost compensată proporțional de creșterea capacității instituționale naționale.

Funcțiile de advocacy și de formare instituțională ale UNHCR Moldova se manifestă prin sprijinul acordat Avocatului Poporului pentru elaborarea rapoartelor tematice privind drepturile refugiaților, prin formarea funcționarilor IGM în domeniul standardelor de examinare a cererilor de azil, prin colaborarea cu Centrul de Drept al Avocaților (CDA)

[16] Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Raport de evaluare intermediară a Programului privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808/2022. Chișinău: MAI, 2024. Disponibil: https://mai.gov.md/sites/default/files/Activitatea/Rapoarte/Raport%20de%20evaluare%20intermediara%20a%20PGFMAIS.pdf

[17] Creangă I. Aplicarea prevederilor Convenției din 1951 cu privire la refugiați de către autoritățile administrative și judecătorești ale Republicii Moldova. În: Materialele Conferinței „Implementarea Convenției din 1951 privind statutul refugiaților și a Protocolului din 1967 în Republica Moldova". Chișinău, 2003, p. 88-90.

[18] UNHCR. Moldova Refugee Response Plan 2024 — Financial Requirements. Disponibil: https://www.unhcr.org/md/en/news/moldovas-refugee-response-plan-2024-international-solidarity-and-joint

[19] UNHCR. Regional Refugee Response Plan for the Ukraine Situation 2023 — Moldova Chapter, Funding Overview. Disponibil: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine

[20] UNHCR. Regional Refugee Response Plan 2025-2026 — Moldova Chapter, Financial Requirements (aproximativ 205,5 milioane USD pentru 2025 și 159,2 milioane USD pentru 2026). Disponibil: https://data.unhcr.org/en/documents/download/120717

[21] Migration Policy Institute. Moldova Shoulders Disproportionately Large Ukrainian Population, in the Shadow of the European Union and Russia. 2025. Disponibil: https://www.migrationpolicy.org/article/moldova-ukrainian-refugees

pentru asistența juridică gratuită a solicitanților de azil, în temeiul unui protocol de colaborare CDA-UNHCR[22], precum și prin participarea la elaborarea unor acte normative relevante, printre care Programul național privind integrarea etapizată a străinilor în Republica Moldova pentru anii 2025-2027, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 285/2025[23]. Este o funcție de consolidare instituțională pe termen lung, care depășește orizontul răspunsului de urgență și vizează autonomia operațională a sistemului național de azil.

Organizația Internațională pentru Migrație (OIM): rolul tehnic și programele de reintegrare

OIM Moldova, cu misiunea deschisă în 2001 și statutul de stat membru dobândit de țara noastră în 2003, a constituit partenerul tehnic principal al autorităților moldovene pentru elaborarea cadrului de evidență statistică a migrației. Colaborarea OIM-IGM a produs Profilul Migrațional Extins, publicat în ediții succesive, care furnizează datele de referință pentru planificarea politicilor de migrație și azil[24].

Contribuția specifică a OIM la sistemul moldovenesc de azil se concentrează pe două domenii: programul de returnare voluntară asistată și reintegrare (AVRR), prin care OIM asistă atât returnările moldovenilor din statele UE, cât și, prin componentele umanitare, returnarea voluntară a unor refugiați recunoscuți care optează pentru repatriere în condiții de siguranță; și implementarea Programului Statelor Unite privind admisia refugiaților (USRAP), mecanism de reinstalare a refugiaților recunoscuți de UNHCR în Statele Unite, în cadrul căruia OIM Moldova asigură procedurile de eligibilitate, orientarea culturală și transportul. Aceste programe completează soluțiile durabile disponibile refugiaților din Moldova, dincolo de integrarea locală și repatrierea voluntară. Cooperarea OIM cu Guvernul țării noastre a contribuit și la elaborarea Programului național de stimulare a revenirilor și facilitare a (re)integrării cetățenilor Republicii Moldova implicați în procesul de migrație[25], demonstrând că OIM funcționează nu doar ca partener operațional, ci și ca actor consultativ la elaborarea politicilor naționale de migrație.

EUAA și Frontex: parteneriate europene specializate

Agenția Uniunii Europene pentru Azil (EUAA) a realizat, în mai 2022, prima desfășurare de personal a sa și a predecesorului său, EASO, într-un stat care nu este membru al Uniunii Europene: potrivit comunicatului oficial din 24 mai 2022, au fost detașați inițial șase funcționari la Chișinău, pentru a sprijini fluxurile de informare în contextul programului de transfer către statele membre UE[26]. Cooperarea EUAA-IGM rămâne, la data elaborării prezentului articol, una *ad hoc*, fără un Working Arrangement bilateral formal. Regulamentul (UE) 2021/2303 privind EUAA reglementează, la art. 37, cooperarea cu organizații internaționale precum UNHCR, iar la art. 38, cooperarea cu țările terțe, inclusiv posibi-

[22] Centrul de Drept al Avocaților (CDA). Sistemul de azil din Republica Moldova. Chișinău: CDA. Disponibil: https://cda.md/useful-information-for-beneficiaries/

[23] Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 285/2025 privind aprobarea Programului național cu privire la integrarea etapizată a străinilor în Republica Moldova pentru anii 2025-2027.

[24] IOM Moldova. Moldova Country Strategy 2023-2025. Chișinău: IOM Moldova, septembrie 2023. Disponibil: https://moldova.iom.int/iom-republic-moldova. A se vedea și: Profilul Migrațional Extins al Republicii Moldova 2017-2021. Chișinău: IGM/IOM, 2024. Disponibil: https://igm.gov.md/wp-content/uploads/2024/04/PME_RM_2017-2021.pdf

[25] Programul național de stimulare a revenirilor și facilitare a (re)integrării cetățenilor Republicii Moldova implicați în procesul de migrație, aprobat prin hotărâre de Guvern în anul 2023, elaborat cu asistența tehnică a OIM Moldova.

[26] European Union Agency for Asylum. EU Asylum Agency Deploys to Moldova. 24 mai 2022. Disponibil: https://euaa.europa.eu/news-events/eu-asylum-agency-deploys-moldova

litatea unor Working Arrangements[27]. Sub acest din urmă temei, EASO – predecesorul EUAA – a dezvoltat, cu state din Balcanii de Vest precum Serbia și Albania, „Roadmaps for Cooperation" (foi de parcurs de cooperare), instrument distinct de Working Arrangement-ul formal[28]. Absența, până în prezent, a unui asemenea instrument formal în relația cu Republica Moldova constituie o lacună structurală identificată de prezentul articol – cu atât mai relevantă cu cât țara noastră deține, din 23 iunie 2022, statutul de stat candidat de aderare la Uniunea Europeană[29] –, care formulează propunerea de negociere a unui Working Arrangement formal IGM-EUAA, ca prioritate a procesului de aderare, în cadrul capitolului 24 „Justiție, libertate, securitate".

Independent de existența unui acord formal, R. Moldova are acces *ad hoc* la informații privind țările de origine (Country of Origin Information), produse de EUAA prin rețelele sale de specialiști – informații esențiale pentru calitatea deciziilor IGM privind solicitanții proveniți din Federația Rusă, Cuba, Georgia și Turcia, acestea fiind printre principalele țări cu cereri respinse[30]. Formalizarea acestui acces, prin semnarea unui Working Arrangement, ar consolida semnificativ calitatea procesuală a examinărilor individuale.

Acordul privind activitățile operaționale ale Frontex în Republica Moldova a fost semnat la 17 martie 2022, fiind aplicat cu titlu provizoriu din aceeași dată[31]. Acordul permite Frontex să sprijine operațional Inspectoratul General al Poliției de Frontieră prin ofițeri detașați, echipamente tehnice și schimb de informații privind migrația ilegală, incluzând obligația de respectare a principiului nereturnării și a standardelor drepturilor omului în toate operațiunile desfășurate. Din perspectiva asigurării statutului refugiatului, cooperarea Frontex-IGPF prezintă relevanță directă: ofițerii detașați de Frontex trebuie instruiți pentru identificarea persoanelor care manifestă intenția de a solicita protecție internațională și obligația de a nu proceda la returnări fără examinarea individuală a situației fiecăruia, exigență cu atât mai importantă cu cât Raportul tematic al Avocatului Poporului din martie 2025 cu privire la respectarea drepturilor persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la punctele de trecere a frontierei, a identificat garanții procedurale insuficiente împotriva refuzului de intrare în temeiul Legii nr. 28/2024 privind frontiera de stat[32].

Consiliul Europei și CEDO: standardele convenționale ale cadrului de cooperare

R. Moldova este parte la Convenția Europeană a Drepturilor Omului din 12 septembrie 1997. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului relevantă în materia azilului – aplicabilă țării noastre și prin prisma art. 4 alin. (2) din Constituție, care consacră prioritatea reglementărilor internaționale privind drepturile fundamentale ale omului față

[27] Regulamentul (UE) 2021/2303 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 decembrie 2021 privind Agenția Uniunii Europene pentru Azil. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 468, 30.12.2021, art. 37 (cooperarea cu organizații internaționale) și art. 38 (cooperarea cu țări terțe).

[28] EASO / EUAA. Roadmap for Cooperation cu Serbia (2024-2027) și cu Albania (2020-2022) — instrument de cooperare distinct de Working Arrangement-ul formal.

29 Consiliul European. Concluziile reuniunii din 23-24 iunie 2022, privind acordarea Republicii Moldova statutului de stat candidat de aderare la Uniunea Europeană.

[30] Inspectoratul General pentru Migrație. Compendiul Statistic al Profilului Migrațional Extins, ediția 2024. Chișinău: IGM/MAI, 2024, p. 26. Disponibil: https://igm.gov.md/wp-content/uploads/2024/12/Compendiul-Statistic-al-PME_-ed-2024.pdf. Conform datelor IGM, în 2024 au fost înregistrate 8.153 de cereri de azil, o creștere de aproximativ 50% față de anul precedent, după o reducere de circa 63% a numărului de solicitări în 2023.

[31] Acordul privind activitățile operaționale efectuate de Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex) în Republica Moldova, semnat la 17 martie 2022. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 91, 18 martie 2022, p. 4-21.

[32] Oficiul Avocatului Poporului. Raport tematic privind respectarea drepturilor persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la punctele de trecere a frontierei – situația anului 2024. Chișinău, martie 2025.

de legislația internă, în caz de neconcordanță – include hotărâri-reper privind principiul nereturnării în temeiul art. 3 CEDO (Saadi c. Italiei), expulzările colective la frontieră (N.D. și N.T. c. Spaniei) și obligațiile pozitive ale statelor față de solicitanții de azil (M.S.S. c. Belgiei și Greciei)[33]. Curtea Constituțională a Republicii Moldova s-a pronunțat, la rândul său, asupra conformității unor prevederi ale Legii nr. 270/2008 cu exigențele constituționale[34].

Cooperarea Republicii Moldova cu Consiliul Europei se realizează și prin intermediul Comisarului pentru Drepturile Omului, care a formulat recomandări privind consolidarea standardelor de protecție în contextul răspunsului la criza ucraineană. Raportul tematic al Avocatului Poporului din martie 2025, care invocă standarde convenționale la evaluarea garanțiilor procedurale de la frontieră, ilustrează modul în care jurisprudența Curții de la Strasbourg funcționează ca standard de referință la evaluarea legislației naționale.

Lacune structurale și propuneri de remediere

Analiza mecanismelor de cooperare interinstituțională și a rolului organismelor internaționale permite identificarea a cinci lacune structurale ale sistemului moldovean, pentru fiecare formulându-se o propunere de remediere cu caracter de *lege ferenda* sau de bună practică administrativă:

Prima lacună constă în absența unui mecanism formal de coordonare strategică. Comisia de coordonare instituită prin Hotărârea Guvernului nr. 947/2018 are caracter preponderent consultativ și operațional, nu strategic; nu există, în prezent, un organism care să armonizeze planificarea bugetară multianuală cu programele UNHCR, OIM și EUAA ca să adopte o strategie națională anuală de răspuns al sistemului de azil. Așadar, propunem: reorganizarea Comisiei de coordonare într-un comitet strategic mixt, cu participare permanentă a UNHCR, OIM, EUAA și a Avocatului Poporului, învestit cu un mandat explicit de aprobare a unui plan anual de răspuns și unei strategii multianuale a sistemului de azil.

A doua lacună constă în lipsa unui Working Arrangement formal IGM-EUAA, cooperarea actuală rămânând *ad hoc* și lipsită de un cadru bilateral structurat, situație care, pentru un stat candidat la aderare, întârzie alinierea la Sistemul European Comun de Azil. Propunem negocierea și semnarea unui Working Arrangement formal IGM-EUAA, cu accesul IGM la rețelele Country of Origin Information și la programele de formare ale Agenției, în temeiul art. 38 din Regulamentul (UE) 2021/2303 (a se vedea nota 27 supra).

A treia lacună constă în dependența semnificativă a sistemului de azil de finanțarea externă, ilustrată de traiectoria descrescătoare, dar încă substanțială, a cerințelor financiare ale Planului Regional de Răspuns – de la 303 milioane USD solicitați pentru 2024 la aproximativ 159 milioane USD estimați pentru 2026. Propunem includerea, în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, a unei linii bugetare distincte pentru sistemul de azil, cu obiectivul de a acoperi progresiv o parte semnificativă a costurilor operaționale din resurse publice naționale.

A patra lacună constă în capacitatea administrativă insuficientă a autorităților publice locale, documentată de Avocatul Poporului și de studiul PNUD citate mai sus, care afectează accesul la servicii sociale, medicale și educaționale, în special în afara municipiului Chișinău. Propunem adoptarea unui protocol-cadru multianual de cooperare dintre IGM și autorități publice locale, cu indicatori de performanță verificabili pentru schimbul

[33] Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Saadi c. Italiei [MC], cererea nr. 37201/06, hotărârea din 28 februarie 2008; M.S.S. c. Belgiei și Greciei [MC], cererea nr. 30696/09, hotărârea din 21 ianuarie 2011; N.D. și N.T. c. Spaniei [MC], cererile nr. 8675/15 și 8697/15, hotărârea din 13 februarie 2020. Republica Moldova este parte la Convenția Europeană a Drepturilor Omului din 12 septembrie 1997.

[34] Curtea Constituțională a Republicii Moldova. Decizia nr. 3 din 14 ianuarie 2019. Constituția Republicii Moldova, art. 4 alin. (2).

de informații, referirea cazurilor vulnerabile și sprijinul la integrare.

A cincea lacună constă în schimbul deficitar de informații între IGM și celelalte autorități sectoriale, ilustrat de faptul că discuțiile pentru un acord de cooperare dintre IGM și Ministerul Muncii și Protecției Sociale au fost inițiate abia în 2023. Propunem instituirea unui sistem informatic interoperabil de gestiune a datelor privind beneficiarii de protecție internațională, accesibil tuturor autorităților cu atribuții în domeniu (IGM, ANOFM, CNAM, autoritățile publice locale), cu respectarea cerințelor de confidențialitate impuse de Legea nr. 270/2008, și a standardelor de protecție a datelor cu caracter personal aliniate acquis-ului UE.

4. CONCLUZII

Analiza întreprinsă confirmă ipoteza de la care a pornit prezentul studiu: eficacitatea practică a statutului administrativ-juridic al refugiatului în Republica Moldova nu este determinată exclusiv de calitatea reglementării normative, ci, în egală măsură, de gradul de formalizare și de coordonare a cooperării dintre autoritățile naționale și organismele internaționale competente. Cadrul normativ al cooperării, structurat pe cele trei paliere (internațional, european și intern), este, în ansamblu, coerent și corespunde standardelor asumate de țara noastră prin aderarea la Convenția de la Geneva din 1951 și prin Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană. Diferența dintre statutul formal recunoscut refugiatului și beneficiile sale efective se explică, însă, prin cele cinci lacune structurale identificate: caracterul preponderent consultativ, nu strategic, al Comisiei de coordonare a activităților în domeniul migrației și azilului; absența unui Working Arrangement formal între IGM și EUAA; dependența sistemului de finanțarea externă; capacitatea administrativă insuficientă a autorităților publice locale; schimbul deficitar de informații interinstituționale.

Dintre propunerile formulate, negocierea unui Working Arrangement formal IGM-EUAA prezintă o urgență particulară, în contextul statutului Republicii Moldova de stat candidat de aderare la Uniunea Europeană și al necesității alinierii progresive la Sistemul European Comun de Azil, în cadrul capitolului 24 al negocierilor de aderare. Celelalte propuneri – reorganizarea strategică a Comisiei de coordonare, bugetarea națională progresivă a sistemului de azil, formalizarea cooperării cu autoritățile publice locale și instituirea unui sistem informatic interoperabil – au, la rândul lor, un caracter complementar și convergent, vizând, în ansamblu, tranziția sistemului național de azil de la un model dependent, în mare măsură, de sprijinul organizațiilor internaționale, către unul dotat cu autonomie operațională și capacitate instituțională proprie. Cercetările ulterioare ar putea aprofunda evaluarea de impact a fiecărei propuneri formulate, pe măsura implementării lor, precum și analiza comparată a mecanismelor similare adoptate de alte state din regiune aflate în proces de aderare la Uniunea Europeană.

BIBLIOGRAFIE
BIBLIOGRAPHY

Acordul de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, semnat la Bruxelles la 27 iunie 2014, în vigoare din 1 iulie 2016. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 260, 30 august 2014.

Acordul de Parteneriat pentru Mobilitate dintre Uniunea Europeană și statele sale mem-

bre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, semnat la 5 iunie 2008 la Luxemburg. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, C 16, 22 ianuarie 2009.
Acordul dintre Comunitatea Europeană și Republica Moldova privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, semnat la 10 octombrie 2007, în vigoare din 1 ianuarie 2008. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 334, 19 decembrie 2007.
Acordul privind activitățile operaționale efectuate de Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex) în Republica Moldova, semnat la 17 martie 2022. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 91, 18 martie 2022, p. 4-21.
Belecciu Șt., Golban I. The Structure of the Administrative and Legal Status of Refugees. În: Materialele Conferinței științifice internaționale, Legea și viața, ediție specială, 10 aprilie 2025, p. 738-744.
Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Comisia de coordonare a activităților în domeniul migrației și azilului a analizat evoluțiile. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/ro/content/comisia-de-coordonare-activitatilor-domeniul-migratiei-si-azilului-analizat-evolutiile
Centrul de Drept al Avocaților (CDA). Sistemul de azil din Republica Moldova. Chișinău: CDA. Disponibil: https://cda.md/useful-information-for-beneficiaries/
Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19 iulie 2018.
Cojocaru I., Golban I. Conținutul statutului administrativ-juridic al noțiunii de refugiat și persoane strămutate intern în Republica Moldova. În: Anale Științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare" a MAI al Republicii Moldova — Științe Juridice / Legal Sciences, nr. 20/2024, ISSN 1857-0976, p. 193-204.
Consiliul European. Concluziile reuniunii din 23-24 iunie 2022, privind acordarea Republicii Moldova statutului de stat candidat de aderare la Uniunea Europeană.
Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994.
Convenția privind statutul refugiaților, Geneva, 28 iulie 1951. Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 677-XV din 23 noiembrie 2001.
Creangă I. Aplicarea prevederilor Convenției din 1951 cu privire la refugiați de către autoritățile administrative și judecătorești ale Republicii Moldova. În: Materialele Conferinței „Implementarea Convenției din 1951 privind statutul refugiaților și a Protocolului din 1967 în Republica Moldova". Chișinău, 2003, p. 88-90.
Creangă I. Curs de drept administrativ. Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003.
Curtea Constituțională a Republicii Moldova. Decizia nr. 3 din 14 ianuarie 2019.
Curtea Europeană a Drepturilor Omului. M.S.S. c. Belgiei și Greciei [MC], cererea nr. 30696/09, hotărârea din 21 ianuarie 2011; N.D. și N.T. c. Spaniei [MC], cererile nr. 8675/15 și 8697/15, hotărârea din 13 februarie 2020; Saadi c. Italiei [MC], cererea nr. 37201/06, hotărârea din 28 februarie 2008.
EASO / EUAA. Roadmap for Cooperation cu Serbia (2024-2027) și cu Albania (2020-2022) — instrument de cooperare distinct de Working Arrangement-ul formal.
European Union Agency for Asylum. EU Asylum Agency Deploys to Moldova. 24 mai 2022. Disponibil: https://euaa.europa.eu/news-events/eu-asylum-agency-deploys-moldova
Goodwin-Gill G.S., McAdam J. The Refugee in International Law. Fourth edition. Oxford: Oxford University Press, 2021.
Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 285/2025 privind aprobarea Programului național cu privire la integrarea etapizată a străinilor în Republica Moldova pentru anii 2025-2027.
Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 947 din 3 octombrie 2018 cu privire la Comisia de coordonare a activităților în domeniul migrației și azilului. În: Monitorul

Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 410-415, art. 1058.
Inspectoratul General pentru Migrație. Compendiul Statistic al Profilului Migrațional Extins, ediția 2024. Chișinău: IGM/MAI, 2024. Disponibil: https://igm.gov.md/wp-content/uploads/2024/12/Compendiul-Statistic-al-PME_-ed-2024.pdf
Inspectoratul General pentru Migrație, OIM Moldova. Profilul Migrațional Extins al Republicii Moldova 2017-2021. Chișinău: IGM/IOM, 2024. Disponibil: https://igm.gov.md/wp-content/uploads/2024/04/PME_RM_2017-2021.pdf
IOM Moldova. Moldova Country Strategy 2023-2025. Chișinău: IOM Moldova, septembrie 2023. Disponibil: https://moldova.iom.int/iom-republic-moldova
Legea nr. 270-XVI din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 53-54, art. 145.
Migration Policy Institute. Moldova Shoulders Disproportionately Large Ukrainian Population, in the Shadow of the European Union and Russia. 2025. Disponibil: https://www.migrationpolicy.org/article/moldova-ukrainian-refugees
Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Raport de evaluare intermediară a Programului privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808/2022. Chișinău: MAI, 2024. Disponibil: https://mai.gov.md/sites/default/files/Activitatea/Rapoarte/Raport%20de%20evaluare%20intermediara%20a%20PGFMAIS.pdf
Oficiul Avocatului Poporului. Raport privind monitorizarea respectării drepturilor persoanelor refugiate, în contextul conflictului armat din Ucraina, pentru perioada ianuarie–iunie 2024. Chișinău, iulie 2024. Disponibil: https://ombudsman.md/wp-content/uploads/2024/07/raport-privind-monitorizarea-respectarii-drepturilor-persoanelor-refugiate-ianuarie-%E2%80%93-iunie-2024.pdf
Oficiul Avocatului Poporului. Raport tematic privind respectarea drepturilor persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la punctele de trecere a frontierei – situația anului 2024. Chișinău, martie 2025.
Programul național de stimulare a revenirilor și facilitare a (re)integrării cetățenilor Republicii Moldova implicați în procesul de migrație, aprobat prin hotărâre de Guvern în anul 2023, elaborat cu asistența tehnică a OIM Moldova.
Regulamentul (UE) 2021/2303 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 decembrie 2021 privind Agenția Uniunii Europene pentru Azil. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 468, 30.12.2021.
UNDP Moldova. Studiu: Implementarea protecției temporare acordate pe teritoriul Republicii Moldova. Chișinău: UNDP Moldova, noiembrie 2024. Disponibil: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-11/studiul_pt_progrese_2024redone_1.pdf
UNHCR. Regional Refugee Response Plan 2025-2026 — Moldova Chapter, Financial Requirements. Disponibil: https://data.unhcr.org/en/documents/download/120717
UNHCR. Regional Refugee Response Plan 2025-2026 — Moldova Chapter, Financial Requirements (aproximativ 205,5 milioane USD pentru 2025 și 159,2 milioane USD pentru 2026). Disponibil: https://data.unhcr.org/en/documents/download/120717
UNHCR Moldova. Moldova Refugee Response Plan 2024: International Solidarity and Joint Achievements. Disponibil: https://www.unhcr.org/md/en/news/moldovas-refugee-response-plan-2024-international-solidarity-and-joint