



Rosian VASILOI

Frontiera administrativă și cum o administrăm



Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați IDIS „Viitorul”.

ADRESA DE CONTACT:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Această publicație este realizată de IDIS „Viitorul” cu suportul financiar al Black Sea Trust for Regional Cooperation. Opiniile aparțin autorilor și nu reflectă punctul de vedere al finanțatorului.

B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Sumar

Sumar executiv	5
Contextul și importanța problemei	6
Analiza și cadrul juridic al „Frontierei Administrative”	9
Scenarii de politici de reintegrare în acest domeniu și recomandări	13
Nota cu privire la demarcarea frontierei de stat moldo-ucrainene	20

Sumar executiv

Reglementarea conflictului transnistrean și reintegrarea țării sunt priorități strategice ale Republicii Moldova. Această declarație a fost făcută de Prim-ministru Pavel Filip, în cadrul ședinței Comisiei guvernamentale pentru reintegrarea țării¹. Necătînd la aceasta, nici pînă în ziua de azi la nivel național nu există o viziune clară asupra procesului de reglementare a diferendului transnistrean, ca rezultat a unui proces comun a tuturor forțelor politice, partenerilor internaționali și nu în ultimul rînd a societății în ansamblu. Toate încercările pe parcursul ultimilor 25 de ani de a pune pe masă o viziune clară, se soldau cu eșec.

Orice viziune nouă de reglementare a diferendului transnistrean trebuie să pornească de la reușitele, sau nereușitele acelor acțiuni și activități care s-au perindat în ultimii 25 de ani. În Republica Moldova la moment lipsește orice evaluare, obiectivă sau subiectivă, a acțiunilor strategice, de politică externă și internă în raport cu obiectivele de reintegrare, și se datorează faptului că toate guvernările aveau propria viziune, uneori se facea pe ascuns, fără consultări cu societatea², în același timp lipsea un consens la nivel național. Mai mult, toate documentele strategice în acest domeniu deveneau pur formale, pentru că publicul și societatea civilă nu puteau valida sau sancționa premisele și nici nu puteau monitoriza actul implementării.

Viitoarea viziune, sau un document de politici în domeniul reintegrării, trebuie să fie coerentă în ambițiile ei, să fie o reflexie riguroasă și cu adevărat predictivă a dinamicilor interne și externe, și nu în ultimul rînd să ofere soluții robuste problemelor clar definite de interes național, ținîndu-se cont de principiul de bază – Reglmentarea prin Europeanizare.

¹ <http://gov.md/ro/content/pavel-filip-reglementarea-conflictului-transnistrean-si-reintegrarea-tarii-sunt-prioritati>

² Exemplul Memorandumului Kozac

Contextul și importanța problemei

Conflictul transnistrean și după 25 de ani aduce în prim plan mai multe teme de importanță, printre care și securității frontierelor Republicii Moldova și celei migraționale în dezbateră publică din țară și nu numai. Această situație este/a fost cauzată de lipsa unui control asupra segmentului central (transnistrean) al frontierei de stat moldo-ucrainene³ (în continuare segmentul transnistrean al frontierei de stat) cu o lungime totală de 442 km (figura 1), dar și o situație neclară cu așa zisă “*frontieră administrativă*”. Mai mult ca atât, războiul/invazia Federației Ruse împotriva Ucrainei, a schimbat esențial discursul autorităților statului vecin în relațiile cu parteneri din Republica Moldova. Dovadă sunt ultimile evoluții în stabilirea controlului în comun în punctul de trecere a frontierei de stat Pervomaïsk - Cuciurgan⁴, unul din cele 25 pe segmentul transnistrean al frontierei de stat și unicul, care prevede controlul în comun pe acest segment, conform Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Ucrainei cu privire la organizarea controlului în comun în punctele de trecere a frontierei de stat moldo-ucrainene din 11 martie 1997.

O atenție deosebită trebuie atrasă și relațiilor Republicii Moldova cu Ucraina pe problematica securității frontierei de stat. În perioada anilor 1991-1997 aceste relații erau sporadice, fără un cadru juridic bilateral. Numai după insistența părții ucrainene, în anul 1997 au fost semnate primele acorduri bilaterale⁵. Abia în anul 1999⁶ a fost semnat Tratatul între Republica Moldova și Ucraina cu privire la frontiera de stat, din 18 august 1999 (negocierile au durat 4 ani, din iulie 1995 până în iulie 1999), care a pus baza realităților bilaterale pe problematica frontierelor. Dezvoltarea relațiilor de cooperare bilateală ia amploare la sfârșitul anului 2000, când Republica Moldova decide să amplaseze pe sectorul moldo-ucrainean al frontierei de stat Trupele de Grăniceri ale Republicii Moldova⁷. La momentul actual relațiile bilaterale cu Ucraina pe problema frontierei de stat sunt determinate de circa 50 acorduri internaționale.

În același timp, situația neclară cu așa zisă “*frontieră administrativă*”, crează mai multe ambiguități de ordin juridic, instituțional și nu în ultimul rând în ceea ce ține de activități în zona de securitate (figura 2), stabilită în baza Acordului cu privire la principiile de reglementare pașnică a conflictului armat în regiunea transnistreană a Republicii Moldova (în continuare Acordul din iulie 1992)⁸.

³ Departamentul Poliției de Frontieră, <http://border.gov.md/index.php/ro/politia-de-frontiera/despre-frontiera-de-stat>

⁴ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=303377>

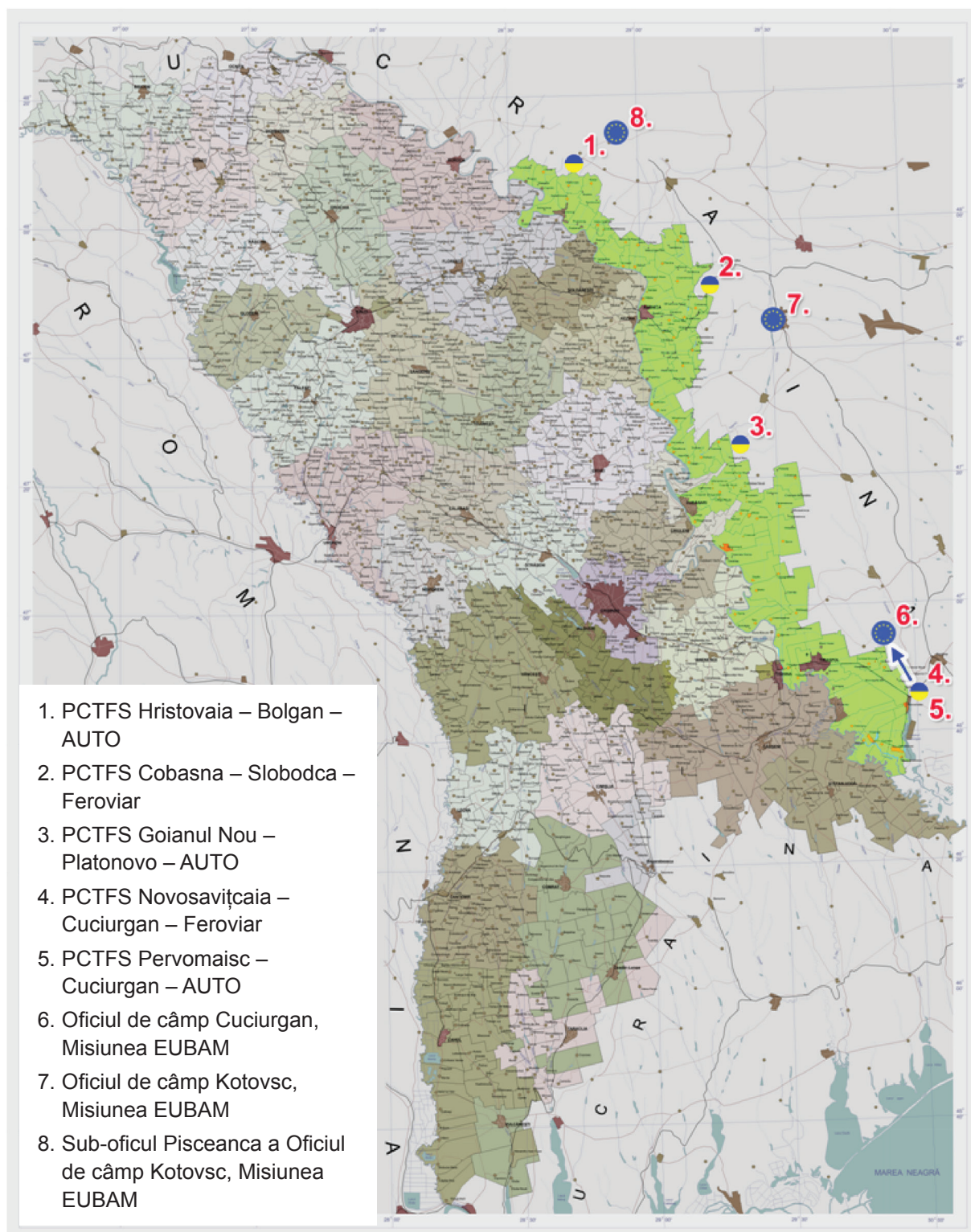
⁵ Idem, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=303377>, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368513>

⁶ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=314298&lang=1>

⁷ Hotărârii Guvernului Republicii Moldova din 29 decembrie 2000 “Cu privire la Frontiera de stat a Republicii Moldova”, <http://border.gov.md/index.php/ro/politia-de-frontiera/istoria>

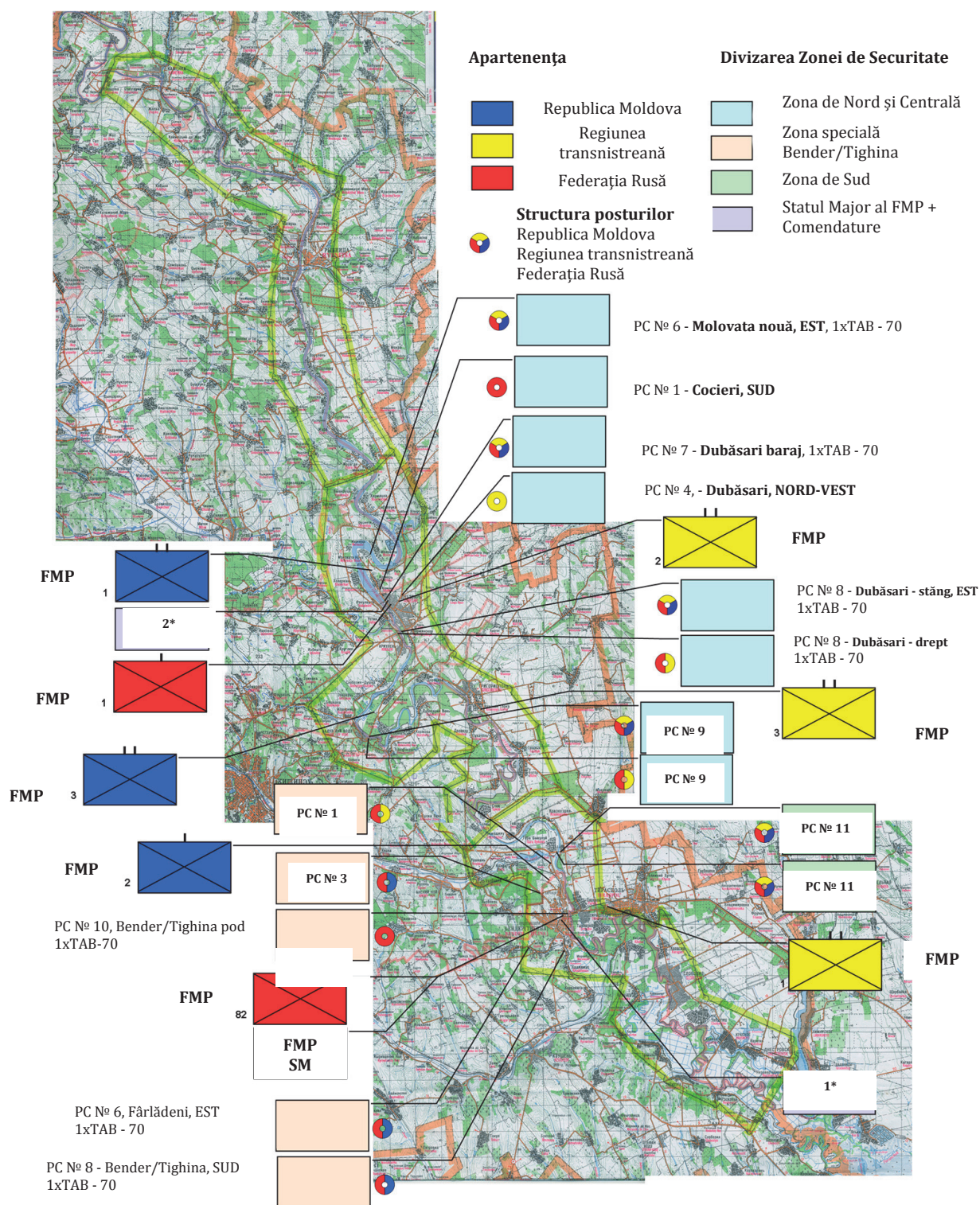
⁸ Semnat la Moscova, la data de 21 iulie 1992

Figura 1. Segmentul transnistrean al frontierei de stat moldo-ucrainene/Punctele de trecere a frontierei de stat cu statut internațional



Sursa: Departamentul Politei de Frontieră, Serviciul Grăniceresc de Stat al Ucrainei, Misiunea EUBAM

Figura 2. Zona de securitate Dislocarea posturilor FMP



Analiza și cadrul juridic al „Frontierei Administrative”

După cum a fost menționat mai sus, războiul/invazia Federației Ruse împotriva Ucrainei a adus în prim plan tema securizării segmentului transnistrean a frontierei de stat din partea autorităților ucrainene și situației la “*frontieră administrativă*” în dezbaterile publice din Republica Moldova, din două perspective. Prima-nenumăratele încercări de asigurare liberei circulații prin zona de securitate și a doua - asigurarea gestionării eficiente a fluxurilor migraționale, minimizarea contrabandei, traficului ilicit de mărfuri, etc.

După cum se menționa anterior, Președinții Moldovei și Federației Ruse (adică în esență între aceste două state participanți în conflictul armat⁹) semnavă Acordul din 1992. Acest document, semnat anume de aceste părți, a fost menit, în primul rând, să pună capăt confruntărilor militare pe Nistru. Ulterior acest Acord, în exclusivitate și totalmente, a determinat vectorul viitorului proces de negocieri. Anume acest document pe lângă altele prevede:

- crearea zonei de securitate¹⁰;

- **neutilizarea oricăror sancțiuni și blocaje și îndepărtarea imediată a tuturor obstacolelor în calea circulației mărfurilor, serviciilor și oamenilor**¹¹.

În perioada anilor 1992 -2000, și după aceasta, autoritățile moldovenești aveau o poziție extrem de maleabilă cu scopul reintegrării cât mai rapide a țării, în rezultatul multor acțiuni inadecvate de răspuns ale celeilalte părți, în repetate rânduri luau decizia de protest de a părăsi procesul de negocieri, care ulterior erau revizuite. Acest fapt făcea poziția Moldovei deficientă și o prezenta ca un negociator subordonat și inconsecvent¹².

Un alt acord final specific al situației descrise în perioada indicată a fost semnarea între Chișinău și Tiraspol, la 7 februarie 1996, a Protocolului cu privire la soluționarea problemelor existente în activitatea serviciilor vamale ale Moldovei și Transnistriei (în continuare Protocol). Conform Protocolului, autoritățile separatiste urmau să lichideze așa-numitele posturi vamale de pe malul stâng în schimbul recepționării de la autoritățile Constituționale a rechizitelor necesare pentru efectuarea controlului vamal (ștampila vamală) pe segmentul transnistrean al frontierei de stat. Rezultatul nu s-a așteptat prea mult - ștampilele au fost primite, iar posturile pe Nistru nu au fost lichidate.

La 8 mai 1997, la Moscova a fost semnat Memorandumul cu privire la bazele normalizării relațiilor dintre Republica Moldova și Transnistria, care prevede „statul comun în hotarele RSS Moldovenești către ianuarie 1990”. În ianuarie 1998 autoritățile constituționale au prezentat proiectul Acordului cu privire la unele principii și măsurile concrete de restabilire a spațiului

⁹ În acest sens autorul consideră că Federația Rusă a organizat și participat activ în conflictul de pe Nistru

¹⁰ aliniatul doi al Articolului 1, Acordul din iulie 1992

¹¹ aliniatul unu al Articolului 5, Acordul din iulie 1992

¹² http://www.ipp.md/public/files/Proiecte/blacksee/rom/Aparece_ROM.pdf

economic, social și juridic unic în cadrul statului comun, care a fost respins de către separatiști. A urmat Memorandumul Kozac și multe altele.

Situația incertă a durat pînă în martie 2006¹³, când, urmare a realizării Declarației Comune, semnate de prim-miniștrii Republicii Moldova și Ucrainei în decembrie 2005, a fost introdus regimul vamal în baza căruia întreprinderile înregistrate în Transnistria sau Chișinău pot obține acces la preferințele tarifare ale UE pentru exporturile lor, la înregistrarea acestor întreprinderi de către autoritățile vamale ale Republicii Moldova.

Între timp, dar în special în anii 2012-2016, autoritățile separatiste au dezvoltat și un cadru juridic și legislativ pe toate dimensiunile securității așa zisei frontiere transnistrene¹⁴.

Astfel, tot ceea ce ține de control, este contrar prevederilor Acordului din iulie 1992. Înșă părțile, treptat, din 1992 pînă în prezent au dezvoltat diferite filtre¹⁵. Autoritățile separatiste au la moment între 16 și 20 de posturi cu infrastructură și autorități corespunzătoare unei frontiere de stat, iar autoritățile constituționale au 9 Posturi Vamale Interne de Control și 6 Oficii Teritoriale de control migrațional (figura 3).

Între timp întrebarea - cum se gestionează frontiera administrativă, ajunge pe masa de discuții între autoritățile Republicii Moldova și Uniunea Europeană. Se schimbă paradigma și aceasta se datorează mai multor factori. În primul rînd în anii 2012-2013 - dialogul cu Uniunea Europeană cu privire la liberalizarea regimului de vize pentru cetățenii Republicii Moldova¹⁶ (în continuarea LRV), în particular secțiunea 2 Imigrația ilegală, inclusiv readmisia (2/1 Managementul Frontierelor și 2/2 Gestionarea Migrației). În al doilea rînd anii 2014-prezent - Implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană (în continuare Acordul de Asociere), în particular Titlul II DIALOGUL POLITIC ȘI REFORMELE, COOPERAREA ÎN DOMENIUL POLITICII EXTERNE ȘI DE SECURITATE (art. 8 Stabilitatea regională) și TITLUL III LIBERTATE, SECURITATE ȘI JUSTIȚIE (art. 14 Cooperarea în domeniul migrației, al azilului și al gestionării frontierelor). La acest capitol în viitorul apropiat autoritățile Republicii Moldova vor fi supuse unor evaluări rigoroase din partea Comisiei Europene, prin mecanismul destinat statelor terțe, dar asemănător sistemului SCHEVAL¹⁷. Este un exercițiu asemănător celui pe care autoritățile Republicii Moldova l-au trecut în ani 2011-2013, fiind monitorizați la capitolul implementarea Planului de Acțiuni privind Liberalizarea Regimului de Vize¹⁸.

Dar de fapt reușitele, sau nereușitele implementării tuturor prevederilor Acordului de Asociere sunt strâns interconectate cu principiul Reglementare prin Europeanizare. În cazul primului factor al anilor 2012-2013 Republica Moldova a primit un raport pozitiv în tot ce ține de LRV¹⁹, în special compartimentul Gestionarea fluxurilor migraționale "Rolul oficiilor teritoriale este în primul rînd de a realiza un control eficient al cetățenilor străini ce intră pe teritoriul R. Moldova prin regiunea transnistreană și de a oferi acestora mai multe **opțiuni de înregistrare benevolă**"²⁰.

¹³ La 3 martie 2006, Ucraina a implementat decizia de a permite exportul mărfurilor originare din regiunea transnistreană, în Ucraina sau în tranzit, pe teritoriul acesteia, numai dacă acestea poartă ștampilele vamale moldovenești, precum, și că importurile cu destinația Transnistria (din sau prin Ucraina), pot intra pe teritoriul regiunii separatiste, numai prin punctele de control vamal ale Republicii Moldova, care sunt situate pe teritoriul controlat de autoritățile constituționale.

¹⁴ <http://mgb-pmr.com/law>

¹⁵ Filtre clasice unei frontiere de stat

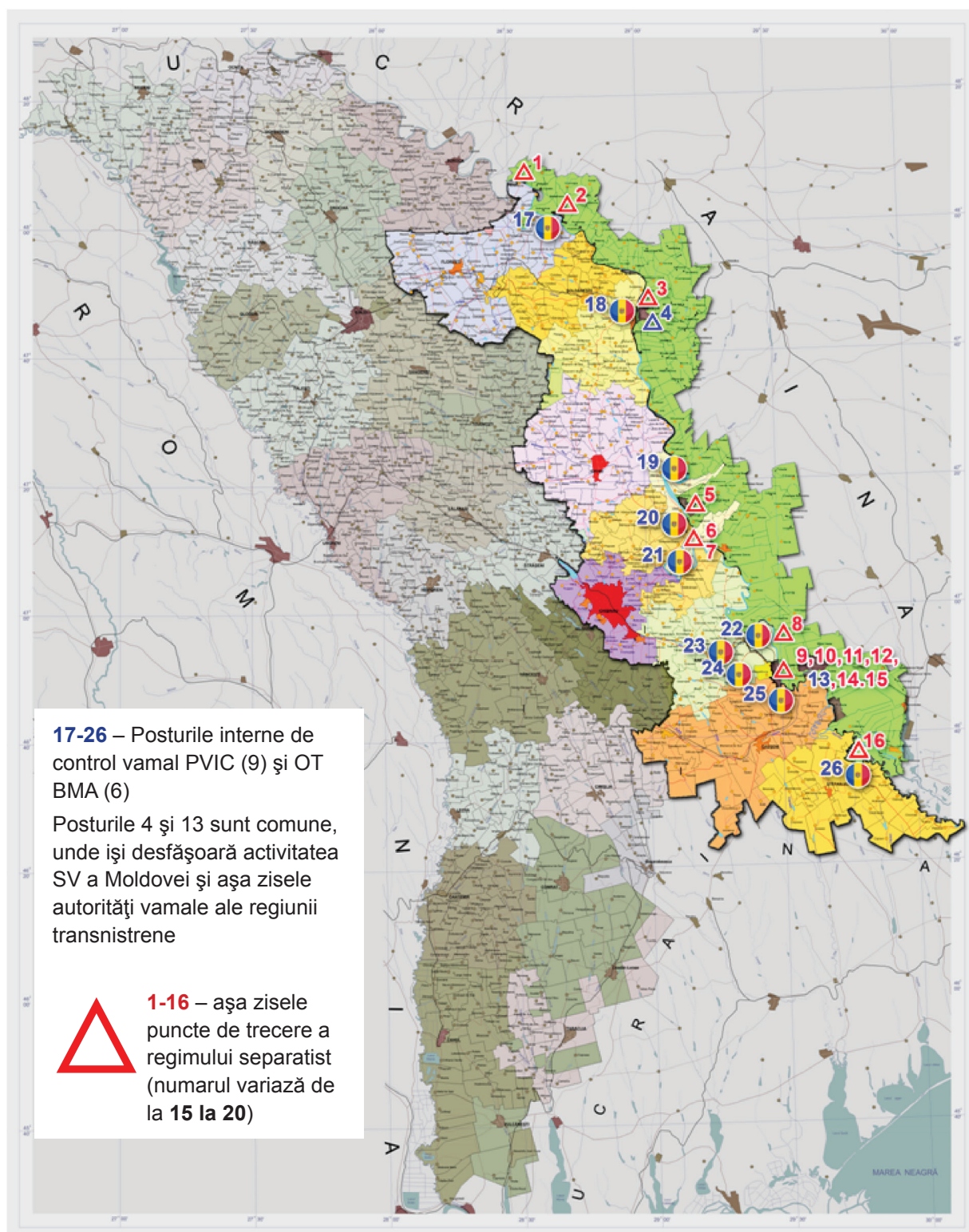
¹⁶ <http://www.mfa.gov.md/liberalizarea-regimului-vize/>

¹⁷ <http://www.consilium.europa.eu/ro/council-eu/preparatory-bodies/working-party-schengen-matters/>

¹⁸ <http://www.mfa.gov.md/liberalizarea-regimului-vize/>

¹⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/docs/20131115_5th_progress_report_on_the_implementation_by_moldova_of_the_apvl_en.pdf

²⁰ VICTORIA BUCĂȚARU Liberalizarea regimului de vize cu UE Progrese, provocări, perspective

Figura 3. *Frontiera Administrativă*

sursa: Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova, Serviciul Vamal al Republicii Moldova, așa zisele autorități a Regiunii transnistrene (pe linia vamei, internelor și MSN)

La compartimentul Managementul Frontierei de stat²¹ “implementarea prevederilor Strategiei Naționale cu privire la Managementul Integrat al frontierei de stat, conform modelului de acces în Republica Moldova, structurat pe patru filtre de control, filtrul 4 - activități desfășurate în cadrul teritoriului național”. În raportul menționat mai sus se stipulează ca “Îmbunătățirea sistemului de monitorizare a fluxurilor de migrație peste segmentul transnistrean al frontierei de stat este un obiectiv pe termen lung al autorităților moldovenești.”²² Astfel, în februarie 2013, a fost lansat un nou concept, în scopul de a preveni migrația ilegală și criminalitatea transfrontalieră, precum și pentru a facilita²³ fluxului de pasageri la “*frontiera administrativă*”. Acest concept includea următoarele:

- Înregistrarea voluntară a cetățenilor străini care intră/ies în/din Moldova prin segmentul transnistrean al frontierei de stat;
- Dezvoltarea a 6 Oficii Teritoriale de Control Migrațional, care staționar coincid cu Posturile Vamale interne de control stabilite în anul 2004.

Deasemenea, în august 2010, Misiunea EUBAM, la solicitarea autorităților moldovenești, a prezentat „Cartea albă cu privire la monitorizarea fluxurilor migraționale la “*frontiera administrativă*”, care vizează același scop - gestionarea eficientă a fluxurilor migraționale. Principalele diferențe dintre planul autorităților Republicii Moldova și propunerea EUBAM pentru un posibil scenariu sunt - străini sunt considerați toți cu excepția cetățenilor Ucrainei și Federației Ruse rezidenți în regiunea Transnistreană, care traversează „*frontiera administrativă*” și controalele prin intermediul Grupelor Mobile comune (BMA și poliția locală). Iar pentru echilibrarea unei posibile tensiuni cauzate, EUBAM propunea consolidarea cooperării între Guvernul Republicii Moldova și autoritățile separatiste, precum și crearea unui mecanism de schimb de informații între agențiile de aplicare a legii.

1. *Măsuri interne* adoptate de MAI în vederea completării efectivului și asigurării mobilității structurilor Biroului pentru Migrațiune și Azil, în scopul consolidării echipelor mobile.
2. *Măsuri de cooperare* cu „regiunea Transnistreană”, care s-ar axa pe ideea de creare a unui mecanism de schimb informațional între organele de drept, în special pentru a se asigura ca partea „transnistreană” informează Biroul Migrație și Azil despre cetățenii străini care traversează așa-numita frontieră ‘transnistreană’, deplasându-se spre teritoriul controlat de autoritățile de la Chișinău.

²¹ 2012 - State Border Management - achievements and challenges in the context of implementing the Action Plan on Visa Liberalization with the European Union (Phase I and Phase II). Project APE: “Civic Monitoring on the implementation of the Visa Liberalization Action Plan with the European Union”.

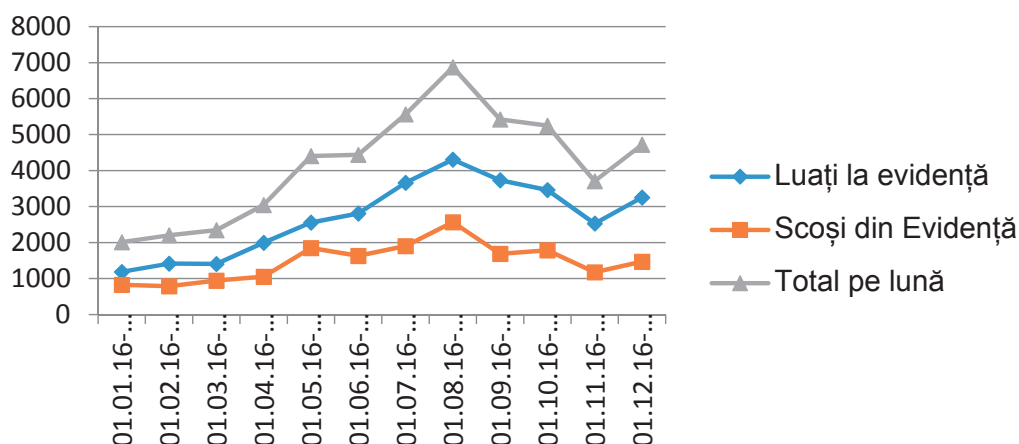
²² Protocolul dintre Departamentul Poliției de Frontieră al Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, Serviciul Vamal pe lângă Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova și Administrația Serviciului Grăniceresc de Stat al Ucrainei, Serviciul Fiscal de Stat al Ucrainei privind organizarea controlului în comun în punctul de trecere internațional Pervomaisk-Cuciurgan pe teritoriul Ucrainei a fost semnat la Chișinău la 4 noiembrie 2015.

Scenarii de politici de reintegrare în acest domeniu și recomandări

Viziunea Republicii Moldova asupra politicilor de reintegrare trebuie să se bazeze pe principii bine definite și acceptate de societate.

Unul din piloni în acest domeniu îl constituie spațiul de apărare, de securitate și de ordine publică al Republicii Moldova. După cum se menționa mai sus, situația ambiguă cu „*frontiera administrativă*” și mecanismele de administrare crează foarte multe riscuri și amenințări. Trist e faptul, că urmare a acestui statut de frontieră poroasă a „*frontiera administrativă*” suferă oamenii, care fie, sunt sechestrați pe partea dreaptă a Nistrului și duși forțat în temnițele de la Tiraspol, fie sunt intimidați în timpul așa zisului „*control la frontiera transnistriei*”. În același timp, așa zisele autorități de drept transnistrene circulă nestingherit pe partea controlată de către Chișinău, iar cele constituționale nu au acces pe teritoriul ocupat. OI BMA și PVIC nu gestionează în deplina măsură fluxurile migraționale și de trafic ilicit de marfuri. Conform informațiilor Biroului Migrație și Azil în anul 2016 în oficiile teritoriale la „*frontiera administrativă*” au fost înregistrați **49994** străini, din care 65% - luați la evidență, 35% - scoși din evidență.

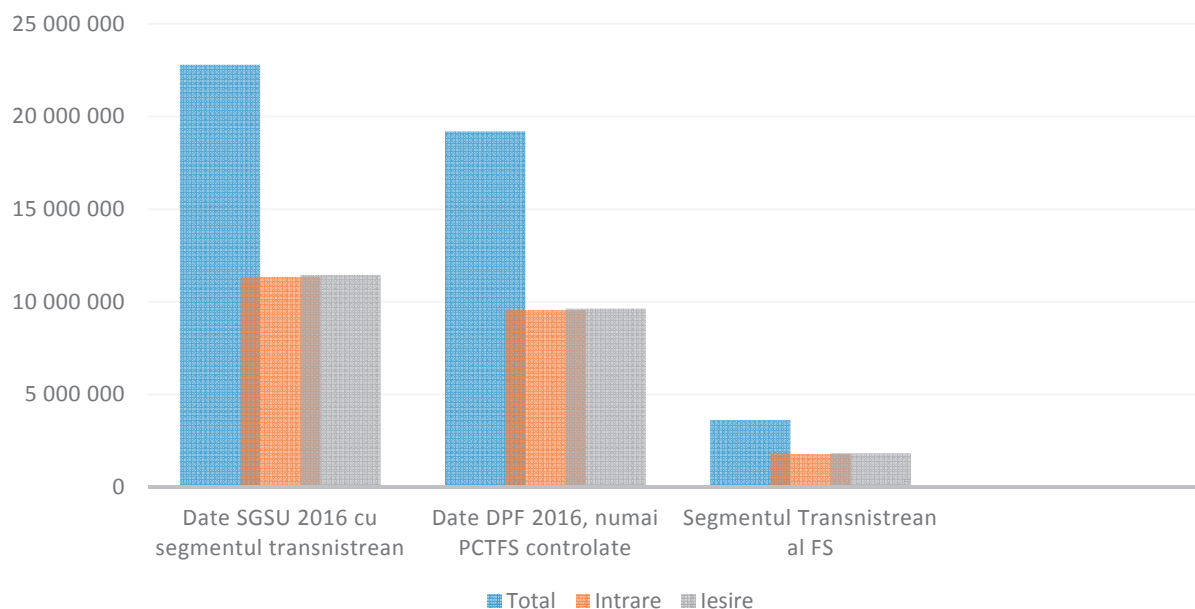
Diagrama 1. Dinamica înregistrării străinilor în oficiile teritoriale ale BMA în anul 2016 (sursa Biroul Migrație și Azil)



În același timp analizând informațiile din surse deschise a Departamentului Poliției de Frontieră și Serviciului Grăniceresc de Stat a Ucrainei pe segmentul transnistrean al frontierei de stat au fost întregitate **3 mln. 621 de mii** de traversări a frontierei de stat (din care circa 2,0 mln numai în PCTFS Pervomaisk - Cuciurgan). 49,4% din traversări sunt la intrare în țară și 50,5% la ieșire din țară. Un indicator pertinent este, că 48,3 % sunt cetățeni ai Republicii Moldova și, atenție 51,7 % sunt cetățeni străini. Întrebarea este de la sine – Cum gestionăm noi „frontieră

administrativă”, dacă **1 mln și 820 mii** de traversări pe segmentul transnistrean al frontierei de stat a cetățenilor străini (din care 48,5% la intrare și restul la ieșire) se pierd, și credeti-mă nu în regiunea transnistreană.

Diagrama 2. Analiza comparativă a datelor DPF și SGSU pentru anul 2016



Sursa: Departamentul Poliției de Frontieră și Serviciul Grăniceri de Stat a Ucrainei

Un alt subiect îl constituie numărul de ilegalități la “*frontiera administrativă*” și în zona de securitate²⁴ (traficul ilicit de marfuri, traficul de arme, traficul de ființe umane, traficul de substanțe interzise, inclusiv cu dubla destinație²⁵ și multe altele). Prin mecanismul existent autoritățile nu pot face față pericolelor și riscurilor, care se regăsesc în diferite acte normative la nivel național²⁶. Adicional, la riscurile menționate ar trebui să ținem cont și de amenințările și riscurile de ordin militar, inclusiv de tip hybrid, acțiuni de provocare din partea transnistreană în privința personalului autorităților constituționale, persecuții, cazuri de răpire a cetățenilor Republicii Moldova, și nu în ultimul rând exerciții militare din partea Grupului Operativ al Trupelor Ruse (în continuare GOTR) cu reprezentanții „forțelor armate” ale regiunii transnistrene.

La acest compartiment, am putea concluziona că, porozitatea “*frontierei administrative*” constituie subiect de preocupare permanentă prin potențialul criminogen generat de ambiguitatea situației. Reșind din cele menționate, am putea identifica zonele de risc la frontiera administrativă, aplicând în acest sens sistemul european (sistemul național a fost armonizat prin prevederile Hotărârii Guvernului nr. 429 din 7 iulie 2015²⁷) de nivele de impact **REDUS** (galben), **MEDIU** (orange) și **RIDICAT** (roșu). Tot odată s-a ținut cont de infrastructura drumurilor, terenul, dislocarea forțelor paramilitare separatiste, dislocarea forțelor și mijloacelor ale GOTR și altele (Figura 4).

²⁴ Discussion Papers. V. Berbeca Perspectivele soluționării conflictului transnistrean în contextul schimbărilor regionale http://viitorul.org/files/library/5435295_md_3.pdf

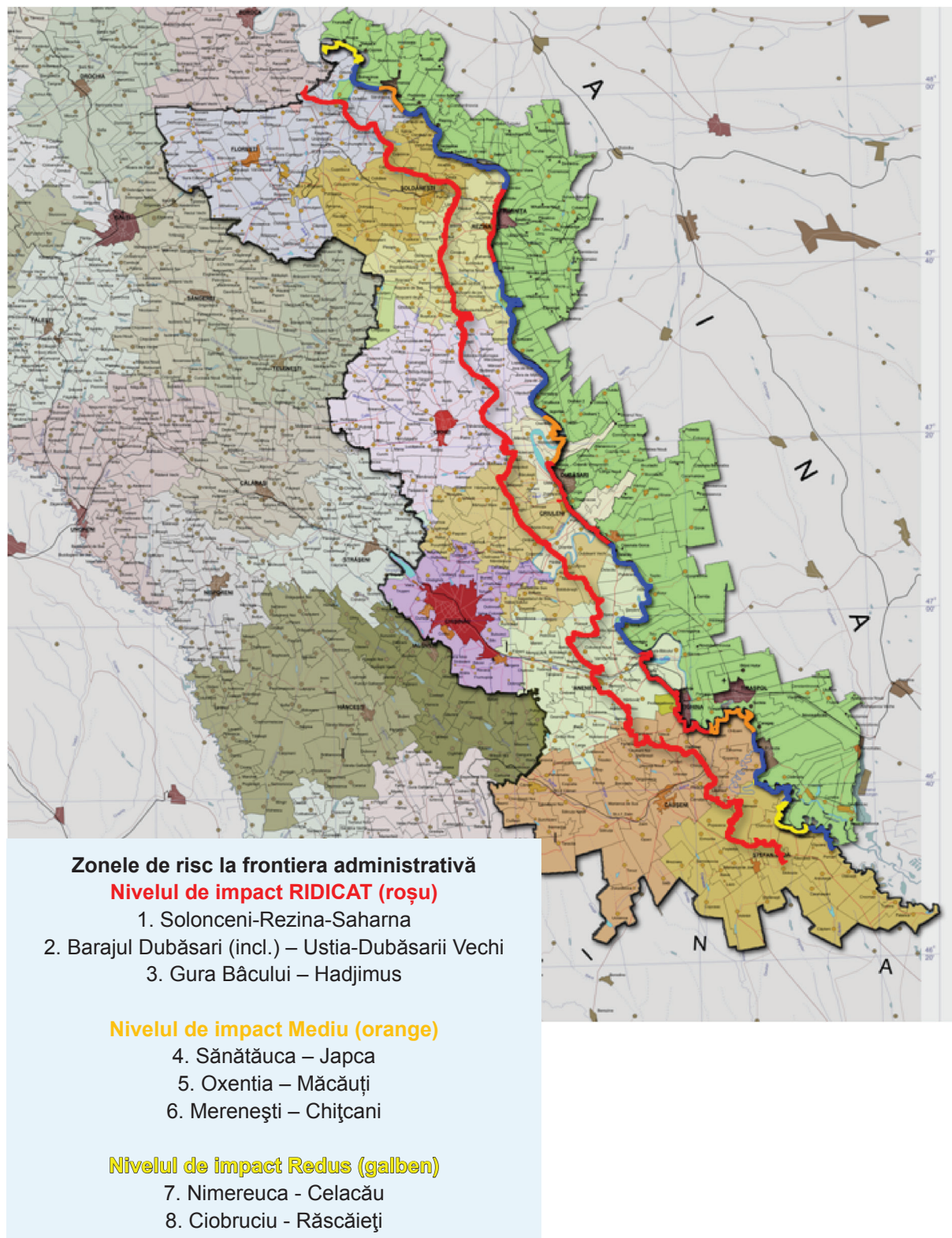
²⁵ Cazurile răsunătoare din ultimii ani și informațiile ziarelor de investigație

²⁶ STRATEGIA NAȚIONALĂ de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2015-2017, și STRATEGIA NAȚIONALĂ DE ORDINE ȘI SECURITATE PUBLICĂ PENTRU ANII 2017-2020, Strategia Securității Naționale

²⁷ Sistemul de Coordonare a Securității Frontaliere, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=359838>

Conform prevederilor Hotărârii menționate, segmentului transnistrean al frontierei de stat este atribuit nivelul **RIDICAT**, care produce efecte complexe la adresa securității frontaliere, precum și a securității statului în general.

Figura 4. Zonele de risc la frontiera administrativă/ Aliniamentele de răspuns la Zonele de risc la frontiera administrativă



Pentru a schimba situația la nivel național sunt create toate premisele legislative, juridice și instituționale pentru a gestiona eficient toate riscurile pe “*frontiera administrativă*”. Aici ne referim la mai multe documente de politici în domeniu²⁸, dar în particular Strategia națională de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2015-2017, prin activități desfășurate în cadrul teritoriului național²⁹. Pe lângă succesele obținute în domeniu, se evidențiază și neajunsuri, în particular în ceea ce ține de gestionarea eficientă a migrației la “*frontiera administrativă*”, dar și impactul ridicat al amenințărilor și riscurilor pe acest sector. Anul 2017 este ultimul an de implementare a actului normativ menționat și în contextul elaborării noului document de politici pentru anii 2018-2021 să fie pus accent pe măsuri în cadrul Filtrului IV “Activități desfășurate în cadrul teritoriului național”, inclusiv ținând cont de amenințările și riscurile existente:

- diversificarea tipologiei, cauzelor și efectelor acțiunilor infracționale, facilitată de recența destabilizare a regiunii, de posibilitatea producerii de provocări în zona de frontieră și încercări de alterare a climatului intern din Republica Moldova, inclusiv prin acte teroriste;
- staționarea forțelor militare ale Federației Ruse în regiune, contrar prevederilor Constituției Republicii Moldova și a angajamentelor internaționale;
- eventualele efecte de „undă” a agresiunii Federației Ruse împotriva Ucrainei pot influența semnificativ securitatea frontalieră a țării;
- nesoluționarea conflictului transnistrean menține o sursă deschisă de infracționalitate, conectată inclusiv la migrația ilegală și criminalitatea transfrontalieră, cu efecte asupra climatului normal de ordine și securitate publică;
- securizarea intensă de către Ucraina a segmentului central al frontierei de stat poate orienta către RM activitatea infracțională specifică anterior zonei respective.

Toate politicile de reintegrare în domeniul de apărare, de securitate și de ordine publică sunt necesare pentru a fi implementate în scopul creării simțului de siguranță durabilă pentru toți cetățenii Republicii Moldova, dar și pentru cetățenii străini, ceea ce la moment nu este asigurat. În acest sens pot fi examinate două căi – una internă la “*frontiera administrativă*”, și alta externă – pe segmentul transnistrean al frontierei de stat. Pentru a asigura buna gestionare a “*frontierei administrative*”, dar și a segmentului central al frontierei de stat (nu pot privite separat) se propun două scenarii, care pot fi divizate în **Activități pe interior** și **Activități pe exterior**.

Scenariul I

Activități pe interior

În primul rând includerea pe agenda discuțiilor temelor de securitate, astfel relansând activitatea Grupului de lucru pentru demilitarizare și întărirea securității, fără care este complicat de abordat subiectul reglementării conflictului transnistrean³⁰. Prezentarea unui pachet de propuneri de neutilizare a oricăror sancțiuni și blocaje și îndepărtarea imediată a tuturor obstacolelor în calea circulației mărfurilor, serviciilor și oamenilor³¹/ lichidarea așa-numitelor posturi vamale de pe

²⁸ STRATEGIA NAȚIONALĂ de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2015-2017, și STRATEGIA NAȚIONALĂ DE ORDINE ȘI SECURITATE PUBLICĂ PENTRU ANII 2017-2020, Strategia Securității Naționale

²⁹ Lipsește voința de a le implementa

³⁰ Idem, Perspectivele soluționării conflictului transnistrean în contextul schimbărilor regionale

³¹ Conform prevederilor Acordului din iulie 1992 și Protocolului din februarie 1996

malul stîng. Ca o măsură provizorie de menținut PVIC și OT ale BMA, asigurându-se participarea așa ziselor autorități din transnistria (control comun), până la dezvoltarea capacităților autorităților constituționale pe segmentul transnistrean al frontierei de stat /preluarea sub administrare deplină a segmentului transnistrean al frontierei de stat.

Această inițiativă ar permite asigurarea liberei circulații a cetățenilor Republicii Moldova, posesori a actelor de identitate recunoscute oficial. Pentru celelalte categorii de cetățeni să fie create mecanisme de înregistrare obligatorie în punctele interne de intrare/ieșire. Pe lînga aceste măsuri, să fie dezvoltat provizoriu conceptul de patrulare mobile comune de-a lungul zonei de securitate, divizat în trei aliniamente (Figura 4).

Aliniamentul I

(în unele cazuri poate coincide cu Zona de securitate, sau în apropierea ei)

Forțele și mijloacele ale MAI (DPF*, BMA, IGP), SV, SIS

- PVIC, PVIC/OT BMA - staționar
- Poliția fluvială – pe râul Nistru
- Grupe mobile comune – pe principalele căi de acces, drumuri greu accesibile și în zonele între ele.

Aliniamentul II

(de la Zona de securitate până la 10 km către interior)

Forțele și mijloacele ale MAI (DPF, IGP), SV, SIS

- Posturi mobile comune (DPF, SV, IGP, SIS)
- Pe principalele căi de acces

Aliniamentul III

Activități clasice în PCTFS, controlate de către autoritățile Republicii Moldova, inclusiv Aeroportul Internațional Chișinău. Scopul fiind intervierea cetățenilor străini, pentru depistarea celor care intenționează să călătorească în regiunea transnistreană, scopul final fiind excluderea din trafic a persoanelor nedorite, aplicând profilul de risc, consemne, informații operative, etc.

* După modificarea legislației naționale, cu scopul oferirii competențelor funcționale pe întreg teritoriul național (combaterea migrației ilegale, operațiuni speciale, activități în cadrul filtrului 4 a conceptului MIFS).

În acest sens, se propune relansarea demersurilor necesare și sensibilizarea opiniei publice la nivel național și internațional cu privire la modificarea statutului misiunii de pacificare într-o misiune internațională civilă, cu statut de ordine publică. Experiența Misiunii EUBAM ar putea fi luată în considerație în acest sens.

Lansarea mecanismului de comunicare strategică pe ambele maluri ale Nistrului cu participarea tuturor actorilor implicați, ca instrument de contracarare a falsurilor și propagandei, informării corecte a cetățenilor despre intențiile autorităților în conformitate cu interesul național de reintegrare a țării.

Activități pe exterior – Toate inițiativele în acest sens trebuie să asigure un control eficient al fluxurilor de persoane și de mărfuri pe segmentul transnistrean al frontierei de stat, ținîndu-se cont de cardul bilateral existent, ținîndu-se cont de evoluțiile în punctul de trecere a frontierei de stat Pervomaisc – Cuciurgan, dar și ulterioara dezvoltare a lui, pentru a acoperi nu numai punctele de trecere, dar și frontiera verde, după dezvoltarea capacităților autorităților constituționale pe segmentul transnistrean al frontierei de stat/preluarea sub administrare deplină a segmentului transnistrean al frontierei de stat.

Acțiuni pe termen scurt (până la 2-3 luni): Lansarea proiectului controlului în comun în PCTFS Pervomaisc-Cuciurgan – aprilie – iunie 2017.

Acțiuni pe termen mediu (3 luni – până la un an):

- Urgentarea negocierilor cu partea ucraineană cu privire la Acordul dintre Guvernul Republicii Moldova și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei privind controlul în comun al persoanelor, mijloacelor de transport și mărfurilor în punctele de trecere comune la frontiera de stat moldo-ucraineană³² - aprilie-iulie 2017;
- Lansarea conceptului controlului în comun în PCTFS cu statut internațional și interstat pe segmentul transnistrean al frontierei de stat – august – decembrie 2017.
- Finalizarea procesului de demarcare a frontierei de stat moldo-ucrainene cu semnarea Tratatului cu privire la regimul frontierei de stat și asistența mutuală la frontieră, precum și documentelor finale de demarcare – mai-decembrie 2017.

Acțiuni pe termen lung (12 luni – 24 luni): Implementarea mecanismului de patrulare comuna a segmentului transnistrean al frontierei de stat.

Actori implicați: Ministerul Afacerilor Interne, Biroul de Reintegrare, Ministerul Finanțelor, Ministerul Apărării, Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Transportului și Infrastructurii Drumurilor, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, Serviciul de Informații și Securitate, Cancelaria de Stat și nu în ultimul timp așa zisele autorități transnistrene. Fără a impune opinia, dar ca actori implicați pot fi considerate părțile participante în formatul 5+2 (cu modificarea statutului SUA și UE, dar și participarea activă altor state din regiune).

Scenariul II

Activități pe interior

În primul rând includerea pe agenda discuțiilor temelor de securitate, astfel relansând activitatea Grupului de lucru pentru demilitarizare și întărirea securității, fără care este complicat de abordat subiectul reglementării conflictului transnistrean³³.

Toate inițiativele în acest sens trebuie să asigure libera circulație a cetățenilor Republicii Moldova, posesori a actelor de identitate recunoscute oficial, pentru celelalte categorii de cetățeni să fie create mecanisme de înregistrare obligatorie în punctele interne de intrare/ieșire. Pe lângă aceste măsuri, să fie dezvoltat conceptul de patrule mobile comune de-a lungul zonei de securitate, pentru a discursa orice evitare de la controlul în punctele interne intrare/ieșire, precum și traficul ilicit de mărfuri, divizat în trei aliniamente (Figura 4).

Ca și pentru *Scenariul I*, se propune relansarea demersurilor necesare și sensibilizarea opiniei publice la nivel național și internațional cu privire la modificarea statutului misiunii de pacificare într-o misiune internațională civilă, cu statut de ordine publică. Experiența Misiunii EUBAM ar putea fi luată în considerație în acest sens.

³² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368513>

³³ Idem, Perspectivele soluționării conflictului transnistrean în contextul schimbărilor regionale

Activități pe exterior – Toate inițiativele în acest sens trebuie să asigure un control eficient al fluxurilor de persoane și de mărfuri pe segmentul transnistrean al frontierei de stat, ținându-se cont de cardul bilateral existent, dar și ulterioara dezvoltare a lui, pentru a acoperi nu numai punctele de trecere, dar și frontiera verde.

Acțiuni pe termen scurt (pâna la 2-3 luni): Lansarea proiectului controlului în comun în PCTFS Pervomaisc-Cuciurgan – aprilie-iunie 2017.

Acțiuni pe termen mediu (3 luni – pâna la un an):

- Urgentarea negocierilor cu partea ucraineană cu privire la Acordul dintre Guvernul Republicii Moldova și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei privind controlul în comun al persoanelor, mijloacelor de transport și mărfurilor în punctele de trecere comune la frontiera de stat moldo-ucraineană³⁴ – aprilie-iulie 2017;
- Lansarea conceptului controlului în comun în PCTFS cu statut internațional și interstatual pe segmentul transnistrean al frontierei de stat – august-decembrie 2017.
- Finalizarea procesului de demarcare a frontierei de stat moldo-ucrainene cu semnarea Acordului cu privire la regimul frontierei de stat, colaborarea și asistența mutuală la frontieră, precum și documentelor finale de demarcare – mai-decembrie 2017.

Acțiuni pe termen lung (12 luni – 24 luni):

- Implementarea mecanismului de patrulare comuna a segmentului transnistrean al frontierei de stat.
- Lansarea negocierilor cu partea ucraineană privind modificarea Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Ucrainei cu privire la punctele de trecere a frontierei de stat moldo-ucrainene și simplificarea formalităților de trecere a frontierei de către cetățenii care locuiesc în raioanele de frontieră³⁵, cu scopul revizuirii Anexelor 1-2 și 4³⁶.

Ca și pentru Scenariul I, lansarea mecanismului de comunicare strategică pe ambele maluri ale Nistrului cu participarea tuturor actorilor implicați, ca instrument de contracarare a falsurilor și propagandei, informării corecte a cetățenilor despre intențiile autorităților în conformitate cu interesul național de reintegrare a țării.

Actori implicați: Ministerul Afacerilor Interne, Biroul de Reintegrare, Ministerul Finanțelor, Ministerul Apărării, Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Transportului și Infrastructurii Drumurilor, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, Serviciul de Informații și Securitate, Cancelaria de Stat și nu în ultimul timp așa zisele autorități transnistrene. Fără a impune opinia, dar ca actori implicați pot fi considerate părțile participante în formatul 5+2 (cu modificarea statutului SUA și UE, dar și participarea activă altor state din regiune).

³⁴ Idem <http://lex.justice.md>

³⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=358559>

³⁶ Idem, <http://lex.justice.md> Listele punctelor internaționale, interstatuale și locale de trecere a frontierei de stat moldo-ucrainene

Nota cu privire la demarcarea frontierei de stat moldo-ucrainene

Lungimea totală a frontierei dintre Republica Moldova și Ucraina constituie 1222 km. Pentru facilitarea executării lucrărilor, frontiera moldo-ucraineană a fost divizată în mod convențional în trei sectoare:

- sectorul de nord cu lungimea de 300 km;
- sectorul de sud cu lungimea de 480 km;
- sectorul centru (dintre Ucraina și Republica Moldova) cu lungimea de 442 km.

Lucrările de demarcare în sectorul de Nord au demarat în anul 2003, sectorul Sud - în anul 2004, iar în sectorul Centru - în anul 2010 și se execută în baza materialelor de delimitare ce includ lucrări în teren și de birou. În prezent au rămas necoordonate 2 sectoare: Nord - hidrocentrala de la Novodnestrovsk și Sud - sectorul de frontieră de lângă localitatea Giurgiulești. În sectorul Centru s-au finalizat lucrările de demarcare, cu excepția a 3 sectoare.

Lucrările Comisiei mixte de demarcare a frontierei de stat dintre Republica Moldova și Ucraina sunt înghețate din decembrie 2015. Partea Ucraineană nu a desemnat partea sa în componența comisiei.

Este evident ca orice inițiativă în acest domeniu va crea tensiuni în relațiile dintre malul drept și cel stâng, în special acele, care au tangență cu activitatea organelor de drept. Controalele dure, pot genera probleme legate de libera circulație a persoanelor, mărfurilor și serviciilor între cele două maluri ale râului Nistru, astfel prejudiciind procesul de consolidare a încrederii între Chișinău și Tiraspol. Crearea mecanismelor care ar veni în sprijinul cooperării eficiente a organelor de drept va favoriza crearea unui climat favorabil între ele și va reduce posibilele motive de neînțelegere, astfel sprijinind eforturile de soluționare a conflictului, precum și consolidarea securității la frontiera de stat.

Totodată implementarea oricăror măsuri de cooperării eficiente ale organelor de drept poate fi posibilă numai după o democratizare, demilitarizare, *deseparatizare* și de ce nu - lustratie³⁷. Implementarea controalelor sistematice trebuie să fie corespunzătoare riscurilor și amenințărilor, asigurându-se consultarea bazelor de date naționale și internaționale, precum și sistemelor de analiză de risc și informațiilor operative. În acest sens se impune o integrare a bazelor de date a actorilor implicați (la nivelul MAI, SIS, SV, CRIS Registru și altele). Este evident, că asta nu va fi posibil fără suportul partenerilor de dezvoltare, în primul rând UE, SUA, OSCE. Totodată, acest lucru nu va fi posibil fără un sprijin sustenabil din partea „garantului principal” în reglementarea conflictului transnistrean – Federația Rusă. Toate acțiunile în acest domeniu ar trebui să se desfășoare după principiul Reglementarea prin Europeanizare, chiar și cu riscul, că la etapele incipiente vor fi boicotate, isterizate și sabotate. În cazul în care autoritățile vor lua în considerație aceste scenarii, societatea civilă ar putea participa activ la dezvoltarea lor, inclusiv cu prezentarea propunerilor și recomandărilor concrete, pentru a influența luarea unor decizii în interesul național. Dar și autoritățile trebuie să fie gata la o supraveghere din partea societății civile, cu scopul monitorizării modului în care respectă interesele naționale în acest domeniu politic destul de sensibil.

³⁷ Pentru a se asigura că persoanele care au avut funcții de răspundere în structurile regimului separatist de securitate să accedă la funcții special numai după o recalificare, sub supravegherea autorităților naționale, cu participarea organizațiilor internaționale

