



CARTEA ALBĂ

Pregătirea Republicii Moldova pentru reintegrarea regiunii transnistrene pe dimensiunea justiției și a drepturilor victimelor - o evaluare a pregătirii instituționale

Constatări și direcții de acțiune

Promo-LEX
Promovarea democrației și a drepturilor omului

 **Fundația
Soros
Moldova**

 **NED** | NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

Chișinău, 2026



Autoare: Nicoleta Hriplivii
Au contribuit: Mihaela Șerpi, Vadim Vieru
Coordonatoare de ediție: Olga Manole
Design și machetare: Marina Bejenari

Documentul a fost elaborat de Asociația Promo-LEX cu suportul financiar oferit de Fundația Soros Moldova și de National Endowment for Democracy. Opiniile exprimate în document aparțin exclusiv autorilor. Acestea nu pot fi interpretate sub nicio formă ca reflectând opinia și poziția Fundației Soros Moldova și a National Endowment for Democracy.



Cuprins

Acronime	4
Sumar executiv.....	5
Introducere	7
Metodologia.....	9
Capitolul 1. Reintegrarea ca obiectiv de politică publică: context, lacune și reperi comparative	11
1.1. Contextul general privind situația drepturilor omului în regiunea transnistreană.....	11
1.2. Reintegrarea ca obiectiv strategic: lipsa unui cadru integrat de politici publice care să acopere inclusiv dimensiunea justiției și protecției victimelor	13
1.3. Ucraina - un reper pentru reflecție instituțională privind politicile publice pentru teritoriile ocupate.....	14
Capitolul 2. Justiția în politica de reintegrare - ce relevă răspunsurile instituționale.....	21
2.1. Viceprim-ministrul pentru reintegrare și Biroul politici de reintegrare	21
2.2. Ministerul Justiției	22
2.3. Consiliul Superior al Magistraturii	23
2.4. Consiliul Superior al Procurorilor	24
2.5. Serviciul de Informații și Securitate	25
2.6. Procuratura Generală	26
Capitolul 3. Arhitectura instituțională deficitară pentru reintegrare	34
3.1. Structura instituțională limitată și fragmentată pe dimensiunea reintegrării	34
3.2. Absența unui mecanism formalizat de coordonare strategică interinstituțională pe dimensiunea reintegrării	41
Capitolul 4. Drepturile victimelor abuzurilor regimului de la tiraspol - un vid de protecție, asistență și reparații	44
4.1. Recunoașterea statutului de victimă și accesul la suport informativ	44
4.2. Cadrul legal actual de protecție: asistență, reparații în temeiul Legii nr. 137/2016 și limitele acesteia	47
Capitolul 5. Agendă de reflecție pentru autoritățile constituționale.....	50
Anexe	53

Acronime

BPR	Biroul politici de reintegrare
DGAMS	Direcția Generală Asistență Medicală și Socială Chișinău
CNAM	Compania Națională de Asigurări în Medicină
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
CSP	Consiliul Superior al Procurorilor
HG	Hotărâre / Hotărâre de Guvern
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MJ	Ministerul Justiției
MNRV	Mecanismul Național de Referire a Victimelor
MMPS	Ministerului Muncii și Protecției Sociale
PG	Procuratura Generală
SIS	Serviciul de Informații și Securitate
UE	Uniunea Europeană
USD	Dolar S.U.A.

Sumar executiv

Prezenta Carte Albă¹ examinează o dimensiune puțin discutată a dosarului transnistrean: pregătirea autorităților constituționale pentru problemele de justiție, protecție a victimelor și responsabilizare care există deja și care s-ar putea amplifica într-un eventual proces de reintegrare. În acest document, responsabilizarea este înțeleasă ca parte a răspunsului de justiție, prin documentarea abuzurilor, investigarea acestora și evitarea impunității.

Analiza indică lipsa unui cadru comun în care problemele de justiție, protecție a victimelor și responsabilizare să fie agregate, analizate și transformate în opțiuni de politici publice.

Pregătirea instituțională pe dimensiunea justiției și a drepturilor victimelor nu poate fi amânată până la momentul unei eventuale reintegrări. Problemele există deja și produc efecte în prezent: persoane afectate de detenții ilegale, rele tratamente, intimidări sau alte abuzuri nu au un traseu clar de informare, referire și sprijin atunci când ajung în contact cu autoritățile constituționale; investigarea faptelor este afectată de obstacole practice majore; iar lipsa unor date agregate, metodologii și platforme de coordonare face ca situații similare să fie tratate punctual, de la caz la caz.

Lipsa controlului efectiv asupra regiunii este o constrângere majoră pentru investigare, executarea actelor procedurale, protecția victimelor și accesul la probe. Totuși, această constrângere nu explică integral nivelul redus de pregătire instituțională. O parte importantă a problemelor ține de capacitatea internă a autorităților constituționale de a colecta date, formula metodologii, clarifica competențe, activa mecanisme de coordonare și dezvolta opțiuni normative sau administrative înainte ca aceste lacune să devină urgențe.

În absența unui proces instituțional de analiză și pregătire, dificultățile care ar putea fi abordate gradual astăzi riscă să devină blocaje majore într-un moment politic mai sensibil.

Principalele constatări

- ▶ Reintegrarea este tratată ca obiectiv strategic, dar nu este susținută de o politică publică integrată.
- ▶ Arhitectura instituțională actuală pare insuficient consolidată pentru complexitatea dosarului reintegrării.
- ▶ Dimensiunea justiției nu este abordată sistemic în pregătirea reintegrării.
- ▶ Instituțiile răspund preponderent sectorial, fără o platformă care să transforme problemele sistemice în opțiuni de politici publice.
- ▶ Procuratura Generală recunoaște dificultățile justiției penale legate de regiune, însă soluționarea acestora presupune un cadru interinstituțional mai larg: clarificări normative, metodologii, cooperare instituțională și expertiză specializată, consolidarea capacității analitice a sistemului procuraturii.
- ▶ Victimele detenției ilegale și ale altor abuzuri nu beneficiază de un mecanism funcțional de recunoaștere, informare, referire și sprijin, iar Legea nr. 137/2016 nu acoperă nevoile specifice ale acestei categorii.

¹ Termenul „carte albă” (engl. white paper) desemnează, în tradiția europeană și internațională, un document exploratoriu care prezintă analize, constatări și opțiuni de reflecție pe o problemă de politică publică, cu scopul de a deschide o dezbateră informată între autorități, părți interesate, mediul academic și public. Conform glosarului oficial al Uniunii Europene, cărțile albe ale Comisiei Europene au ca scop „lansarea unei dezbateri cu publicul, părțile interesate, Parlamentul European și Consiliul pentru a ajunge la un consens politic”. Uniunea Europeană, EUR-Lex - Glosar de termeni: White paper, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, <https://eur-lex.europa.eu/RO/legal-content/glossary/white-paper.html>

Direcții de reflecție și acțiune instituțională

Documentul nu propune soluții finale și nu substituie decizia autorităților competente. El formulează o agendă de reflecție instituțională, orientată spre câțiva pași de urmat:

- ▶ evaluarea funcțională a arhitecturii instituționale existente pentru reintegrare din perspectiva capacității acesteia de a gestiona problemele de justiție, drepturile victimelor și responsabilizarea;
- ▶ reactivarea și operaționalizarea Comisiei guvernamentale pentru reintegrarea țării sau a unui mecanism echivalent de coordonare strategică;
- ▶ instituirea unei platforme interinstituționale dedicate justiției și drepturilor victimelor în contextul reintegrării;
- ▶ integrarea dimensiunii transnistrene în planificarea instituțională a Procuraturii, inclusiv prin valorificarea procesului de elaborare a Programului de Dezvoltare Strategică a Procuraturii 2026–2030, precum și, după caz, în documentele de planificare ale altor instituții relevante din sectorul justiției;
- ▶ realizarea, de către autoritățile constituționale, a unui exercițiu comun, cu participarea Biroului politici de reintegrare (BPR), Ministerului Justiției (MJ), Procuraturii Generale (PG), Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), Consiliului Superior al Procurorilor (CSP), Ministerului Afacerilor Interne (MAI), Serviciului de Informații și Securitate (SIS), Ministerului Muncii și Protecției Sociale (MMPS) și a altor instituții relevante, privind inventarierea și consolidarea problemelor juridice generate de funcționarea regimului de la Tiraspol;
- ▶ elaborarea conceptului unui mecanism de informare, orientare și referire pentru victime;
- ▶ valorificarea experienței internaționale, inclusiv a Ucrainei, ca reper de analiză.

Scopul prezentului document este de a deschide această discuție într-un cadru structurat, înainte ca statul să fie pus în situația de a răspunde reactiv unor probleme previzibile.

Introducere

Prezentul document pornește de la ideea că reintegrarea regiunii transnistrene nu este doar o problemă politică, diplomatică sau economică. Ea are și o dimensiune de justiție, responsabilizare și protecție a victimelor, care trebuie discutată înainte de un eventual moment al reintegrării. De peste trei decenii, regiunea rămâne în afara controlului efectiv al autorităților constituționale, iar structurile ilegale de la Tiraspol continuă să producă efecte asupra vieții oamenilor: detenții ilegale, pseudo-hotărâri, restrângeri ale drepturilor, lipsă de remedii și frică de represalii.

Documentul de față pornește de la o întrebare simplă, dar esențială: cât de pregătite sunt astăzi autoritățile constituționale ale Republicii Moldova să abordeze, în mod coordonat, dimensiunea justiției și a drepturilor victimelor în raport cu efectele funcționării regimului de la Tiraspol? Întrebarea nu privește doar momentul ipotetic al unei reintegrări politice. Ea privește și prezentul: ce face statul astăzi pentru persoanele afectate de abuzurile regimului de la Tiraspol, cum sunt investigate faptele grave, cine coordonează politicile publice pe această dimensiune și dacă există un mecanism instituțional capabil să transforme problemele identificate în soluții normative, administrative și bugetare.

Prezenta Carte Albă are caracter exploratoriu. Scopul său este să identifice lacune și să deschidă un spațiu de reflecție instituțională privind dimensiunea justiției și drepturile victimelor în contextul reintegrării.

Analiza este concentrată pe trei dimensiuni interdependente. Prima privește justiția: exercitarea și conducerea urmăririi penale în cauzele legate de implicarea reprezentanților structurilor ilegale din stânga Nistrului, dificultățile de investigare și administrare a probelor, cauzele suspendate, riscul de eschivare prin aflarea persoanelor în regiune, lipsa unor date distincte și a unor repere metodologice, precum și alte întrebări juridice care nu par discutate sistemic. A doua privește drepturile victimelor abuzurilor regimului de la Tiraspol: inclusiv situația persoanelor private ilegal de libertate, nevoia de recunoaștere, protecție, asistență și eventuale forme de reparație. A treia privește capacitatea instituțională: dacă există o arhitectură funcțională care să lege analiza, planificarea, decizia politică, coordonarea interinstituțională și implementarea, astfel încât problemele de justiție, drepturile victimelor și responsabilizarea să nu rămână tratate fragmentar sau doar de la caz la caz.

Ipoteza de lucru a documentului este că problemele actuale nu pot fi explicate doar prin lipsa controlului efectiv asupra regiunii. Aceasta este, desigur, o constrângere majoră. Totuși, analiza răspunsurilor instituționale obținute prin cereri de acces la informații, precum și a documentelor publice, sugerează că există și o problemă internă de arhitectură: reintegrarea este tratată ca obiectiv politic și diplomatic, dar nu este suficient dezvoltată ca politică publică integrată, în special pe dimensiunea justiției și a protecției victimelor. În lipsa unui mecanism formalizat de coordonare, problemele circulă între instituții, rămân în afara planurilor sectoriale sau sunt tratate punctual, fără a fi transformate în opțiuni de politici publice.

Materialul comparativ din experiența Ucrainei este folosit punctual, ca reper de reflecție, nu ca model de transferat. Valoarea lui este alta: el arată că întrebări dificile precum - documentarea încălcărilor, investigarea faptelor, statutul victimelor, actele emise în teritorii ocupate, răspunderea, amnistia, lustrația, refacerea dosarelor, rezerva de cadre și pregătirea instituțiilor, pot fi aduse în spațiul public, discutate interinstituțional și transformate în sarcini concrete de planificare. Pentru Republica Moldova, valoarea comparației constă în întrebările pe care le ridică, nu în soluțiile pe care le-ar impune.

Prin urmare, prezentul document nu se încheie cu un set rigid de recomandări finale. El propune, mai curând, o agendă de reflecție instituțională, necesară pentru ca autoritățile constituționale să evalueze capacitățile existente, golurile de pregătire, instituțiile care trebuie implicate și temele care nu mai pot fi amânate, indiferent de orizontul politic al reintegrării.

Reintegrarea nu va însemna doar revenirea formală a unui teritoriu sub autoritatea constituțională a statului. Ea va presupune și confruntarea cu efectele juridice, sociale și umane ale unui regim nelegitim care a produs detenții ilegale, pseudo-hotărâri, abuzuri, traume, impunitate.

Metodologia

Cercetarea evaluează, în baza surselor publice și a răspunsurilor instituționale disponibile, măsura în care autoritățile constituționale sunt pregătite să abordeze anumite probleme de justiție și de protecție a victimelor legate de regiunea transnistreană. Analiza nu urmărește să acopere întregul sector al justiției și nici toate scenariile posibile de reintegrare, ci să identifice lacune vizibile, întrebări instituționale și direcții care necesită discuții ulterioare.

Analiza se bazează preponderent pe cercetare de birou și pe examinarea documentelor disponibile public sau obținute prin proceduri oficiale. Documentarea s-a desfășurat în principal în perioada noiembrie 2025 – aprilie 2026, iar informațiile publice disponibile au fost verificate și actualizate punctual până la data finalizării textului. Au fost analizate răspunsuri instituționale la cereri de acces la informații formulate în temeiul Legii nr. 148/2023, acte judiciare și administrative, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale a Republicii Moldova, acte normative, hotărâri de Guvern, ordine, rapoarte, comunicate și alte documente publice emise de autoritățile statului.

În cadrul documentării au fost examinate răspunsurile instituționale la cereri de acces la informații adresate către șase instituții: Biroul politici de reintegrare, Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor, Procuratura Generală și Serviciul de Informații și Securitate. Cererile de acces la informații și răspunsurile instituționale relevante sunt incluse în anexele prezentului document, fiind sistematizate în tabele tematice, grupate în șapte anexe.

Analiza valorifică și materialele de monitorizare ale Asociației Promo-LEX, cauzele documentate și aflate în gestiunea organizației, precum și informațiile rezultate din interacțiuni profesionale, ședințe tematice și discuții instituționale desfășurate în perioada documentării. Aceste surse sunt utilizate pentru identificarea tiparelor, lacunelor instituționale, dificultăților sistemice și efectelor practice asupra victimelor, nu pentru formularea unor concluzii judiciare asupra faptelor. Cazurile concrete sunt menționate doar cu titlu ilustrativ sau analitic, în măsura în care au fost deja documentate, comunicate autorităților sau făcute publice; informațiile rezultate din interacțiuni profesionale nu sunt tratate ca surse oficiale autonome decât dacă se regăsesc în documente, răspunsuri instituționale, comunicate publice sau alte materiale scrise.

Documentul utilizează și surse publice relevante, inclusiv rapoarte instituționale, investigații jurnalistice, comunicate oficiale și exemple comparative punctuale din practica altor state. Trimiterile la experiența internațională sunt folosite ca repere de reflecție, nu ca modele de preluat și nici ca analiză comparativă aprofundată. O asemenea analiză ar presupune examinarea separată a mai multor contexte post-conflict sau de ocupație, a cadrului lor juridic, a instituțiilor implicate, a măsurilor privind justiția, victimele, responsabilizarea și reintegrarea, precum și a limitelor de transferabilitate pentru Republica Moldova. Din acest motiv, exemplele comparative sunt folosite selectiv, doar pentru a formula întrebări și direcții de analiză care pot fi relevante pentru autoritățile constituționale.

Notă terminologică

Pentru claritate și consecvență, în text sunt folosiți următorii termeni:

- ▶ regiunea transnistreană - pentru desemnarea teritoriului din stânga Nistrului și municipiul Bender, aflat temporar sub ocupația Federației Ruse care controlează regimul de la Tiraspol.
- ▶ regimul de la Tiraspol - pentru desemnarea generală a structurilor ilegale care exercită un control efectiv în regiune, fără ca prin aceasta să le fie recunoscută vreo legitimitate juridică;

Denumiri precum „instanță”, „judecător”, „procuror”, „minister”, „președinte”, „guvern” sau „lege” etc., atunci când se referă la pseudo-instituții, funcții ori acte atribuite structurilor ilegale din regiunea transnistreană, sunt utilizate între ghilimele și exclusiv în scop factual, analitic sau probatoriu. Folosirea acestor termeni nu implică legitimarea ori recunoașterea juridică a structurilor respective, a funcțiilor exercitate în cadrul lor sau a documentelor pe care le emit. Denumirile exacte ale acestor structuri și funcții sunt reproduse doar atunci când este necesar pentru identificarea precisă a surselor analizate.

Capitolul 1.

Reintegrarea ca obiectiv de politică publică: context, lacune și repere comparative

1.1. Contextul general privind situația drepturilor omului în regiunea transnistreană

Situația drepturilor omului în regiunea transnistreană reflectă un cumul de factori: lipsa controlului efectiv al autorităților constituționale, funcționarea unor pseudo-instituții paralele, controlul efectiv de către Federația Rusă, absența monitorizării independente regulate și lipsa unor mecanisme reale de protecție. Pentru discuția despre reintegrare, această realitate este esențială: statul nu va reintegra doar un teritoriu, ci și consecințele unui sistem de control, frică și impunitate acumulat pe parcursul a peste trei decenii.

Evaluările internaționale confirmă caracterul sistemic al lipsei de garanții. În Raportul „Freedom in the World 2026”, regiunea transnistreană este calificată drept Not Free (neliberă), cu un scor de 16/100, în scădere față de 24/100 în 2017. În perioada 2021–2025, regiunea a obținut constant scorul minim, 0 din 4, la indicatori relevanți pentru justiție, proces echitabil, mass-media liberă, libertatea de întrunire și garanțiile împotriva corupției². Aceste date indică nu episoade izolate, ci un blocaj persistent al garanțiilor juridice și democratice de bază.

**Figura 1. Indicatorii Freedom House (Freedom on the World), regiunea transnistreană
Cinci ani. Cinci libertăți. Cinci zerouri.**

	2021	2022	2023	2024	2025
F1 • STATUL DE DREPT „Justiție” independentă	0/4	0/4	0/4	0/4	0/4
F2 • STATUL DE DREPT „Proces echitabil” (due process)	0/4	0/4	0/4	0/4	0/4
D1 • LIBERTATEA DE EXPRIMARE Mass-media liberă și independentă	0/4	0/4	0/4	0/4	0/4
E1 • DREPTURI DE ASOCIERE Libertatea de întrunire	0/4	0/4	0/4	0/4	0/4
C2 • ANTICORUPȚIE Garanții împotriva corupției	0/4	0/4	0/4	0/4	0/4

Sursa: Freedom House, Freedom in the World - Transnistria Country Reports, edițiile 2021, 2022, 2023, 2024, 2025.
Metodologie: fiecare întrebare este punctată pe scala 0–4 (4 = nivel maxim de libertate); fiecare ediție anuală evaluează situația din anul calendaristic precedent.

2 Freedom House, Freedom in the World 2026: Transnistria, 2026, <https://freedomhouse.org/country/transnistria/freedom-world/2026>

Aceeași tendință este confirmată de rapoartele Departamentului de Stat al SUA și de monitorizările Asociației Promo-LEX^{3,4,5}. Acestea descriu detenții ilegale, tratamente inumane, restrângeri ale libertății de exprimare și de asociere, intensificarea cenzurii, blocarea unor resurse online și extinderea supravegherii. Pentru analiza de față, efectul principal este descurajarea victimelor, martorilor, rudelor persoanelor deținute ilegal, jurnaliștilor și apărătorilor drepturilor omului de a comunica informații, depune plângeri sau transmite probe. În lipsa unor canale sigure de raportare, datele disponibile reflectă doar parțial amploarea încălcărilor.

În centrul acestui sistem represiv se află privarea ilegală de libertate. Potrivit raportului Promo-LEX pentru anul 2024, rata încarcerării în regiunea transnistreană era estimată la 391,67 persoane deținute la 100.000 de locuitori, față de 235,01 pe malul drept al Nistrului și 116,2 media europeană^{6,7}. Altfel spus, rata este de aproximativ **1,67 ori mai mare** decât pe malul drept și de **peste trei ori mai mare** decât media europeană. Într-un sistem lipsit de garanții procedurale reale, transparență și monitorizare independentă, aceste cifre ridică semne serioase privind utilizarea detenției ca instrument de control social.

Condițiile de detenție confirmă aceeași problemă. Spațiul minim alocat unei persoane deținute în locurile ilegale de detenție era de **2 m²**, sub standardul de **4 m²** recomandat de Comitetul European pentru Prevenirea Torturii. Pentru asistență medicală, suma bugetată inițial era de aproximativ 20.913 USD anual pentru întregul „sistem penitenciar”, raportată la **1.785 de persoane private ilegal de libertate**, adică aproximativ **11,7 USD per persoană pe an**, mai puțin de **1 USD pe lună** pentru medicamente și servicii medicale⁸.

Monitorizarea Promo-LEX din primul trimestru al anului 2026 arată că executarea efectivă a fost și mai redusă: planul de achiziții al „sistemului penitenciar” pentru 2024 a fost modificat de 61 de ori, iar cheltuielile efective pentru medicamente și servicii medicale au fost de aproximativ 10.559 USD pentru 1.754 deținuți, circa 6 USD per persoană pe an, adică sub **0,5 USD pe lună**. Prin comparație, pe malul drept al Nistrului alocarea era de aproximativ **160 USD per deținut pe an**, o diferență de **peste 26 de ori**. Aceasta indică nu doar subfinanțare, ci, în practică, lipsa accesului real la asistență medicală⁹.

Subfinanțarea vizează și spațiile de detenție. În 2026 nu au fost prevăzute fonduri pentru repararea spațiilor locative în care sunt ținute persoanele private ilegal de libertate, în timp ce clădirile administrative ale „sistemului penitenciar” au continuat să primească alocări. Resursele par orientate prioritar spre întreținerea aparatului administrativ, nu spre condițiile de detenție. În plus, persoanele private de libertate nu dispun de un canal sigur și confidențial pentru reclamarea abuzurilor. Plângerile și corespondența trec prin administrația locurilor de detenție, ceea ce anulează confidențialitatea și creează risc de represalii. În aceste condiții, documentarea abuzurilor depinde adesea de surse indirecte: persoane eliberate, familii, reprezentanți legali, surse deschise sau alte căi care nu expun suplimentar victimele.

3 U.S. Department of State, *2024 Country Reports on Human Rights Practices: Moldova*, 2025, secțiunea „Transnistria”, <https://www.state.gov/reports/2024-country-reports-on-human-rights-practices/moldova/>

4 Asociația Promo-LEX, *Drepturile omului în regiunea transnistreană a Republicii Moldova. Retrospectiva anului 2025*, Chișinău, 2026, <https://promolex.md/drepturile-omului-in-regiunea-transnistreana-a-republicii-moldova-retrospectiva-anului-2025/>

5 Asociația Promo-LEX, *Situația drepturilor omului în regiunea transnistreană a Republicii Moldova: perioada de monitorizare 1 ianuarie 2026 – 31 martie 2026*, Chișinău, 2026, https://promolex.md/wp-content/uploads/2026/05/raport-dort-2026_1_ro.pdf

6 Asociația Promo-LEX, *Drepturile omului în regiunea transnistreană a Republicii Moldova. Retrospectiva anului 2024*, Chișinău, 2025, <https://promolex.md/wp-content/uploads/2025/02/raport-dort-2025-1-1.pdf>

7 Marcelo F. Aebi și Edoardo Cocco, *Prisons and Prisoners in Europe 2024: Key Findings of the SPACE I Report*, Strasbourg: Council of Europe / University of Lausanne, 2025, https://wp.unil.ch/space/files/2025/07/250715_key-findings-space-i-prisons-europe-2024_full.pdf

8 Asociația Promo-LEX, *Drepturile omului în regiunea transnistreană a Republicii Moldova. Retrospectiva anului 2024*, Chișinău, 2025, <https://promolex.md/wp-content/uploads/2025/02/raport-dort-2025-1-1.pdf>

9 Asociația Promo-LEX, *Situația drepturilor omului în regiunea transnistreană a Republicii Moldova: perioada de monitorizare 1 ianuarie 2026 – 31 martie 2026*, Chișinău, 2026, https://promolex.md/wp-content/uploads/2026/05/raport-dort-2026_1_ro.pdf

Din această perspectivă, sprijinul post-detenție nu este o nevoie abstractă. Persoanele eliberate pot reveni sub protecția autorităților constituționale cu probleme medicale, psihologice, sociale și juridice acumulate într-un sistem lipsit de garanții. De aceea, victimele detenției ilegale trebuie privite ca persoane expuse unui sistem de abuz, iar răspunsul statului ridică întrebări privind recunoașterea statutului de victimă, accesul la servicii, suportul juridic, documentarea prejudiciilor și eventualele forme de reparație.

1.2. Reintegrarea ca obiectiv strategic: lipsa unui cadru integrat de politici publice care să acopere inclusiv dimensiunea justiției și protecției victimelor

Această subsecțiune nu analizează reintegrarea politică în sens larg și nu discută soluții de statut, negocieri sau scenarii constituționale. Ea urmărește doar să arate dacă obiectivul reintegrării este susținut de un cadru de politici publice capabil să includă dimensiunea justiției și protecția victimelor, inclusiv componenta de responsabilizare.

Din documentele publice disponibile rezultă că reintegrarea este tratată constant ca obiectiv politic al statului, dar nu este transpusă într-un cadru de politici publice clar, coerent și verificabil. Nu poate fi identificată public o strategie distinctă de reintegrare, un concept-cadru, un plan de acțiuni pe termen mediu sau lung ori documente sectoriale care să anticipeze scenarii juridice, administrative și instituționale. Or, un obiectiv politic nu echivalează cu o politică publică: aceasta presupune probleme definite, obiective operaționale, instituții responsabile, scenarii, riscuri evaluate și mecanisme de implementare.

Răspunsul BPR la cererea Promo-LEX nr. 232 din 1 decembrie 2025 confirmă această constatare. Deși au fost solicitate expres informații despre existența unei strategii, a unui concept-cadru sau a unor planuri sectoriale de reintegrare, inclusiv în justiție, sănătate, educație, protecție socială, economie și securitate, BPR nu a indicat asemenea documente. Biroul a făcut trimitere doar la Programul de activitate al Guvernului, compartimentul „Coeziune între maluri”¹⁰.

Instrumentele publice relevante pentru dosarul reintegrării confirmă mai curând o gestiune curentă decât o politică publică integrată. *Programul de activitate al Guvernului „UE, Pace, Dezvoltare”* exprimă prioritatea politică a reintegrării și formulează direcții generale, precum convergența graduală dintre cele două maluri, extinderea serviciilor publice, protecția drepturilor omului și reducerea riscurilor militare. Totuși, acesta nu stabilește scenarii de reintegrare, responsabilități sectoriale detaliate, termene, indicatori sau mecanisme de monitorizare pentru domenii precum justiția, protecția victimelor sau responsabilizarea.

La rândul său, *Programul anual al activităților de reintegrare, aprobat pentru anul 2025 prin Hotărârea Guvernului nr. 311/2025*, are o funcție preponderent bugetară și administrativă¹¹. El finanțează proiecte și intervenții punctuale, dar nu formulează o viziune asupra procesului de reintegrare, nu stabilește etape și nu definește roluri instituționale sectoriale pentru un eventual proces de reintegrare. Similar, Planul de acțiuni al BPR pentru anul 2025 organizează activitatea curentă a Biroului, menținerea platformelor de dialog, gestionarea dosarelor curente, coordonarea unor proiecte și informarea publică, fără a indica elaborarea unei strategii generale, a unui concept-cadru sau a unor planuri sectoriale pentru justiție, victime, responsabilizare ori restabilirea spațiului juridic unic¹².

Un element recent arată că autoritățile au început să adopte măsuri sectoriale mai concrete pe dimensiunea economică a reintegrării. Adoptarea, la 30 aprilie 2026, a *legii privind eliminarea treptată a facilităților fiscale pentru agenții economici din regiunea*

¹⁰ Parlamentul Republicii Moldova, Hotărârea nr. 269/2025 privind aprobarea Programului de activitate al Guvernului „UE, Pace, Dezvoltare”, compartimentul „Coeziune între maluri”, 2025, https://gov.md/sites/default/files/media/documents/2026-02/Program%20de%20Guvernare%202025.pdf?utm_source

¹¹ Guvernul Republicii Moldova, Hotărârea nr. 311 din 21 mai 2025 cu privire la aprobarea Programului activităților de reintegrare a țării pentru anul 2025, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=148664&lang=ro

¹² Biroul politici de reintegrare, *Planul de acțiuni al Biroului politici de reintegrare pentru anul 2025*, Chișinău, 2025, <https://gov.md/sites/default/files/users-media/media-23/BPR/2025%20PA%20BPR%202025-1-7.pdf>

transnistreană urmărește reducerea graduală a diferențelor fiscale și legislative dintre cele două maluri ale Nistrului și instituirea unui regim fiscal și vamal uniform pe întreg teritoriul Republicii Moldova¹³. Primele măsuri vizează aplicarea TVA și accizelor pentru anumite produse, eliminarea unor facilități fiscale pentru livrarea energiei electrice de echilibrare și a gazelor naturale, precum și uniformizarea regulilor de import-export pentru agenții economici din stânga Nistrului, cu implementare completă planificată până în 2030¹⁴.

În paralel, autoritățile au anunțat intenția de a crea un *Fond de convergență*, alimentat din veniturile generate de aceste măsuri. Fondul ar urma să fie utilizat pentru proiecte de infrastructură, programe sociale și reducerea decalajelor dintre cele două maluri ale Nistrului. Relevanța sa depinde însă de modul în care vor fi definite mecanismul de administrare, criteriile de eligibilitate, transparența decizională și controlul utilizării resurselor¹⁵.

Din perspectiva politicilor publice, aceste măsuri pot fi apreciate ca pași sectoriali importanți spre apropierea economică și bugetară dintre cele două maluri. Totuși, ele nu pot fi tratate ca dovadă a existenței unei strategii generale de reintegrare. Convergența economică este necesară, dar nu răspunde, prin ea însăși, întrebărilor privind statutul actelor emise de structurile ilegale, situația persoanelor private ilegal de libertate, mecanismele de sprijin pentru victime, rolul instituțiilor din justiție, accesul efectiv la remedii sau responsabilizarea pentru abuzuri.

Acest decalaj dintre administrarea curentă a dosarului și existența unui proces instituțional de planificare explică relevanța subsecțiunii următoare. Experiența Ucrainei este utilă prin modul în care anumite probleme dificile ale reintegrării, au fost aduse într-un cadru public de analiză și coordonare. Pentru prezentul document, comparația ajută la clarificarea întrebării centrale: *ce ne lipsește atunci când reintegrarea rămâne un obiectiv politic, dar nu este transformată într-un proces instituțional pregătit, discutat și verificabil?!*

1.3. Ucraina - un reper pentru reflecție instituțională privind politicile publice pentru teritoriile ocupate

Experiența Ucrainei este relevantă pentru analiza de față nu prin soluțiile concrete determinate de un alt context militar, teritorial și juridic, ci prin faptul că problemele generate de ocuparea unor teritorii au fost introduse în documente de politici publice, strategii, planuri de implementare, grupuri de lucru, consultări cu societatea civilă, documente tematice privind perioada post-deocupare și platforme de coordonare. Pentru prezentul document, această experiență este folosită ca reper general de pregătire instituțională, iar exemplele selectate sunt analizate în măsura în care pot ajuta la formularea unor întrebări relevante pentru Republica Moldova, inclusiv pe dimensiunea justiției, responsabilizării și protecției victimelor.

În Ucraina, politicile privind teritoriile ocupate au inclus instrumente relevante pentru justiție, protecția victimelor și responsabilizare: documentarea încălcărilor, investigarea faptelor, evidența persoanelor private ilegal de libertate și pregătirea instituțiilor pentru perioada post-deocupare. Reperele aplicabile mai direct justiției penale sunt reluate în secțiunea 2.6. dedicată Procuraturii Generale.

13 Parlamentul Republicii Moldova, Fișa proiectului privind eliminarea treptată a facilităților fiscale pentru agenții economici din regiunea transnistreană și constituirea Fondului de convergență, votat la 30 aprilie 2026, <https://parlament.md/material-details-md.nspx?param=4700a19c-98be-4095-91ee-056174270560>; Cotidianul.md, „Document. Chișinăul pune capăt unei subvenții ilegale de 30 de ani. Parlamentul a votat legea care introduce TVA și accize pentru companiile din regiunea transnistreană”, 30 aprilie 2026, <https://cotidianul.md/30319/document-chisinaul-pune-capat-unei-subventii-ilegale-de-30-de-ani-parlamentul-a-votat-legea-care-introduce-tva-si-accize-pentru-companiile-din-regiunea-transnistreana/>

14 TV8, „Tiraspolul cere eliminarea taxelor pentru stânga Nistrului. Chișinăul: modificările sunt despre oameni”, 29 aprilie 2026, <https://tv8.md/2026/04/29/video-tiraspolul-cere-eliminarea-taxelor-pentru-stanga-nistrului-chisinaul-modificarile-sunt-despre-oameni/301701>

15 Europa Liberă Moldova, „Câți bani ar putea aduna Fondul de convergență pentru Transnistria până în 2030”, <https://moldova.europalibera.org/a/cati-bani-ar-putea-aduna-fondul-de-convergenta-pentru-transnistria-pana-in-2030/33703035.html> ; Moldpres, „Taxe egale pe ambele maluri ale Nistrului — Parlamentul a votat primele măsuri”, <https://www.moldpres.md/rom/societate/taxe-egale-pe-ambe-le-maluri-ale-nistrului-parlamentul-a-votat-primele-masuri>

Primul exemplu - Strategia de dezocupare și Planul de acțiuni

Un prim reper este Strategia de dezocupare și reintegrare a teritoriului temporar ocupat al Republicii Autonome Crimeea și al orașului Sevastopol, aprobată prin Decretul Președintelui Ucrainei nr. 117/2021¹⁶. Strategia pornește de la premisa că reintegrarea nu este un exercițiu exclusiv administrativ, ci presupune măsuri diplomatice, economice, informaționale, umanitare, juridice și instituționale. Ea include teme relevante pentru analiza de față: dialogul social, documentarea încălcărilor, colectarea probelor, asistența persoanelor afectate, răspunderea, amnistia, lustrarea și pregătirea cadrului juridic pentru perioada post-deocupare.

Strategia nu a rămas un document declarativ. Ea a fost urmată de un plan de acțiuni aprobat de Guvern, cu instituții responsabile, termene, rezultate așteptate, raportare anuală și evaluare periodică¹⁷. Relevanța pentru Republica Moldova constă tocmai în acest mecanism: transformarea obiectivelor politice în sarcini instituționale verificabile.

Exemplele de mai jos din Planul ucrainean sunt utile ca repere de reflecție instituțională: ele arată tipul de întrebări care, după mai mult de trei decenii, ar trebui cel puțin formulate și discutate într-un cadru public și interinstituțional.

Documentarea încălcărilor și investigarea penală

Planul prevede monitorizarea și documentarea sistematică a încălcărilor drepturilor omului și ale dreptului internațional umanitar pe teritoriul ocupat, cu implicarea Oficiului Procurorului General, Ministerului Reintegrării, Ministerului Justiției, SBU, Poliției Naționale și altor instituții. Rezultatul așteptat este introducerea în registrul unic al investigațiilor penale a informațiilor privind infracțiunile comise pe teritoriul ocupat. Acest exemplu arată că investigarea faptelor comise în teritoriile necontrolate poate fi abordată nu doar ca activitate penală individuală, ci ca parte a unui mecanism interinstituțional de colectare, documentare și responsabilizare.

Reconstituirea dosarelor penale și judiciare rămase în teritoriul ocupat

Planul prevede elaborarea unui mecanism de restabilire a materialelor din cauzele penale și judiciare rămase pe teritoriul ocupat, inclusiv soluții pentru cazurile în care reconstituirea nu este posibilă. Pentru Republica Moldova, exemplul este relevant prin întrebarea pe care o ridică: ce se întâmplă cu dosarele, probele, actele procedurale și materialele rămase într-un spațiu necontrolat de autoritățile constituționale.

Persoanele private ilegal de libertate: evidență, statut și sprijin

Planul prevede pentru această categorie un pachet integrat de măsuri: monitorizarea și sistematizarea informației despre aceste persoane, evidență, plăți către persoanele eliberate și familiile lor, protecția drepturilor, reabilitare socială, asistență juridică și un serviciu online dedicat. Planul prevede, de asemenea, elaborarea unui proiect de lege privind stabilirea statutului persoanelor eliberate din locuri de detenție de pe teritoriul ocupat și din Federația Rusă. Aceste măsuri se conectează cu un cadru juridic național separat, care necesită câteva clarificări conceptuale.

Pentru claritate juridică, trebuie precizat un aspect terminologic important. În legislația ucraineană, termenul-cadru folosit nu este „*persoană privată ilegal de libertate*”, ci o formulare mai precisă: „*persoană în privința căreia a fost stabilit faptul privării de libertate*”

¹⁶ Președintele Ucrainei, Decretul nr. 117/2021 privind aprobarea Strategiei de dezocupare și reintegrare a teritoriului temporar ocupat al Republicii Autonome Crimeea și al orașului Sevastopol, 24 martie 2021, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2021#Text>

¹⁷ Cabinetul de Miniștri al Ucrainei. *Dispoziția nr. 1171-r din 29 septembrie 2021 privind aprobarea Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezocupare și reintegrare a teritoriului temporar ocupat al Republicii Autonome Crimeea și al orașului Sevastopol*, în redacția Dispoziției nr. 288-r din 4 aprilie 2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/288-2023-%D1%80#Text>

personală ca urmare a agresiunii armate împotriva Ucrainei” (ucr. „особа, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України”). Această formulare este consacrată prin Legea nr. 2010-IX din 26 ianuarie 2022 privind protecția socială și juridică a acestor persoane și a membrilor familiilor lor.¹⁸ Legea ucraineană nr. 2010-IX nu acordă automat acest statut, ci prevede o procedură formală prin care se stabilește faptul privării de libertate și legătura acesteia cu agresiunea armată. Pentru reflecția moldovenească sunt relevante două elemente: verificarea individuală a statutului și condiția existenței unei legături cauzale între privarea de libertate și acțiunile forțelor sau administrațiilor de ocupație.

Acoperirea temporală. Legea nr. 2010-IX a fost adoptată înainte de invazia pe scară largă din 24 februarie 2022 și răspundea situațiilor acumulate începând cu 2014, odată cu ocuparea Crimeei și conflictul armat din estul Ucrainei. Astfel, cadrul ucrainean tratează agresiunea armată ca fenomen început în 2014, nu doar după invazia totală¹⁹.

Distincția între categorii. Cadrul ucrainean distinge între mai multe categorii de persoane aflate în detenție în teritoriile ocupate, fiecare ridicând probleme juridice diferite²⁰:

(a) Persoane răpite sau reținute de forțele de ocupație în afara oricărei proceduri

Persoane reținute pentru poziție civică, activitate jurnalistică, demonstrarea simbolurilor naționale ucrainene, persecuții politice, ostatici, militari capturați. Acestea sunt încadrate, după procedura specială prevăzută de Legea nr. 2010-IX, la categoria persoanelor în privința cărora s-a stabilit faptul privării de libertate ca urmare a agresiunii armate; ele și familiile lor beneficiază de pachetul de protecție socială și juridică prevăzut de lege.

(b) Persoane „judecate” și deținute de „instanțele” administrațiilor de ocupație pe baza unor articole din Codul penal al Federației Ruse fără echivalent în legea ucraineană

A doua categorie privește persoanele „judecate” și deținute de „instanțele” administrațiilor de ocupație pentru fapte fără echivalent în dreptul ucrainean sau care, în Ucraina, nu constituie infracțiuni. În aceste situații, abordarea ucraineană le tratează ca posibile victime ale persecuției politice și discută posibilitatea ca, după dezocupare, o instanță ucraineană legitimă să constate privarea ilegală de libertate, să anuleze efectele „condamnării” și să deschidă accesul la reparații.

(c) Persoane „judecate” și deținute de „instanțele” administrațiilor de ocupație pentru fapte calificate ca infracțiuni de drept comun

Omoruri, vătămări corporale, jafuri, infracțiuni patrimoniale, infracțiuni privind drogurile și altele. Spre deosebire de categoriile (a) și (b), pentru care există deja un cadru juridic operațional sau o poziție oficială clară, *pentru această categorie cadrul juridic este încă în dezbateri instituțională publică și va deveni operațional, în principal, abia după dezocupare.*

18 Legea Ucrainei nr. 2010-IX din 26 ianuarie 2022 privind protecția socială și juridică a persoanelor private de libertate ca urmare a agresiunii armate împotriva Ucrainei și a membrilor familiilor acestora, art. 2-5. Pentru evaluarea aplicării, a se vedea Verkhovna Rada of Ukraine, Research Service, *Parliamentary Study on the Effectiveness of the Implementation of Law No. 2010-IX*, iunie 2025, https://research.rada.gov.ua/en/documents/page/documents/analyticRSmaterialsDocs_en/hum_social_policy_en/parliam_rs-hsp_en/76533.html

19 Legea Ucrainei nr. 1207-VII din 15 aprilie 2014 privind asigurarea drepturilor și libertăților cetățenilor și regimul juridic pe teritoriul temporar ocupat al Ucrainei, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>

20 Distincția între cele trei categorii și descrierea dezbaterii instituționale ucrainene actuale sunt derivate din pozițiile exprimate în cadrul discuției organizate de Centrul pentru Drepturile Omului ZMINA: Mykola Mirnyj, How should Ukraine respond to court decisions issued during the occupation?, ZMINA Human Rights Center, 1 februarie 2024, <https://zmina.info/en/articles-en/how-should-ukraine-respond-to-court-decisions-issued-during-the-occupation/>. Discuția a reunit, între alții, pe Daria Svyrydova (expertă „Ukraine. 5 AM Coalition”), Vitaliy Sekretar (Procuror-șef adjunct al Republicii Autonome Crimeea și al orașului Sevastopol), Kostiantyn Kharakoz (judecător la Curtea Civilă din regiunea Donețk) și Hanna Khrystova (apărător al drepturilor omului).

Reprezentanții Procuraturii Republicii Autonome Crimeea și a orașului Sevastopol au formulat dilema sub două aspecte:

- ▶ Pe de o parte, anularea automată a tuturor „condamnărilor” ar putea lipsi victimele unor fapte reale de drept comun de recunoaștere și justiție și ar putea permite revenirea în societate a unor persoane fără examinarea faptelor, cu risc de impunitate și vulnerabilitate de securitate publică.
- ▶ Pe de altă parte, recunoașterea automată a acestor „condamnări” este la fel de exclusă, deoarece procesele desfășurate în teritoriile ocupate sunt afectate de violarea sistematică a standardelor procesului echitabil.

Reflecția instituțională ucraineană merge spre un mecanism adaptat de verificare sau revizuire, în care instanța ucraineană legitimă nu „confirmă” actul emis sub ocupație, ci desfășoară o examinare proprie. Materialele produse sub ocupație ar putea fi folosite doar ca sursă informațională, supusă regulilor de admisibilitate și standardelor procesului echitabil aplicabile instanței ucrainene. Modelul discutat include o perioadă tranzitorie în care persoanele „condamnate” și victimele faptelor pretins comise ar putea solicita examinarea cazului de către instanțe ucrainene legitime. Reexaminarea ar trebui să respecte standardele procesului echitabil, să filtreze probele produse sub ocupație, să excludă probele obținute prin tortură sau presiuni și să permită soluții precum clasarea, achitarea, condamnarea pe baza probelor admisibile sau reabilitarea persoanei.

Pentru persoanele care, la momentul dezocupării, se află încă în detenție în baza unor asemenea „condamnări”, problema devine de stringență imediată. Cadrul ucrainean a recunoscut că este necesară reglementarea expresă a statutului lor juridic în perioada tranzitorie, inclusiv a condițiilor unei eventuale eliberări provizorii pe durata reexaminării, pentru a evita prelungirea unei detenții bazate pe un act juridic nerecunoscut de stat, dar fără a periclita siguranța publică acolo unde indiciile faptelor sunt serioase. La momentul redactării prezentei cercetări, nicio variantă finală a mecanismului nu a fost consacrată legislativ.

Pentru Republica Moldova, cadrul ucrainean este relevant prin întrebările pe care le formulează: cine este, în plan juridic, persoana privată ilegal de libertate provenită din regiunea transnistreană; cum se diferențiază între detențiile cu motivație politică, detențiile arbitrare și „condemnările” pentru fapte de drept comun; ce mecanism de verificare poate fi avut în vedere pentru actele structurilor ilegale; și prin ce procedură se poate stabili faptul privării de libertate pentru a permite accesul la sprijin, recunoaștere și eventuale reparații.

Răspundere, amnistie, lustrare și limitele toleranței statului

Planul include acțiuni privind stabilirea criteriilor pentru tragerea la răspundere a persoanelor care au comis crime de război, crime împotriva umanității, încălcări grave ale drepturilor omului și alte infracțiuni comise. Totodată, planul abordează aplicarea amnistiei după dezocupare, cu excluderea persoanelor care au comis crime grave. Relevanța acestui exemplu constă în faptul că asemenea întrebări, cine și pentru ce fapte, ce categorii pot fi tratate diferit, unde sunt limitele amnistiei și cum este abordată colaborarea cu structurile ilegale, sunt transformate în teme de politică publică și de reglementare, nu lăsate exclusiv pentru momentul post-reintegrare.

Actele emise în teritoriul ocupat și principiul „Namibia exception”

Planul prevede elaborarea unui proiect de lege privind depășirea consecințelor ocupației, inclusiv recunoașterea sau verificarea informației din documentele emise de administrațiile de ocupație, cu trimitere expresă la principiul „Namibia exception”²¹. Sunt vizate și aspecte precum restabilirea activității notarilor, avocaților și instanțelor după dezocupare. Acest

21 International Court of Justice, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia [South West Africa] notwithstanding Security Council Resolution 276 [1970]*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, 16, para. 125, <https://www.icj-cij.org/index.php/node/103754>

exemplu este relevant pentru Republica Moldova deoarece tratamentul actelor emise de structurile ilegale din regiunea transnistreană este una dintre întrebările juridice inevitabile ale oricărui scenariu de reintegrare.

Capacitate instituțională: rezervă de cadre și instruiți

Planul prevede crearea unei rezerve de cadre pentru instanțe, organe de drept, autorități publice, sectorul de securitate și administrația publică din teritoriul dezocupat, precum și instruiți pe teme de dezocupare, reintegrare, administrare și justiție de tranziție. Acest exemplu arată că pregătirea reintegrării nu privește doar cadrul normativ, ci și oamenii care vor administra, judeca, investiga, presta servicii și restabili funcționarea instituțiilor.

Al doilea exemplu - „Pașii prioritari ai statului ucrainean după deocuparea Crimeei”

Un al doilea exemplu este documentul „Pașii prioritari ai statului ucrainean după deocuparea Crimeei”, publicat de Reprezentanța Președintelui Ucrainei în Republica Autonomă Crimeea. Relevanța lui ține atât de conținut, cât și de procesul de elaborare, care a implicat instituții de stat, organizații ale societății civile și experți²². Documentul abordează teme care lipsesc din dezbaterile publice moldovenești: amnistia și lustrarea, verificarea documentelor și hotărârilor emise de „instanțele” de ocupație, dreptul de proprietate, demilitarizarea educației și culturii.

Documentul conține elemente concrete de planificare. Pentru restabilirea administrației publice, este prevăzută revenirea etapizată a autorității statului, de la administrații temporare sau militar-civile până la administrații de stat, autorități locale și, ulterior, *alegeri, dar numai după realizarea unor măsuri de reintegrare și asigurarea condițiilor de securitate și pluralism politic*. De asemenea, documentul indică formarea unui rezervor de personal pentru instituțiile publice din teritoriile de ocupate, cursul online „ProKrym: politica de stat privind reintegrarea Crimeei” pentru funcționari publici și programe educaționale privind guvernarea post-conflict²³.

Pe dimensiunea juridică, documentul ucrainean formulează o distincție utilă: *nu orice act produs în perioada ocupației este tratat identic. Această diferențiere arată existența unei reflecții juridice nuanțate, care evită atât recunoașterea globală, cât și anularea mecanică a tuturor efectelor produse în teritoriu*.

- ▶ Documentele care afectează drepturile și libertățile persoanelor și au fost emise de administrațiile de ocupație urmează a fi verificate;
- ▶ majoritatea actelor juridice între persoane private pot fi recunoscute în anumite condiții;
- ▶ actele rezultate din naționalizări, confiscări sau hotărâri ale „instanțelor” de ocupație nu pot fi recunoscute.

Documentul abordează și victimele detenției ilegale, prevăzând eliberarea persoanelor private ilegal de libertate din motive politice și acordarea de asistență medicală, psihologică și de altă natură. Totodată, exclude amnistia pentru persoanele vinovate de crime internaționale sau de contribuție la instaurarea regimului de ocupație și prevede evaluarea individuală a celor care au lucrat în structuri de ocupație.

22 Reprezentanța Președintelui Ucrainei în Republica Autonomă Crimeea, *Pași prioritari ai statului ucrainean după deocuparea Crimeei*, septembrie 2022, <https://ppu.gov.ua/documents/priorytetni-kroky-ukrayinskoyi-derzhavy-pislya-deokupatsiyi-krymu/>

23 Reprezentanța Președintelui Ucrainei în Republica Autonomă Crimeea, cursul online „ProKrym: politica de stat privind reintegrarea Crimeei”, <https://bit.ly/43NIP87>

Al treilea exemplu - Strategia 2024–2026 privind restabilirea puterii de stat

Un al treilea reper este proiectul Strategiei privind restabilirea puterii de stat și reintegrarea populației din teritoriile deocupate ale Ucrainei până în 2026, prezentat public în aprilie 2024²⁴. Proiectul a fost elaborat împreună cu un plan operațional pentru anii 2024-2026 și urmărește restabilirea funcționării autorităților publice, a drepturilor și libertăților, a garanțiilor de securitate și a măsurilor de depășire a consecințelor agresiunii și ocupației. Relevanța acestui proiect este consolidată de faptul că el apare și în planificarea guvernamentală: în planul de acțiuni al Cabinetului de Miniștri pentru 2024, Ministerul Reintegrării apare ca instituție responsabilă pentru elaborarea și prezentarea către Guvern a proiectului de act privind aprobarea Strategiei și a planului operațional de implementare²⁵.

Platforma internațională de coordonare - Crimea Platform

În paralel cu documentele strategice interne, Ucraina a dezvoltat și platforme de coordonare, precum *Crimea Platform*, lansată ca format internațional de consultare privind ocupația Crimeei²⁶. Platforma funcționează pe mai multe niveluri, inclusiv la nivel de șefi de stat și de guvern, parlamente și experți ai societății civile, și are domenii tematice precum politica de nerecunoaștere, sancțiunile, drepturile omului, securitatea și consecințele economice și de mediu ale ocupației.

Relevanța acestui exemplu pentru Republica Moldova constă în ideea de instituționalizare a discuției. Ucraina a creat un cadru în care ocupația, deocuparea, reintegrarea, drepturile omului și protecția victimelor sunt discutate constant, pe niveluri diferite și cu participarea unor actori diverși. În cazul Republicii Moldova, *astăzi nu poate fi identificată public o platformă comparabilă, internă sau internațională, în care dimensiunile juridice, sociale și de drepturile omului ale reintegrării regiunii transnistrene să fie discutate sistematic, în legătură cu scenarii de politici publice.*

Pentru Republica Moldova, comparația ridică o întrebare de politică publică: dacă, după mai mult de trei decenii de control neconstituțional al unei părți din teritoriu, nu există un cadru public comparabil de reflecție asupra justiției, victimelor, actelor emise de structurile ilegale, documentării abuzurilor, integrității și responsabilizării, atunci aceste probleme riscă să fie abordate târziu, fragmentar și reactiv.

24 Comunicare oficială privind prezentarea proiectului Strategiei privind restabilirea puterii de stat și reintegrarea populației din teritoriile deocupate ale Ucrainei până în 2026, aprilie 2024, <https://dn.gov.ua/news/prezentovano-proyekt-strategiyi-vidnovlennya-derzhavnoyi-vladi-ta-reintegraciyi-naselennya-deokupovanih-teritorij-ukrayini-do-2026-roku>

25 Cabinetul de Miniștri al Ucrainei, Planul de acțiuni al Cabinetului de Miniștri pentru anul 2024, atribuții ale Ministerului Reintegrării, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/65c/f91/313/65cf913135996125931042.pdf>

26 Crime Platform, „About Crime Platform”, <https://crimea-platform.org/en/about/>

Figura 2. Cadrul de politici de reînegrare – Moldova vs. Ucraina

REPUBLICA MOLDOVA	UCRAINA - REPER DE REFLECȚIE
<p>NIVEL STRATEGIC</p> <p>X ABSENT</p> <p><i>Nicio strategie de reînegrare adoptată de Guvern sau Parlament</i> <i>Niciun concept-cadru - fără principii, fază, scenariu, indicatori</i> <i>Răspuns oficial al BPR (10.12.2025): nu există asemenea document strategic</i></p>	<p>NIVEL STRATEGIC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strategia de dezocupare și reînegrare a Crimeei (Decret prezidențial nr. 117/2021) • Strategia de restabilire a puterii de stat și reînegrare 2024–2026 • Principii, faze, viziune, indicatori, calendar de implementare
<p>NIVEL SECTORIAL</p> <p>X ABSENT</p> <p><i>Niciun plan sectorial elaborat de ministerele de linie</i> <i>Justiție · sănătate · educație · protecție socială · securitate · economie</i> <i>Ministerul Justiției a confirmat în 2024-2025 că nu a inițiat asemenea document</i></p>	<p>NIVEL SECTORIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan guvernamental de acțiuni cu raportare anuală și evaluare periodică • "Pași prioritari după dezocupare" - grup de lucru cu 36 experți (2022) • Șase direcții tematice: documentare, dosare, deținuți, lustrare, acte, cadre
<p>NIVEL OPERAȚIONAL - INSTRUMENTE BUGETAR-ADMINISTRATIVE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programul Guvernului "UE, Pace, Dezvoltare" - secțiunea "Coeziune între maluri" (Hot. Parlament nr. 269/2025): document politic general • Programul activităților de reînegrare (HG nr. 311/2025): instrument anual de buget - finanțează intervenții punctuale • Planul de acțiuni al BPR pentru 2025: activitatea curentă a Biroului (dialog, proiecte, comunicare) • Legea fiscală 30.04.2026 + Fondul de convergență: măsură sectorială fiscală; crearea fondului anunțată, dar fără mecanism clar de alocare 	<p>NIVEL OPERAȚIONAL · COORDONARE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crimeea Platform - platformă internațională de coordonare • Implementare prin Min. Reînegrare, Min. Justiție, Procuratura Generală, MAI • Consultări periodice cu societatea civilă, experți, parteneri internaționali • Cursuri de pregătire profesională a cadrelor pentru perioada post-dezocupare

Această analiză nu este exhaustivă și nu își propune să evalueze integral experiența Ucrainei. Fiecare dintre elementele menționate, documentarea încălcărilor, investigarea faptelor, statutul persoanelor private ilegal de libertate, tratamentul actelor emise în teritoriile ocupate, reconstituirea dosarelor, amnistia, lustrarea sau pregătirea instituțiilor pentru perioada post-deocupare, necesită o analiză comparată separată. O asemenea analiză ar putea ajuta autoritățile Republicii Moldova să înțeleagă ce întrebări trebuie formulate, ce opțiuni pot fi examinate, ce riscuri trebuie evitate și în ce măsură unele experiențe ucrainene pot servi drept repere, fără a fi preluate mecanic.

Capitolul 2.

Justiția în politica de reintegrare - ce relevă răspunsurile instituționale

Pentru a verifica dacă există un proces instituțional formalizat de pregătire pentru un eventual scenariu de reintegrare, inclusiv pe dimensiunea justiției, în perioada decembrie 2025 - aprilie 2026 au fost adresate solicitări oficiale mai multor autorități relevante. Cererile nu au vizat cauze individuale sau activitatea operațională, ci existența unor analize, documente strategice, consultări și platforme interinstituționale; activitatea Comisiei guvernamentale pentru reintegrarea țării; mecanismele de interacțiune între viceprim-ministrul pentru reintegrare și autoritățile publice; documentele de planificare²⁷.

Răspunsurile primite oferă o imagine relevantă prin analiza lor cumulativă. Problema de politici publice apare exact din cumulul lor: fiecare instituție trimite, explicit sau implicit, responsabilitatea către altă instituție sau către un alt nivel de decizie, iar rezultatul este că nu se poate identifica o platformă sau o instituție în care întrebările de justiție ale reintegrării să fie asumate ca problemă de stat. Dificultățile există și sunt, în anumite cazuri, recunoscute la nivel instituțional, însă lipsește un proces coerent care să le integreze într-o viziune strategică.

2.1. Viceprim-ministrul pentru reintegrare și Biroul politici de reintegrare

Viceprim-ministrul pentru reintegrare și BPR, subdiviziune a Cancelariei de Stat, sunt actorii principali de la care se așteaptă o imagine de ansamblu asupra modului în care reintegrarea este construită ca politică publică. O parte dintre întrebările adresate acestor structuri vizează arhitectura instituțională în sens propriu, mandat, cabinet, secretar de stat, Comisia guvernamentală, asimetria față de cadrul de coordonare pe integrare europeană, și este analizată în Capitolul II. Subsecțiunea de față reține doar întrebările și răspunsurile relevante pentru dimensiunea justiției, segmentul care, în arhitectura actuală, nu pare să fie atribuit clar unei instituții responsabile de coordonare și planificare.

În perioada decembrie 2025 – aprilie 2026, Asociația Promo-LEX a adresat Biroului trei cereri de acces la informații în temeiul Legii nr. 148/2023:

- ▶ cererea nr. 232 din 1 decembrie 2025 - documente de politici publice sectoriale și risc de eschivare²⁸;
- ▶ cererea nr. 246 din 3 decembrie 2025 - arhitectura instituțională a cabinetului Viceprim-ministrului (analizată în Capitolul II)²⁹;
- ▶ cererea nr. 314 din 3 aprilie 2026 - rolul BPR în coagularea demersurilor pe segmentul justiției și demersurile privind cazurile concrete de privare ilegală de libertate, tortură și tratamente inumane³⁰.

27 Asociația Promo-LEX, cererile de acces la informații formulate în temeiul Legii nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public, adresate către Biroul politici de reintegrare, Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor, Procuratura Generală și Serviciul de Informații și Securitate în perioada decembrie 2025 – aprilie 2026; a se vedea Anexa „Lista cererilor de acces la informații formulate”.

28 Asociația Promo-LEX, Cererea de acces la informații nr. 232 din 1 decembrie 2025, adresată Biroului politici de reintegrare, privind mecanismele instituționale și politicile de reintegrare, arhitectura interministerială, documentele strategice, prevenirea răpirilor și riscurile de eschivare; a se vedea Anexa „Lista cererilor de acces la informații formulate”.

29 Asociația Promo-LEX, Cererea de acces la informații nr. 246 din 3 decembrie 2025, adresată Biroului politici de reintegrare, privind arhitectura instituțională responsabilă de reintegrare; a se vedea Anexa „Lista cererilor de acces la informații formulate”.

30 Asociația Promo-LEX, Cererea de acces la informații nr. 315 din 3 aprilie 2026, adresată Biroului politici de reintegrare, privind interacțiunea interinstituțională și politicile publice pe domeniul reintegrării, inclusiv secretarul de stat pentru reintegrare, Comisia guvernamentală, punctele focale sectoriale, justiția și educația; a se vedea Anexa „Lista cererilor de acces la informații formulate”.

Documente de politici publice sectoriale. Cererea nr. 232 a vizat existența unei strategii, a unui concept-cadru sau a unor planuri sectoriale în domenii precum sănătatea, educația, justiția, protecția socială, economia și securitatea, precum și existența unor grupuri de lucru interinstituționale pentru elaborarea acestora. În răspunsul din 10 decembrie 2025, BPR a indicat doar compartimentul „Coeziune între maluri” al Programului de activitate al Guvernului și Programul activităților de reintegrare pentru anul 2025. Acestea sunt însă un program guvernamental general și un instrument bugetar anual, nu politici publice sectoriale. Răspunsul nu nominalizează o strategie distinctă de reintegrare, un concept-cadru, o foaie de parcurs pe justiție sau un grup de lucru interinstituțional dedicat acestei dimensiuni³¹.

Riscul de sustragere de la urmărire penală și limitele monitorizării măsurilor preventive. Cererea nr. 232 a verificat dacă viceprim-ministrul pentru reintegrare și BPR au fost implicați în discuții privind riscul ca persoane aflate sub urmărire penală sau judecată să se sustragă prin aflarea în regiunea transnistreană, precum și dificultățile de aplicare sau monitorizare a măsurilor preventive neprivative de libertate. Întrebările au vizat eventuale sesizări din partea PG, CSM sau altor autorități și participarea BPR la discuții privind un mecanism de control administrativ la trecerea spre/dinspre regiune. Răspunsul BPR din 10 decembrie 2025 a fost negativ: Biroul nu a fost sesizat sau informat și nu a participat, în ultimii cinci ani, la discuții privind un asemenea mecanism.

Rolul BPR în inițierea și facilitarea discuțiilor pe segmentul justiției. Cererea nr. 314 din 3 aprilie 2026 a vizat dacă BPR a inițiat sau facilitat demersuri, solicitări, grupuri de lucru, consultări ori platforme de discuție cu MJ, PG, CSM sau CSP. Răspunsul din 15 aprilie 2026 a fost direct: „Nu am primit și nu am expediat solicitări care țin de domeniul justiției, nu am inițiat crearea unor asemenea grupuri de lucru”³².

Citate împreună, cele trei răspunsuri ale BPR indică faptul că dimensiunea justiției nu este integrată într-un proces clar de coordonare pe reintegrare. Probleme cu impact direct asupra procesului penal, inclusiv riscul de eschivare în regiunea transnistreană, nu au fost transmise către BPR ca temă de coordonare, iar BPR nu a inițiat o platformă de discuție cu instituțiile relevante din sectorul justiției. MJ, PG, CSM și CSP nu apar, în răspunsurile Biroului, ca interlocutori formali într-un proces de analiză a dimensiunii justiției în contextul reintegrării.

2.2. Ministerul Justiției

Într-o politică de reintegrare construită coerent, Ministerul Justiției ar avea un rol firesc în coordonarea dimensiunii sectoriale a justiției: analiza cadrului normativ, scenariile instituționale și dialog organizat cu PG, CSM, CSP și Cancelaria de Stat/BPR.

La 24 februarie 2026, Asociația Promo-LEX a adresat Ministerului Justiției cererea nr. 295, referitoare la perioada 2024-2025³³. Întrebările au vizat documente de pregătire sectorială, grupuri de lucru, consultări, subdiviziuni sau puncte focale, documente strategice, planificarea pentru 2026-2027, monitorizarea problemelor juridice, solicitările către alte autorități și existența unei platforme formalizate cu Viceprim-ministrul pentru reintegrare.

31 Biroul politici de reintegrare, Răspunsul nr. 23-78-12617 din 10 decembrie 2025, la cererea Asociației Promo-LEX nr. 232 din 1 decembrie 2025.

32 Biroul politici de reintegrare, Răspunsul nr. 23-78-4298 din 15 aprilie 2026, la cererea Asociației Promo-LEX nr. 315 din 3 aprilie 2026.

33 Asociația Promo-LEX, Cererea de acces la informații nr. 295 din 24 februarie 2026, adresată Ministerului Justiției, privind justiția în contextul unei eventuale reintegrări a regiunii transnistrene, pregătirea instituțională, cadrul normativ, capacitățile și planificarea strategică pentru perioada 2024-2025; a se vedea Anexa „Lista cererilor de acces la informații formulate”.

Răspunsul Ministerului, confirmă - la nouă dintre cele zece întrebări (nr. 1–4 și 6–10), că asemenea activități, mecanisme sau documente nu există. În perioada 2024–2025, Ministerul Justiției³⁴:

- ▶ nu a inițiat, elaborat, comandat, avizat sau examinat analize, note de concept, rapoarte, studii, scenarii, foi de parcurs sau planuri de acțiuni dedicate pregătirii sectorului justiției pentru un eventual scenariu de reintegrare;
- ▶ nu a constituit și nu a participat la grupuri de lucru, ședințe, consultări sau comisii pe această dimensiune, împreună cu Cancelaria de Stat / Biroul politici de reintegrare ori cu alte autorități competente;
- ▶ nu a instituit o subdiviziune și nu a desemnat un punct focal pentru monitorizarea și coordonarea internă a acestei dimensiuni;
- ▶ nu a elaborat și nu a examinat un document strategic sectorial;
- ▶ nu a planificat, pentru 2026–2027, inițierea unui asemenea document;
- ▶ nu a desfășurat acțiuni de monitorizare și sistematizare a problemelor juridice și instituționale anticipate într-un eventual scenariu de reintegrare;
- ▶ nu a transmis solicitări oficiale către Cancelaria de Stat / BPR, CSM, CSP, PG, MAI sau alte autorități pentru a colecta date ori pentru a sistematiza probleme juridice;
- ▶ nu funcționează o platformă formalizată permanentă de consultări periodice cu Viceprim-ministrul pentru reintegrare și/sau cu Biroul politici de reintegrare pe această dimensiune.

Corelat cu răspunsurile BPR, răspunsul Ministerului Justiției confirmă un gol în arhitectura de coordonare sectorială pe dimensiunea justiției.

2.3. Consiliul Superior al Magistraturii

La 1 decembrie 2025, Asociația Promo-LEX a adresat CSM cererea nr. 243/01.12.2025, vizând patru aspecte: riscul de eschivare a persoanelor cercetate penal în regiunea transnistreană; sesizări sau propuneri către alte autorități; discuții, analize ori ședințe privind justiția în contextul reintegrării; și participarea la platforme sau grupuri de lucru naționale ori internaționale pe aceste teme³⁵.

Răspunsul CSM, comunicat la 18 decembrie 2025, pornește de la delimitarea competențelor Consiliului. Potrivit CSM, atribuțiile sale țin de administrarea judiciară, organizarea sistemului și garantarea independenței autorității judecătorești³⁶. Pe această bază, răspunsul la cele patru întrebări este negativ. În ultimii trei ani, CSM nu a examinat riscul de eschivare a persoanelor cercetate penal în regiunea transnistreană; nu a înaintat sesizări, propuneri sau recomandări către BPR, Cancelaria de Stat, MJ sau alte autorități; nu a inițiat discuții, analize, ședințe sau grupuri de lucru privind justiția în contextul reintegrării; și nu a participat la platforme naționale ori internaționale privind justiția în teritorii necontrolate, tratamentul actelor structurilor ilegale, protecția persoanelor private de libertate sau justiția tranzițională.

Răspunsul conține totuși două nuanțe relevante. CSM arată că membrii săi participă periodic la ședințe cu judecătorii din Căușeni, Rezina și Soroca, unde sunt examinate cauze cu tangență la acest subiect, și că, în discuțiile cu partenerii de dezvoltare, tema este prezentată ca „o provocare pentru întregul sistem judecătoresc”. Consiliul își exprimă preocuparea pentru dificultățile semnalate și afirmă că va continua să monitorizeze eventualele implicații sistemice privind organizarea instanțelor, fără a interveni în fondul activității judiciare sau al organelor de drept.

34 Ministerul Justiției al Republicii Moldova, Răspunsul din 17 martie 2026, la cererea Asociației Promo-LEX nr. 295 din 24 februarie 2026.

35 Asociația Promo-LEX, Cererea de acces la informații nr. 243 din 1 decembrie 2025, adresată Consiliului Superior al Magistraturii, privind mecanismele instituționale și politicile de reintegrare din perspectiva sistemului judiciar; a se vedea Anexa „Lista cererilor de acces la informații formulate”.

36 Răspunsul Consiliului Superior al Magistraturii nr. 2639m/c din 18 decembrie 2025.

Dincolo de delimitarea legală, răspunsul ridică o întrebare instituțională. Cererea Promo-LEX nu solicită intervenția în cauze concrete sau reglementarea măsurilor preventive, ci viza organizarea sistemică a justiției, analize interne, sesizări către autoritățile politicii de reintegrare, grupuri de lucru și participarea la platforme. Aceste teme țin de administrarea judiciară invocată chiar de CSM. Faptul că, în ultimii trei ani, nu a existat nicio ședință, analiză sau notă internă dedicată indică un contrast:

Dificultatea este cunoscută în practică și descrisă de CSM, în dialogul cu partenerii de dezvoltare, ca o „provocare pentru întregul sistem judecătoresc”, dar nu a fost transformată într-un proces instituțional de reflecție. Conștientizarea există, însă o platformă interinstituțională în care aceasta să fie analizată sistematic, împreună cu autoritățile responsabile de justiție și de reintegrare, lipsește.

2.4. Consiliul Superior al Procurorilor

La 1 decembrie 2025, Asociația Promo-LEX a adresat PG și CSP cererea nr. 244/01.12.2025, privind patru aspecte: riscul de eschivare în regiunea transnistreană, dialogul cu autoritățile responsabile de reintegrare, eventualele discuții instituționale privind justiția în contextul reintegrării și organizarea sau participarea la platforme sau grupuri de lucru pe această temă³⁷.

Răspunsul CSP, comunicat la 5 decembrie 2025, reprezintă o declinare integrală a competenței. Consiliul a precizat că „nu are competențe legale în ceea ce privește gestionarea cauzelor penale” și nici în analiza sau administrarea dosarelor penale, redirectionând solicitarea către Procuratura Generală³⁸.

Răspunsul CSP, potrivit căruia gestionarea cauzelor penale ține de competența Procuraturii Generale, este corect în ceea ce privește dosarele concrete, dar nu epuizează problema. În măsura în care cauzele cu legătură transnistreană ridică dificultăți sistemice - sustragerea persoanelor urmărite penal, imposibilitatea executării actelor procedurale, lipsa unor metodologii, nevoia de specializare sau riscul unor practici neuniforme - ele au relevanță și pentru autoadministrarea sistemului procuraturii. Nu pentru soluționarea dosarelor, ci pentru întrebări privind capacitatea profesională a sistemului: formarea procurorilor, eventuale criterii de specializare, transferuri sau repartizări de resurse umane, evaluarea nevoilor instituționale și dialogul cu PG și cu alte autorități competente.

CSP ar putea avea un rol de conectare instituțională, fără a interveni în independența procurorilor sau în conducerea urmăririi penale. Ca actor implicat în cariera procurorilor, Consiliul poate urmări dacă anumite categorii de cauze generează nevoi sistemice privind formarea, specializarea, resursele și coordonarea instituțională.

Corelat cu răspunsul PG, răspunsul CSP arată că întrebarea „*cine transformă dificultățile sistemice ale justiției penale în subiecte de analiză strategică pentru reintegrare?*” nu are încă un destinatar formal clar. Procuratura întâlnește direct dificultățile operative, iar CSP ar putea reflecta asupra impactului lor asupra profesiei. În lipsa unei platforme interinstituționale, aceste niveluri rămân slab conectate.

³⁷ Asociația Promo-LEX, Cererea de acces la informații nr. 244 din 1 decembrie 2025, adresată Procuraturii Generale, privind mecanismele instituționale și politicile de reintegrare și exercitarea atribuțiilor Procuraturii Generale; a se vedea Anexa „Lista cererilor de acces la informații formulate”.

³⁸ Răspunsul Consiliului Superior al Procurorilor nr. 5/7-04d/2025-2840 din 5 decembrie 2025

2.5. Serviciul de Informații și Securitate

Solicitarea adresată SIS a fost formulată ca cerere de regim public: nu au fost cerute date operative, surse, metode, criteriile interne de evaluare sau date cu caracter personal, ci doar identificatori ai documentelor și, unde există, valori statistice agregate. Cererea a invocat și principiul separării informațiilor clasificate de cele neclasificate, prevăzut de art. 11 alin. (4) din Legea nr. 245/2008.

La 27 februarie 2026, Asociația Promo-LEX a adresat SIS cererea nr. 296/27.02.2026³⁹.

Întrebările din solicitare a urmărit trei aspecte:

- ▶ dacă Serviciul deține o evidență neoperativă, agregată sau dezagregată pe categorii funcționale, privind persoanele care au exercitat sau exercită funcții în structurile ilegale din regiune;
- ▶ dacă există documente interne sau interinstituționale de pregătire pentru un eventual scenariu de reintegrare, solicitarea s-a axat pe existența și identificatorii lor, nu la conținut;
- ▶ dacă, în verificările pentru funcții publice sau pentru funcții publice cu statut special, faptul că o persoană a activat anterior într-o structură nelegitimă din regiune este tratat distinct, ca element relevant pentru aviz.

Primul răspuns SIS a fost un refuz integral, cu invocarea generică a secretului de stat⁴⁰. Al doilea răspuns, transmis după o cerere repetată, a confirmat trei aspecte: SIS nu deține evidențe neoperative sau statistice agregate privind persoanele care au exercitat funcții în structurile ilegale; nu a primit, în ultimii trei ani, vreun proiect de act normativ privind un eventual scenariu de reintegrare pentru aviz de securitate; iar activitatea anterioară într-o structură ilegală din regiune nu este prevăzută ca criteriu distinct de verificare în cadrul normativ actual⁴¹.

Privite împreună, cele trei confirmări completează imaginea conturată de BPR, MJ, CSM și CSP: pe segmentul SIS nu există evidențe agregate, proiecte normative transmise spre avizare sau criterii distincte de verificare pentru persoanele care au exercitat funcții în structurile ilegale.

Faptul că SIS nu a primit, în ultimii trei ani, niciun proiect normativ privind reintegrarea spre avizare confirmă indirect lipsa unui document strategic, sectorial sau normativ care să anticipeze un asemenea scenariu și să fi ajuns cel puțin la etapa avizării de securitate. Dacă un asemenea document ar fi fost în lucru, traseul firesc l-ar fi adus la SIS pentru aviz de securitate.

Răspunsul privind verificările pentru funcții publice ridică o problemă distinctă: în Republica Moldova, persoanele care au activat în structuri ilegale sunt verificate exclusiv potrivit cadrului general (Legea nr. 271/2008 și Legea nr. 245/2008), fără ca această activitate să fie prevăzută ca element distinct de evaluare. Spre deosebire de Ucraina, unde au fost discutate instrumente privind colaboraționismul și vetting-ul pentru persoanele provenite din teritoriile ocupate, cadrul moldovenesc nu prevede, în prezent, un mecanism care să permită tratarea diferențiată a acestei categorii într-un eventual scenariu de reintegrare. Din perspectiva pregătirii instituționale, absența unui asemenea instrument este una dintre cele mai sensibile lacune, deoarece ar putea afecta integritatea, securitatea și încrederea publică într-un eventual proces de reintegrare.

39 Asociația Promo-LEX, cererea repetată de acces la informații nr. 296 din 27 februarie 2026, adresată Serviciului de Informații și Securitate, după lipsa unui răspuns în termenul legal; a se vedea Anexa „Lista cererilor de acces la informații formulate”.

40 SIS al Republicii Moldova, Răspunsul nr. 12-H-196/26 din 18 martie 2026, la cererea Asociației Promo-LEX nr. 296 din 27 februarie 2026.

41 SIS al Republicii Moldova, Răspunsul nr. 12-H-321/26 din 7 aprilie 2026, la cererea repetată a Asociației Promo-LEX privind pregătirea instituțională pentru un eventual scenariu de reintegrare.

2.6. Procuratura Generală

Procuratura Generală este una dintre instituțiile în care efectele lipsei controlului efectiv asupra regiunii transnistrene sunt cele mai vizibile: fapte greu de investigat, persoane care se sustrag urmăririi penale, probe dificil de administrat, cauze suspendate și victime fără răspuns efectiv. Întrebarea este dacă aceste dificultăți rămân gestionate de la caz la caz sau sunt transformate în date, practici uniforme, recomandări metodologice și mecanisme de cooperare.

Pentru a verifica dacă aceste dificultăți sunt urmărite instituțional, Promo-LEX a adresat Procuraturii Generale trei cereri de acces la informații. Solicitățile nu au vizat cauze individuale, ci existența unor instrumente de analiză și gestionare: *evidențe statistice, posibilitatea identificării cauzelor cu legătură transnistreană în sistemele informaționale, recomandări metodologice, analize interne, consultări interinstituționale și măsuri privind riscul de eschivare*⁴².

Subsecțiunea nu clasifică persoanele afectate în „victime” și „non-victime” și nu formulează concluzii privind vinovăția în cauze concrete. Toate formele de privare de libertate dispuse de structurile regimului de la Tiraspol sunt ilegale, deoarece aceste structuri nu fac parte din ordinea constituțională și nu oferă garanțiile unui proces echitabil. În același timp, statul are obligația de a aplica legea penală pe întreg teritoriul său și de a investiga atât faptele comise de reprezentanți ai structurilor ilegale, cât și faptele de drept comun produse sau pretins produse în regiune.

Analiza distinge două planuri juridice, care se pot suprapune și necesită instrumente diferite:

Primul plan privește faptele imputabile reprezentanților structurilor ilegale - răpiri, privare ilegală de libertate, tortură, tratamente inumane sau degradante, abuzuri ale structurilor de forță. Întrebarea centrală este cum investighează autoritățile constituționale aceste fapte, cum documentează prejudiciile, protejează victimele și asigură remedii efective.

Al doilea plan privește efectele *de facto* ale pseudo-procedurilor desfășurate în regiune, mai ales atunci când o persoană a fost anterior „judecată” sau privată de libertate de structurile ilegale, iar ulterior ajunge în fața instanțelor constituționale pentru aceeași faptă. Aceste situații nu validează acuzațiile sau „hotărârile” din regiune, dar ridică întrebări dificile: cum se tratează o detenție efectiv suportată, dar dispusă ilegal; dacă această realitate are vreo legătură cu principiul non bis in idem; ce remedii există pentru privarea ilegală de libertate; și cum se conciliază aplicarea legii penale cu obligația de a nu ignora efectele reale ale detenției.

Procuratura Generală a descris regiunea necontrolată ca „o zonă de impunitate, în care persoanele implicate în infracțiuni pot evita urmărirea penală, refugiindu-se pe acest teritoriu”. Constatarea indică o dificultate structurală cu două niveluri.

La nivelul procesual, procurorii se confruntă cu dificultăți concrete: acces limitat la locul comiterii faptelor, imposibilitatea efectuării unor acțiuni de urmărire penală în regiune, neexecutarea citațiilor, mandatelor sau altor acte procedurale, riscul ca persoane vizate să se sustragă urmăririi penale prin aflarea în regiunea transnistreană.

La nivelul de politică publică, aceste dificultăți, deși apar repetat în în realitate, nu sunt încă integrate într-un cadru interinstituțional de analiză, planificare și răspuns normativ.

Răspunsurile Procuraturii Generale sunt relevante prin caracterul lor deschis: instituția nu a negat dificultățile și nu a invocat mecanisme inexistente. Ele conturează o hartă a problemelor reale: dificultăți de investigare, lipsa datelor dezagregate, lipsa unor instrumente metodologice, absența unei subdiviziuni specializate și inexistența unei analize sistematice.

42 A se vedea Anexa „Lista cererilor de acces la informații formulate”, pozițiile 7-9: Cererea Asociației Promo-LEX

zate pentru probleme juridice persistente. Constatărea nu privește exclusiv Procuratura, ci arată nevoia unei platforme de coordonare cu MJ, CSM, instanțele de judecată, MAI, BPR, Guvernul și, după caz alte instituții și Parlamentul.

Investigațiile penale rămân suspendate

Republica Moldova are obligații pozitive de prevenire, investigare efectivă și asigurare a remediilor pentru încălcări grave ale drepturilor omului, inclusiv atunci când faptele au legătură cu regiunea transnistreană. Aceste obligații decurg din jurisdicția *de jure* a statului și din obligațiile internaționale asumate.

Cauzele penale legate de regiune sunt însă afectate de lipsa controlului efectiv: *accesul la locul faptelor este limitat sau imposibil, persoanele vizate nu pot fi aduse în fața organelor constituționale, citațiile și mandatele nu pot fi executate, iar probele sunt greu de obținut sau verificate*. Situația afectează atât cauzele privind abuzurile structurilor ilegale, cât și faptele de drept comun produse sau pretins produse în regiune.

Lipsa controlului efectiv nu explică integral absența unui răspuns instituțional. Unele acțiuni pot fi pregătite și fără acces direct în regiune: sistematizarea declarațiilor victimelor și martorilor, analiza cauzelor suspendate, identificarea obstacolelor persistente, recomandări metodologice, schimb de informații, clarificarea practicilor de calificare juridică și proceduri de sprijin pentru victime. Aceste măsuri nu înlocuiesc accesul la teritoriu, dar pot reduce fragmentarea și transforma blocajele repetate în probleme instituționale asumate.

Dificultatea investigării afectează și accesul victimelor la reparații. Atunci când o cauză rămâne suspendată, victima nu poate valorifica mecanisme de sprijin dependente de finalizarea procesului penal, inclusiv compensarea financiară prevăzută de Legea nr. 137/2016, analizată în Capitolul IV.

Statistica și sistemele informaționale nu sunt configurate pentru cauzele cu legătură transnistreană

Pentru a înțelege amploarea fenomenului, nu este suficientă statistica penală generală pe procuraturi teritoriale, pe articole din Codul penal sau pe stadii procesuale. Informația relevantă pentru această analiză ar presupune o evidență distinctă a cauzelor în care faptele au legătură cu regiunea transnistreană, în special atunci când sunt vizați reprezentanți ai structurilor ilegale de la Tiraspol sau când blocajele procesuale sunt generate de lipsa controlului efectiv asupra regiunii. Solicitarea Promo-LEX a urmărit anume această dimensiune: date privind plângerile și sesizările, cauzele pornite în baza unor articole relevante din Codul penal, inclusiv art. 164, 166, 166/1, 339, 340/1, 351 și alte articole conexe, cauzele încetate, clasate, suspendate, reluate, expediate în judecată și finalizate prin sentințe de condamnare, separat pe ani și pe procuraturi teritoriale.

Pentru a înțelege amploarea fenomenului, statistica penală generală nu este suficientă. Ar fi necesară o evidență distinctă a cauzelor cu legătură transnistreană, în special atunci când sunt vizați reprezentanți ai structurilor ilegale sau când blocajele procesuale sunt generate de lipsa controlului efectiv. Solicitarea Promo-LEX a vizat date privind plângerile, cauzele pornite în baza unor articole relevante din Codul penal, inclusiv art. 164, 166, 166/1, 339, 340/1, 351, și situația cauzelor încetate, clasate, suspendate, reluate, expediate în judecată sau finalizate prin condamnare.

Procuratura Generală a indicat că nu deține asemenea date dezagregate pentru perioada 2023-2025. Această constatare trebuie citită împreună cu Raportul privind activitatea Procuraturii pentru anul 2025⁴³. Raportul privind activitatea Procuraturii pentru anul 2025 conține doar date generale: 107 cauze suspendate la compartimentul exercitarea urmăririi

43 Procuratura Generală a Republicii Moldova, *Raportul de activitate al Procuraturii pentru anul 2025*, Chișinău, 2026, <https://www.procuratura.md/sites/default/files/2026-03/1-1-raportul-de-activitate-procuratura-2025.pdf>

penale, dintre care 30 pe motiv de eschivare; și 7.437 cauze suspendate la compartimentul conducerea urmăririi penale, dintre care 2.286 pe motiv de eschivare. Aceste date nu sunt însă separate pentru cauzele care vizează regiunea transnistreană, reprezentanții structurilor ilegale sau eschivarea prin aflarea persoanei în stânga Nistrului și alte probleme sistemice identificate.

Deși raportul anual este structurat pe mai multe domenii de activitate, acesta nu include o analiză distinctă a cauzelor penale care vizează regiunea transnistreană, blocajele generate de lipsa controlului efectiv, cauzele suspendate din cauza imposibilității efectuării acțiunilor procesuale în regiune sau dosarele în care sunt implicați reprezentanți ai structurilor ilegale.

Această absență este relevantă deoarece același raport menționează priorități privind digitalizarea, interconectarea sistemelor informaționale și colectarea datelor statistice. Raportul arată și că Procuratura a elaborat șapte proiecte de modificare a actelor normative și a avizat 130 de proiecte. Prin urmare, problema nu este lipsa capacității instituționale de analiză, ci faptul că dosarele legate de regiunea transnistreană nu apar ca obiect distinct de analiză sistemică în raportarea anuală a Procuraturii.

Redirecționarea către MAI, ca deținător al unor date integrate în sistemul informațional al organelor de drept, poate fi explicabilă administrativ, dar ridică o întrebare instituțională:

Dacă există un sistem informațional comun, de ce analiza datelor privind cauzele de competența Procuraturii nu poate fi efectuată chiar de Procuratură? Este vorba despre o limitare de acces, despre modul în care sunt configurate câmpurile de evidență sau despre felul în care sistemele informaționale ale instituțiilor comunică între ele? Întrebarea nu cere un răspuns tehnic imediat, dar ar trebui pusă pe agenda instituțională, cu atât mai mult în perspectiva unei eventuale reintegrări, când volumul cauzelor, diversitatea situațiilor și necesitatea unei evidențe clare vor crește considerabil.

O direcție de reflecție ar fi elaborarea unei metodologii interne de colectare și analiză a cauzelor privind regiunea transnistreană. Aceasta nu ar presupune soluționarea imediată a dosarelor sau acces direct în regiune, dar ar permite identificarea tipologiilor de cauze, articolelor cel mai des invocate, motivelor de suspendare, obstacolelor persistente, procuraturilor afectate și măsurilor instituționale necesare. Datele ar putea fi reflectate distinct în rapoartele Procuraturii și transmise către MJ, BPR, Guvern sau Parlament ca bază pentru politici publice.

Problema de fond nu este doar cine deține baza de date, ci dacă sistemul de justiție penală poate produce informație consolidată despre cauzele relevante pentru reintegrare, protecția victimelor și combaterea impunității. Fără o asemenea evidență, dificultățile rămân cunoscute prin cazuri individuale, dar nu sunt analizate ca fenomen instituțional.

Lipsa unor recomandări metodologice poate conduce la practici neuniforme

Procuratura Generală a fost întrebată dacă a elaborat recomandări metodologice, instrucțiuni, ghiduri sau alte documente interne privind investigarea cauzelor cu legătură cu reprezentanții structurilor ilegale. Solicitarea a vizat și consultări cu MAI, BPR, MJ sau alte autorități privind documentarea faptelor, administrarea probelor, executarea actelor procedurale și localizarea persoanelor.

Asemenea cauze ridică probleme persistente: calificarea privării ilegale de libertate, raportul dintre răpire, detenție ilegală și tratamente inumane, aplicarea art. 166/1 Cod penal, documentarea faptelor fără acces la locul comiterii, protecția victimelor și martorilor, administrarea probelor indirecte și cooperarea instituțională.

În lipsa unor repere metodologice, procurorii soluționează individual probleme cu natură sistemică. Aceasta nu înseamnă că soluțiile sunt greșite, ci că pot deveni neuniforme și dependente de experiența fiecărui procuror sau a fiecărei procuraturi teritoriale. Pentru victime, neuniformitatea poate produce diferențe de tratament; pentru instituții, reduce capacitatea de a învăța din practică.

Efectele detenției ilegale din regiune asupra proceselor constituționale nu au încă o abordare sistematizată

O problemă distinctă apare atunci când o persoană a fost anterior „judecată” și privată ilegal de libertate în regiune, iar ulterior ajunge în fața instanțelor constituționale pentru aceeași faptă. Situația ridică întrebări privind efectul unei detenții executate *de facto* în baza unei „sentințe” ilegale, aplicabilitatea principiului *non bis in idem*, eventuala luare în considerare a detenției la individualizarea răspunderii și remediile pentru privarea ilegală de libertate.

La aceste dificultăți juridice se adaugă condițiile de detenție din regiune: ani de privare efectivă de libertate în spații fără monitorizare independentă, fără garanții reale împotriva torturii și tratamentelor inumane și fără protecțiile disponibile persoanelor deținute sub controlul autorităților constituționale, aspecte analizate în Capitolul I.

A lua în considerare realitatea unei detenții efectiv suportate nu înseamnă recunoașterea „sentinței” ilegale. Totuși, refuzul oricărui efect juridic nu răspunde complet întrebării privind anii de detenție executați efectiv. Dificultatea constă în concilierea nerecunoașterii structurilor ilegale cu aplicarea legii penale și protecția drepturilor persoanei.

Răspunsul Procuraturii Generale nu indică existența unei analize sistematizate pe acest subiect. Problema nu poate fi tranșată doar de Procuratură: ea implică expertiză internațională, CSJ, Ministerul Justiției și, eventual, Parlamentul. Absența unei analize comune creează riscul ca situații similare să fie soluționate diferit de la caz la caz.

Cazul Minciuna - ilustrare a dificultății

Un exemplu recent este cauza Minciuna Andrei, soluționată în primă instanță prin sentința Judecătorei Căușeni, sediul Ștefan Vodă, din 26 decembrie 2025, și reexaminată prin decizia Curții de Apel Centru din 25 februarie 2026^{44,45}. Persoana a fost judecată în ordinea constituțională pentru omor, faptă pentru care executase deja, între 14 martie 2018 și 2 decembrie 2024, o privare efectivă, dar ilegală, de libertate în regiunea transnistreană, în baza unei „sentințe” emise de structurile ilegale.

Instanța de fond a aplicat logica principiului *non bis in idem*, reținând că, deși „sentința” structurilor ilegale nu este un act jurisdicțional valabil, privarea efectivă de libertate timp de peste șase ani și jumătate nu poate fi ignorată. Pe această bază, instanța a dispus încetarea procesului penal în temeiul art. 391 alin. (1) pct. 6 Cod de procedură penală - „*alte circumstanțe care exclud pornirea urmăririi penale și tragerea la răspundere penală*”.

Curtea de Apel Centru a admis recursul procurorului, a casat sentința și a dispus rejudecarea. Curtea a reținut că „instanțele” din regiune nu sunt instanțe instituite prin lege, detenția dispusă de aceste structuri este ilegală în sensul art. 5 § 1 CEDO, iar principiul *non bis in idem* nu este aplicabil atunci când „judecarea” și „condamnarea” anterioare au avut caracter ilegal. Curtea a indicat și posibilitatea valorificării drepturilor într-o cauză penală distinctă privind privațiunea ilegală de libertate, în care persoana are statut de victimă.

Cauza este în rejudecare, iar prezenta analiza nu se pronunță asupra soluției de fond. Cazul este relevant deoarece evidențiază o problemă sistemică: nu validarea faptelor stabilite de o „instanță” de la Tiraspol, ci tratamentul juridic al unei detenții reale, executate de

44 Judecătoria Căușeni, Sentința în cauza nr. 1-166/25, 26 decembrie 2025, cauza Minciuna.

45 Curtea de Apel Centru, Decizia nr. 1r-125/26, 25 februarie 2026, cauza Minciuna.

facto în condiții precare, deși dispusă ilegal, pentru aceeași faptă dedusă ulterior judecății constituționale.

Două întrebări instituționale rămân deschise:

- ▶ Cum sunt gestionate, la nivel instituțional, două realități care coexistă? Pe de o parte, art. 4 din Codul penal, care stabilește aplicarea legii penale pe întreg teritoriul Republicii Moldova, inclusiv pe cel necontrolat, fără excepții, ceea ce înseamnă că organele constituționale au obligația să investigheze și să deducă judecății faptele comise acolo. Pe de altă parte, faptul că aceleași persoane au suportat privări efective de libertate, de durată, dispuse ilegal de structurile regimului de la Tiraspol, în condiții greu de imaginat, ale căror consecințe materiale s-au produs integral asupra persoanei. *Cum pot fi abordate instituțional aceste două realități, astfel încât exercitarea obligației de investigare să nu afecteze disproportațional drepturile persoanei care a suportat deja, în fapt, o sancțiune - chiar ilegală - pentru aceeași faptă?*
- ▶ Cât de efectiv este remediul indicat de Colegiul penal al Curții de Apel Centru? Potrivit deciziei, persoana își poate valorifica drepturile într-o cauză penală separată, în care are statut de victimă. Însă, după cum reiese chiar din cauza analizată, dar și din experiența generală a cauzelor din această categorie, examinată în subsecțiunile anterioare ale prezentului capitol, *asemenea dosare stau, de regulă, suspendate sau nesoluționate. Un remediu indicat formal, dar practic inaccesibil, nu închide problema de fond, ci o amână.*

Riscul de prescripție trebuie evaluat anticipat

Unele fapte grave comise în regiune datează de mulți ani. În lipsa unor acțiuni procesuale eficiente sau a unor soluții legislative adaptate, apare riscul ca anumite fapte să devină imposibil de sancționat din cauza prescripției. Această problemă nu este doar tehnică-penală: ea privește capacitatea statului de a evita transformarea impunității *de facto* într-o impunitate juridică definitivă.

Pentru tortură, tratament inuman sau degradant, prescripția nu se aplică, potrivit art. 60 alin. (8) Cod penal. Riscul persistă însă pentru fapte calificate altfel, precum abuzul de putere necalificat ca tortură, uzurparea de calități oficiale sau lipsirea ilegală de libertate. Art. 60 alin. (4) Cod penal prevede întreruperea prescripției atunci când cauza ajunge în instanță pentru examinare în fond. Dacă dosarele rămân suspendate la etapa urmăririi penale, acest mecanism nu se activează, cu rezerva aplicării regulilor privind suspendarea prescripției în caz de sustragere.

Calificarea juridică a faptelor și actele procesuale necesare pentru protejarea acestor dosare împotriva prescripției nu apar, până în prezent, pe nicio agendă publică. Problema prescripției ar trebui analizată în legătură cu obligațiile procedurale ale statului, cu standardele internaționale și cu dificultățile obiective generate de lipsa controlului efectiv asupra regiunii, o astfel de analiză nu există.

Repere comparative - Ucraina înainte de 2022

Experiența Ucrainei este utilă aici ca reper de proces, nu ca model transferabil. Delimitarea temporală este importantă: după invazia rusă la scară largă din februarie 2022, răspunsul penal ucrainean a intrat într-o etapă diferită, dominată de crime de război, colaboraționism, cooperare internațională și documentare masivă. Pentru Republica Moldova, mai relevantă este perioada 2014-februarie 2022, când Ucraina gestiona Crimeea anexată și părți din Donbas aflate în afara controlului efectiv.

În această perioadă, Ucraina a dezvoltat instrumente juridice și instituționale utile ca repere de reflecție pentru Republica Moldova.

Figura 3. Repere comparative - Ucraina înainte de 2022

Reper	Conținut	Sursă
<p>Act normativ-cadru privind regimul juridic al teritoriului ocupat</p>	<p><i>Ucraina a adoptat un act normativ-cadru privind regimul juridic al teritoriului ocupat. Legea nr. 1207-VII din 15 aprilie 2014 privind asigurarea drepturilor și libertăților cetățenilor și regimul juridic pe teritoriul temporar ocupat al Ucrainei stabilește statutul juridic al teritoriului ocupat, particularitățile funcționării autorităților publice în raport cu acel teritoriu și garanții privind drepturile și libertățile persoanelor. Legea reglementează inclusiv intrarea și ieșirea din teritoriul ocupat, stabilește că actele structurilor create în afara ordinii constituționale sunt nule și menține regimul până la restabilirea ordinii constituționale. Republica Moldova nu dispune, în prezent, de un act normativ-cadru comparabil, care să reglementeze sistematic efectele juridice ale funcționării regimului <i>de facto</i> din regiunea transnistreană.</i></p>	<p>Legea nr. 1207-VII din 15 aprilie 2014 privind asigurarea drepturilor și libertăților cetățenilor și regimul juridic pe teritoriul temporar ocupat al Ucrainei</p> <p>MAE Ucraina – nota oficială</p>
<p>Proceduri speciale de urmărire penală și judecată în lipsă (<i>in absentia</i>)</p>	<p><i>Ucraina a dezvoltat proceduri speciale de urmărire penală și judecată în lipsă. În octombrie 2014, Codul de procedură penală al Ucrainei a fost completat cu un capitol special privind investigația prealabilă specială și judecata în absență - art. 297-1 ș.a. Inițial, procedura a fost gândită pentru a permite tragerea la răspundere a fostei conduceri Yanukovych; a fost extinsă și adaptată apoi pentru cauze legate de Crimeea și Donbas. Procedura permite continuarea urmăririi penale și a judecății atunci când inculpatul se află pe teritoriu temporar ocupat sau în statul-agresor și se sustrage organelor constituționale.</i></p>	<p>Consiliul Europei – analiză CPP UA</p>
<p>Specializarea capacității procuraturii pe cauzele teritoriilor ocupate</p>	<p>Ucraina a început să specializeze capacitatea procuraturii pe cauzele legate de teritoriile ocupate. Potrivit analizei publicate de The London Ukrainian Review, în 2019 Oficiul Procurorului General al Ucrainei a creat o unitate centrală pentru crime de război la Kyiv, iar procuraturile specializate pentru Crimeea și Donbas construiau deja cauze privind fapte comise în legătură cu aceste teritorii.</p>	<p>London Ukrainian Review – Ukraine's pursuit of justice</p>
<p>Integrarea deocupării și reintegrării în documente strategice și planuri de acțiuni</p>	<p>Ucraina a integrat deocuparea și reintegrarea în documente strategice și planuri de acțiune, aspect analizat în subsecțiunea comparativă dedicată Ucrainei.</p>	<p>(pentru detalii, a se vedea subsecțiunea comparativă privind Ucraina)</p>

De ce Procuratura Generală nu poate acoperi, prin propriul mandat, întreaga dimensiune penală a reintegrării?

Elementul comun al problemelor expuse este caracterul lor interinstituțional. Procuratura are un rol central în investigarea faptelor, însă blocajele identificate depășesc urmărirea penală: *ele țin de sistemele informaționale, cadrul normativ, cooperarea cu alte autorități și politica publică de reintegrare.* Această limită rezultă chiar din răspunsul PG din 27 aprilie 2026: *„Pentru asigurarea unei investigații eficiente și prompte a încălcărilor de lege în regiunea transnistreană este utilă identificarea și remedierea lacunelor cadrului normativ, clarificarea și delimitarea competențelor instituționale, precum și instituirea unor mecanisme eficiente de cooperare interinstituțională.”*

În același răspuns, Procuratura a apreciat ca judicioasă elaborarea unor instrucțiuni metodologice privind investigarea acestei categorii de cazuri, inclusiv stabilirea unor standarde clare de colectare și administrare a probelor în condițiile specifice regiunii. A indicat, totodată, necesitatea cooptării mediului academic și utilitatea expertizei statelor cu experiență în gestionarea unor situații comparabile. În final, PG și-a exprimat disponibilitatea de a coopera pentru soluționarea provocărilor și consolidarea pregătirii strategice pentru scenariul reintegrării, inclusiv prin dezvoltarea unui cadru normativ coerent, predictibil și eficient, adaptat particularităților regiunii.

Răspunsul este relevant prin deschiderea instituțională exprimată. Procuratura nu se limitează la indicarea constrângerilor, ci formulează elementele unei posibile agende de lucru: *evaluarea lacunelor normative, clarificarea competențelor, cooperare interinstituțională, metodologii de investigare, standarde probatorii și valorificarea expertizei academice sau comparative.*

Răspunsurile analizate indică lipsa unui asemenea spațiu comun de lucru: CSP și CSM au delimitat competențele lor, MJ nu a indicat analize sau documente sectoriale, SIS nu a confirmat existența unor planuri publice, iar BPR nu a indicat o platformă în care justiția penală să fie discutată sistematic ca parte a reintegrării. Constatarea nu este un reproș adresat unei instituții, ci o problemă de arhitectură: Procuratura întâlnește direct efectele impunității din regiune, dar nu are și instrumentele pentru a le transforma singură într-o politică publică.

O fereastră instituțională relevantă este procesul de elaborare a Programului de Dezvoltare Strategică a Procuraturii pentru anii 2026–2030⁴⁶. Conceptul prevede obiective strategice și un plan de acțiuni cu termene, subdiviziuni responsabile, estimări bugetare și indicatori de performanță.

Totodată, conceptul identifică expres probleme precum lipsa interoperabilității sistemelor informatice, digitalizarea incompletă, deficiențele în sistemul de indicatori, cooperarea interinstituțională limitată și nevoia de consolidare a capacității Procuraturii. *Aceste elemente creează un cadru potrivit pentru includerea unei componente dedicate cauzelor penale care vizează regiunea transnistreană, reprezentanții structurilor ilegale și blocajele generate de lipsa controlului efectiv asupra regiunii.*

⁴⁶ Procuratura Generală a Republicii Moldova, „Inițiativă pentru o Procuratură modernă în Moldova: Noul Program de Dezvoltare Strategică pentru 2026–2030”, comunicat de presă, 20 iunie 2025, <https://www.procuratura.md/stiri-si-mass-media/comunicate-de-presa/initiativa-pentru-o-procuratura-moderna-moldova-noul> ;

O asemenea componentă nu ar transforma Programul Procuraturii într-o strategie de reintegrare, dar ar permite ca problemele întâlnite în urmărirea penală, cauze suspendate, lipsa datelor distincte, administrarea dificilă a probelor, riscul de eschivare, lipsa reperelor metodologice și nevoia de cooperare, să fie tratate ca probleme instituționale, nu doar ca dificultăți ale unor dosare individuale.

În mod practic, Programul ar putea include acțiuni privind elaborarea unei metodologii interne pentru cauzele relevante regiunii transnistrene, crearea unor câmpuri statistice în sistemele informaționale, reflectarea distinctă a acestor cauze în rapoartele anuale și consultări tematice cu MJ, CSM, MAI, BPR, CSP, mediul academic și societatea civilă.

Această posibilitate este importantă deoarece conceptul Programului prevede un proces participativ, cu implicarea PG, CSP, procurorilor, MJ, organelor de drept, sistemului judecătoresc, avocaturii, partenerilor internaționali și societății civile. Includerea dimensiunii transnistrene în Programul 2026-2030 ar fi, astfel, un pas realist în cadrul unui proces de planificare deja inițiat.

Capitolul 3.

Arhitectura instituțională deficitară pentru reintegrare

Capitolul III examinează arhitectura instituțională a reintegrării ca factor care influențează direct pregătirea statului pe dimensiunea justiției și protecției victimelor. Întrebarea centrală nu este doar dacă există instituții responsabile formal de reintegrare, ci dacă acestea pot identifica probleme juridice relevante, convoca actorii competenți, coordona analiza interinstituțională și transforma dificultățile recurente în opțiuni de politici publice.

Absența dimensiunii justiției în pregătirea reintegrării indică limitele arhitecturii actuale de coordonare. Fără un mecanism care să reunească BPR, MJ, PG, CSM, CSP, instituțiile de securitate și alte autorități relevante, problemele rămân tratate separat, în limitele competenței fiecărei instituții, fără un spațiu comun de analiză și planificare.

Analiza pornește de la modelul actual, centrat pe Viceprim-ministrul pentru reintegrare și BPR, după dispariția fostului Minister al Reintegrării. Schimbarea este relevantă prin întrebările pe care le ridică: *ce funcții au fost preluate, ce funcții depind de cooperarea ocazională a ministerelor și ce componente ale pregătirii pentru reintegrare nu au astăzi un titular instituțional clar.*

Capitolul nu substituie o evaluare funcțională completă a mecanismului guvernamental de reintegrare. El evidențiază doar limitele arhitecturii actuale care afectează pregătirea pe dimensiunea justiției, protecției victimelor și responsabilizării.

3.1. Structura instituțională limitată și fragmentată pe dimensiunea reintegrării

Pentru a înțelege arhitectura actuală, este util un reper instituțional anterior. Între 2001 și 2008, Republica Moldova a avut un **Minister al Reintegrării**, organ central de specialitate, cu structură proprie, buget de minister și poziție ierarhică clară în Guvern. Regulamentul aprobat prin HG nr. 928/2005 îl definea drept instituția care „*promovează politica Guvernului în domeniul reintegrării statului*” și îi atribuia trei sarcini principale⁴⁷:

- ▶ realizarea politicii de reintegrare teritorială, politică, economică și socială;
- ▶ elaborarea cadrului legislativ necesar reintegrării; și
- ▶ desfășurarea procesului de negocieri pentru soluționarea diferendului transnistrean.

Dincolo de această formulare generală, regulamentul conferea ministerului o serie de atribuții cu relevanță directă pe dimensiunea coordonării interinstituționale. Ministerul era împuternicit să *coordoneze politica organelor centrale de specialitate* orientată spre susținerea procesului de reintegrare - ceea ce, în limbajul administrativ, înseamnă că putea da direcții obligatorii altor ministere în materia reintegrării. Ministerul elabora proiecte de acte normative pe dimensiunea reintegrării, inclusiv în colaborare cu alte autorități. El era abilitat să elaboreze *scenarii și strategii de rehabilitare post-reintegrare* - o atribuție cu caracter prospectiv și de planificare, care presupunea gândirea sistematică a unui scenariu de reintegrare. Ministerul stabilea relații cu misiunile diplomatice în probleme de reintegrare și colabora instituțional cu societatea civilă, inclusiv din raioanele de est.

⁴⁷ Guvernul Republicii Moldova, Hotărârea nr. 928 din 30 august 2005 cu privire la aprobarea Regulamentului Ministerului Reintegrării, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 119-122, art. 1001, 9 septembrie 2005, <http://www.lex.md/registru/registru.php?comp=&type=&bd=&bm=&by=&ed=&em=&ey=&publ=&offs=14420>

Aceasta nu înseamnă că existența unui minister al reintegrării ar fi rezolvat, de una singură, problemele de justiție analizate. Dimensiunea justiției rămâne în responsabilitatea instituțiilor competente, MJ, PG, CSM, CSP și instanțele judecătorești. Relevanța fostului minister constă însă în faptul că oferea un reper instituțional mai puternic pentru coordonarea politicii de reintegrare și convocarea instituțiilor sectoriale atunci când problemele depășeau competența unei singure autorități.

Elementul central era dreptul Ministerului Reintegrării de a exercita *controlul* asupra realizării politicii statului în domeniul reintegrării de către celelalte ministere. Ministerul putea convoca ședințe cu factori de decizie ai ministerelor, altor autorități centrale, instituțiilor științifice și organizațiilor guvernamentale sau neguvernamentale. Astfel, nu era doar participant la coordonare, ci avea un mandat expres de supraveghere și verificare a modului în care ministerele integrau politica de reintegrare în propriile domenii.

După dizolvarea Ministerului Reintegrării în 2008, în locul acestuia nu a fost creat un alt organ central de specialitate responsabil exclusiv de politica de reintegrare. Modelul instituțional a fost reconfigurat în jurul unei funcții politice de rang înalt – *Viceprim-ministrul pentru reintegrare*, asistată inițial de o structură administrativă în cadrul Aparatului Guvernului, iar ulterior de *BPR din cadrul Cancelariei de Stat*.

O precizare este însă necesară. Funcția de „control” exercitată anterior de Ministerul Reintegrării nu a dispărut complet după 2008, dar a fost distribuită între două componente: Viceprim-ministrul pentru reintegrare, ca actor politic, și BPR, ca structură operațională de coordonare și solicitare a informațiilor. Împreună, acestea pot realiza acțiuni precum solicitări oficiale, convocări interministeriale și sesizări ale autorităților competente. Diferența față de regimul anterior este însă structurală, pe trei niveluri:

- ▶ *În primul rând, există o fragmentare a funcției: ceea ce înainte aparținea unui titular unic, cu identitate instituțională proprie, aparat administrativ propriu și buget de minister, este astăzi împărțit între un demnitar fără portofoliu și o subdiviziune a Cancelariei de Stat.*
- ▶ *În al doilea rând, diferența terminologică are relevanță juridică. HG nr. 928/2005 vorbea despre „dreptul de a exercita controlul”, ceea ce permitea verificarea formală a modului în care ministerele integrau politica de reintegrare. Regulamentul actual al BPR vorbește despre „coordonare”, utilă pentru comunicare și activități comune, dar fără aceleași pârghii formale de verificare.*
- ▶ *În al treilea rând, componenta politică (viceprim-ministrul) nu dispune de un aparat administrativ propriu și depinde integral, pentru orice acțiune operațională, de capacitatea BPR, care are 15 funcții și un Serviciu juridic cu un singur specialist.*

Modelul post-2008 era compus din trei componente:

- A.** Viceprim-ministrul pentru reintegrare, responsabil de reprezentarea și coordonarea politică;
- B.** BPR, ca subdiviziune tehnică a Cancelariei de Stat; și
- C.** Comisia guvernamentală pentru reintegrarea țării, instituită în 2011 ca mecanism formal de coordonare interministerială, dar neconvocată din 2020.

Justificarea reformei a fost ridicarea dosarului transnistrean la un nivel guvernamental superior⁴⁸. Plasarea responsabilității la nivel de Viceprim-ministru ar fi trebuit să ofere o capacitate mai mare de coordonare orizontală decât modelul unui minister specializat. Rațiunea nu este lipsită de fundament: ***reintegrarea este un domeniu transversal.*** Totuși, această formulă funcționează doar dacă funcția politică este susținută de un aparat administrativ suficient și de un mecanism formalizat de coordonare interministerială. În lipsa lor, „*influențarea pe orizontală*” riscă să rămână mai curând o ipoteză politică decât o realitate instituțională.

48 Valentin Ursu, „Resortul Reintegrării a fost ridicat la un nivel superior”, *Radio Europa Liberă Moldova*, 18 septembrie 2009, <https://moldova.europalibera.org/a/1825376.html>

Actuala structură instituțională a reintegrării este concentrată într-un nucleu restrâns, Viceprim-ministrul pentru reintegrare și BPR, în timp ce ministerele de linie nu dispun de capacități interne dedicate pentru pregătirea reintegrării. Această structură poate susține gestionarea curentă a negocierilor, comunicarea instituțională și proiectele punctuale, dar pare insuficientă pentru planificare strategică, coordonare sectorială, integrarea dimensiunii justiției și pregătirea unui scenariu real de reintegrare.

A. Viceprim-ministrul pentru reintegrare

Viceprim-ministrul pentru reintegrare este demnitar de rang înalt în Guvern și reprezentantul politic al Chișinăului în negocierile privind reglementarea transnistreană⁴⁹. Această poziționare oferă dosarului vizibilitate politică și acces la nivelul guvernamental de decizie. Totuși, funcția nu echivalează cu existența unui organ central de specialitate sau a unui aparat administrativ propriu capabil să elaboreze politici, să coordoneze tehnic ministerele și să monitorizeze implementarea măsurilor de reintegrare.

Problema nu este reprezentarea dosarului la nivel de viceprim-ministru; **pentru un domeniu transversal, rangul politic înalt este necesar**. Problema apare atunci când funcția nu este susținută de infrastructură instituțională suficientă: aparat de suport funcțional, proceduri clare, coordonare interministerială formalizată și capacitate analitică sectorială. În lipsa lor, rolul politic depinde de capacitatea limitată a BPR și de cooperarea ad-hoc a ministerelor.

Potrivit Legii nr. 199/2010, funcția de demnitate publică se ocupă prin mandat, direct sau indirect, prin numire⁵⁰. Mandatul încetează odată cu schimbarea Guvernului sau retragerea sprijinului politic, iar funcția de viceprim-ministru trebuie reinstuită în fiecare formulă guvernamentală. În perioadele de tranziție sau vacanța a funcției, componenta politică și strategică a arhitecturii de reintegrare rămâne, *de facto*, suspendată.

Spre deosebire de viceprim-miniștrii care coordonează un minister-cheie, viceprim-ministrul pentru reintegrare nu are minister propriu, nu conduce un organ central de specialitate, nu administrează buget ministerial și nu dispune de direcții de specialitate, resurse umane sectoriale sau proceduri proprii de coordonare.

Cabinetul viceprim-ministrului - un element relevant pentru evaluarea capacității operaționale a viceprim-ministrului pentru reintegrare este existența și funcționarea cabinetului propriu. Cadrul general pentru personalul din cabinetele persoanelor cu funcții de demnitate publică este reglementat de Legea nr. 80/2010, iar BPR a indicat expres că funcțiile din cabinetul viceprim-ministrului pentru reintegrare pot fi completate în temeiul art. 8 alin. (5) din această lege⁵¹.

În organigrama Cancelariei de Stat, Cabinetul viceprim-ministrului pentru reintegrare este prevăzut *cu statut de serviciu*, în timp ce Cabinetul viceprim-ministrului pentru integrare europeană are *statut de direcție*. Diferența nu trebuie absolutizată, dar indică niveluri diferite de capacitate administrativă. În plus, Regulamentul BPR prevede că Biroul asigură suportul organizatoric și informațional al viceprim-ministrului pentru reintegrare, ceea ce face ca, în lipsa unui cabinet funcțional, suportul operațional să revină în principal BPR.

Răspunsurile BPR arată că existența formală a cabinetului nu echivalează cu funcționarea lui efectivă. În răspunsul din 8 decembrie 2025, BPR a comunicat că, în semestrul I al anului 2025, Prim-ministrul a aprobat cabinetul viceprim-ministrului pentru reintegrare, cu două funcții de consilier, ca „restabilire” a unei capacități existente anterior.⁵² În răspunsul din 15

49 Legea nr. 136 din 7 iulie 2017 cu privire la Guvern, disponibilă pe portalul Registrului de stat al actelor juridice al Republicii Moldova: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133423&lang=ro

50 Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=60948&lang=ro

51 Hotărârea Guvernului nr. 132/2011 privind aprobarea Regulamentului Comisiei guvernamentale pentru reintegrarea țării, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=23477&lang=ro

52 Biroul politici de reintegrare, Răspunsul nr. 23-78-12454 din 8 decembrie 2025, la cererea Asociației Promo-LEX nr. 246 din 3 decembrie 2025.

aprilie 2026, BPR a reconfirmat că „*la moment, funcțiile din cabinetul viceprim-ministrului pentru reintegrare nu sunt ocupate*”. Prin urmare, funcțiile există în arhitectura formală și au fost restabilite în semestrul I 2025, dar nu erau ocupate la datele confirmate oficial.

Constatarea este importantă: viceprim-ministrul pentru reintegrare are rang politic înalt, dar cabinetul său, instrumentul imediat de suport politic, analitic și instituțional, nu funcționa efectiv la datele confirmate oficial. În consecință, suportul operațional rămâne concentrat în BPR, accentuând dependența de o structură administrativă deja limitată.

Secretar de stat al Guvernului pentru reintegrare (funcție creată, dar vacantă)

Instituirea funcției de *secretar de stat al Guvernului pentru reintegrare* poate fi interpretată ca o încercare de a crea o verigă profesională între nivelul politic, reprezentat de viceprim-ministru, și nivelul tehnic-administrativ, reprezentat de BPR și ministerele de linie. Această funcție apare într-un context mai larg de reorganizare a Cancelariei de Stat și de consolidare a capacităților sale pentru gestionarea unor priorități guvernamentale transversale.

Organigrama Cancelariei de Stat din martie 2025 arăta deja o structură diferențiată a capacităților de suport⁵³:

- ▶ Cabinetul viceprim-ministrului pentru integrare europeană figura cu 6 unități;
- ▶ Cabinetul viceprim-ministrului pentru reintegrare cu 2 unități;
- ▶ Biroul pentru integrare europeană (BIE) avea 41 de unități, iar BPR 15 unități.

Proiectul de modificare a HG nr. 657/2009 a prevăzut mai mulți secretari de stat ai Guvernului, inclusiv trei pentru integrare europeană și unul pentru reintegrare. Nota de fundamentare arată o consolidare amplă pentru integrarea europeană, inclusiv suplimentarea Biroul pentru integrare europeană (BIE) cu 25 de unități, în timp ce pentru reintegrare era prevăzută doar o funcție de secretar de stat. Elementul central nu este comparația numerică, ci faptul că nota de fundamentare recunoaște caracterul strategic al dosarului transnistrean. Ea justifică funcția prin necesitatea unei gestionări „mai active și mai intense”, a eficientizării coordonării politicilor sectoriale și a impulsivității planificării măsurilor prioritare.

Această recunoaștere instituțională este importantă și se conectează la preocupările Promo-LEX semnalate anterior în spațiul public. În intervenția de la Conferința din 2025, Promo-LEX a atras atenția asupra vidului instituțional resimțit de victimele abuzurilor din regiunea transnistreană și asupra întrebării de bază: cine preia cazul unei persoane eliberate din detenție ilegală sau aflate în nevoie de protecție și unde o direcționează.⁵⁴ Instituirea funcției de secretar de stat pentru reintegrare poate fi privită, cel puțin teoretic, ca un pas în direcția consolidării coordonării, dar numai dacă funcția este ocupată efectiv și integrată într-un mecanism real de lucru.

Potrivit răspunsului BPR din 15 aprilie 2026, „*funcția de secretar de stat al Guvernului pentru reintegrare nu este ocupată efectiv la acest moment*”. Deși arhitectura formală a fost completată cu o verigă nouă, aceasta nu funcționa la momentul documentării. În combinație cu faptul că funcțiile din cabinetul viceprim-ministrului pentru reintegrare erau, de asemenea, neocupate, suportul profesional imediat al viceprim-ministrului rămânea concentrat în principal în BPR. Astfel, funcția de secretar de stat apare ca un instrument potențial util, dar încă insuficient valorificat pentru a consolida efectiv legătura dintre decizia politică, coordonarea administrativă și planificarea sectorială a reintegrării.

53 Guvernul Republicii Moldova, „Organigrama Cancelariei de Stat (martie 2025)” <https://gov.md/ro/organigrama>

54 Asociația Promo-LEX, „Conferința națională «Drepturile omului în regiunea transnistreană: provocări, răspunsuri, perspective de reintegrare și parcursul european»,” YouTube video, 11 decembrie 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=uCiFLcx-RtI&t=8725s>

B. Biroul politici de reintegrare

În configurația actuală, BPR nu este minister, nu are statut de autoritate administrativă centrală separată și nu dispune de pârghii ierarhice asupra ministerelor. Regulamentul îl definește ca „subdiviziune structurală autonomă” a Cancelariei de Stat, subordonată strategic-politic viceprim-ministrului pentru reintegrare și administrativ secretarului general al Guvernului⁵⁵. BPR se află în centrul administrativ al Guvernului, dar nu are autoritatea unui minister sau a unei agenții specializate.

Ca subdiviziune a Cancelariei de Stat, BPR nu este echivalent cu un organ central de specialitate: nu are personalitate juridică proprie, buget ministerial distinct sau autoritate ierarhică asupra ministerelor. Poate solicita informații, coordona, convoca ședințe și sesiza instituții competente, dar nu are pârghii de comandă sau control comparabile cu fostul Minister al Reintegrării.

Distincția este importantă deoarece BPR este adesea perceput public drept **„instituția responsabilă de reintegrare”**. Normativ însă, BPR este o structură de suport, coordonare și facilitare în cadrul Cancelariei de Stat. Are rol central în gestionarea dosarului transnistrean, dar nu are greutatea instituțională a unui minister și nici instrumente suficiente pentru a obliga ministerele să elaboreze politici sectoriale de reintegrare.

Este relevant și nivelul la care este aprobat Regulamentul BPR. Fiind un regulament de organizare și funcționare al unei subdiviziuni din cadrul Cancelariei de Stat, el poate stabili misiunea, funcțiile, atribuțiile și drepturile BPR, dar nu are aceeași forță instituțională ca un act guvernamental distinct care ar reglementa un mecanism interministerial obligatoriu pentru toate ministerele. Această limită este confirmată și de răspunsul BPR din decembrie 2025, potrivit căruia mecanismul de coordonare între BPR și ministere este prevăzut de Regulamentul său de activitate, *„nefiind formalizat prin alte acte”*.

Regulamentul articulează misiunea Biroului în jurul a patru funcții de bază:

- ▶ suportul organizatoric și informațional pentru viceprim-ministrul responsabil de reintegrare;
- ▶ coordonarea autorităților administrației publice în procesul de implementare a politicilor sectoriale de reintegrare;
- ▶ coordonarea și expertizarea proiectelor de dezvoltare durabilă în localitățile din stânga Nistrului și Zona de Securitate; și
- ▶ realizarea acțiunilor orientate spre respectarea drepturilor omului în regiunea transnistreană și oferirea suportului necesar solicitanților.

Funcții strategice fără titular instituțional clar

Regulamentul confirmă rolul central al BPR, dar și limita sa structurală: Biroul poate coordona, solicita informații, facilita, sesiza și convoca ședințe, însă nu este o autoritate centrală de specialitate și nu are pârghii echivalente cu fostul Minister al Reintegrării sau cu un mecanism guvernamental formalizat.

Se evidențiază un prim dezechilibru structural: *mandatul BPR este mult mai larg decât capacitatea sa instituțională vizibilă*. Biroul este chemat să îndeplinească simultan funcții politice, administrative, juridice, analitice, diplomatice, de coordonare interinstituțională, de comunicare publică, de gestionare a proiectelor și de reacție la probleme de drepturile omului. În același timp, structura sa internă rămâne redusă.

Din perspectiva resurselor umane, BPR este compus din *15 funcții*: un șef, un adjunct, trei șefi de secție și zece consultanți principali. Structura internă cuprinde trei secții - Secția proiecte de asistență, Secția politici sectoriale și Secția analitico-informațională - plus un

⁵⁵ Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, „Regulamentul Biroului politici de reintegrare (aprobat 2025).” https://gov.md/sites/default/files/users-media/media-23/BPR/Regulament%20BPR_2025.aprobat.pdf

Serviciu juridic și aspecte de securitate. Distribuția pe paliere sugerează că echipa de politici sectoriale - componenta care ar trebui să interacționeze cu ministerele pe dimensiunile concrete ale reintegrării (justiție, sănătate, educație, muncă, protecție socială) - numără aproximativ trei persoane, inclusiv șeful Biroului.

BPR ocupă o poziție centrală, dar capacitatea sa nu pare proporțională cu mandatul atribuit. Biroul sprijină viceprim-ministrul, coordonează dosare sectoriale, gestionează dialogul și intervine punctual pe probleme de drepturile omului, însă rămâne o subdiviziune a Cancelariei de Stat, cu personal limitat și fără pârghii ierarhice asupra ministerelor. Compararea fostului Minister al Reintegrării cu actualul BPR arată că unele funcții au fost preluate restrâns, iar altele rămân fără titular final clar: elaborarea cadrului legislativ, controlul implementării politicii de reintegrare și planificarea scenariilor post-reintegrare.

Elaborarea cadrului legislativ pentru reintegrare era o sarcină principală a fostului minister. BPR poate contribui la proiecte normative, dar nu are această atribuție ca misiune centrală și nu dispune de o direcție juridică dimensionată pentru producție normativă. Serviciul juridic, format dintr-un singur specialist, este adecvat mai curând pentru aviz intern. Lacuna devine vizibilă atunci când probleme concrete circulă între BPR și ministerele de resort fără ca vreo autoritate să își asume cadrul normativ general. Exemplele privind suportul acordat victimelor detenției ilegale ilustrează acest circuit închis.

Controlul asupra ministerelor pe dimensiunea reintegrării. Fostul Minister al Reintegrării avea dreptul expres de a solicita informații și rapoarte de la ministere și de a controla realizarea politicii de reintegrare. BPR poate coordona, solicita informații, convoca ședințe și sesiza autorități, inclusiv prin viceprim-ministru, dar aceste instrumente nu echivalează cu o pârghie de control instituțional asupra ministerelor. Consecința este că unele probleme ajung la ministerele de resort reactiv, după sesizări, investigații jurnalistice, intervenții ale societății civile sau demersuri politice. Slăbiciunea arhitecturii actuale nu constă în absența comunicării, ci în lipsa unui mecanism care să transforme sesizările punctuale în politici sectoriale. Singurul nivel care ar putea exercita presiune politică interministerială clară este Comisia guvernamentală, dar aceasta nu se mai întrunește din 19 august 2020.

Elaborarea scenariilor și strategiilor de reabilitare post-reintegrare era o atribuție explicită a ministerului. Aceasta este una dintre cele mai semnificative lacune actuale: nicio instituție nu mai are formulată expres obligația de a planifica perioada post-reintegrare pe dimensiunile politică, economică, juridică și socială. Absența acestei atribuții explicite, în parte, lipsa unei planificări instituționale serioase pe dimensiunea justiției. Unele funcții au fost preluate de BPR într-o formă limitată, altele plasate formal în zona Comisiei guvernamentale, iar unele nu mai apar clar în responsabilitatea niciunei instituții.

C. Comisia guvernamentală pentru reintegrarea țării

În mod formal, *Comisia guvernamentală pentru reintegrarea țării*, instituită prin HG nr. 132/2011, ar putea reprezenta nivelul politic superior de coordonare interministerială⁵⁶. Prin componența sa, Comisia ar trebui să fie spațiul în care problemele identificate de BPR, ministere, alte autorități sau societatea civilă sunt ridicate la nivel guvernamental și transformate în decizii, sarcini, termene și responsabilități clare.

Informațiile comunicate de BPR indică un decalaj între existența formală a Comisiei și funcționarea ei efectivă. Comisia nu are un regulament distinct de HG nr. 132/2011, procedurile de secretariat nu sunt formalizate prin alte acte, iar ultima ședință indicată oficial a avut loc la 19 august 2020. În aceste condiții, Comisia apare mai curând ca o structură formală decât un mecanism operațional de coordonare strategică. Funcționarea ei este analizată detaliat în subsecțiunea 3.2.

56 Hotărârea Guvernului nr. 132/2011 cu privire la instituirea Comisiei guvernamentale pentru reintegrarea țării, <https://www.legis.md/cautare/downloadpdf/21096>

Grupurile de lucru sectoriale - platforme de negocieri, nu mecanism intern de politici publice

O confuzie instituțională importantă privește grupurile de lucru sectoriale Chișinău-Tiraspol. În răspunsurile oficiale, acestea sunt invocate uneori ca dovadă a existenței unor responsabili sectoriali sau „puncte focale” în ministere. *Totuși, ele sunt platforme ale procesului de negocieri, nu structuri interne de planificare, coordonare și implementare a politicilor publice de reintegrare.*

Funcționarii invocați de BPR drept „puncte focale” sunt desemnați în baza HG nr. 545/2016 privind funcționarii responsabili de problematica transnistreană. Aceștia acordă suport BPR, pregătesc materiale pentru negocieri și participă la grupurile de lucru sectoriale pentru promovarea măsurilor de consolidare a încrederii⁵⁷. *Scopul principal al acestor grupuri este dialogul cu Tiraspolul și gestionarea unor dosare tehnice, nu guvernanta internă a politicilor de reintegrare.*

Este necesară distincția între reprezentanții desemnați pentru grupurile de lucru sectoriale și un punct focal instituțional pentru politicile de reintegrare. Un punct focal real nu este doar o persoană inclusă într-o listă, ci presupune mandat intern clar, atribuții stabile, capacitate de analiză sectorială, obligații de raportare, implicare în planificare și responsabilitate pentru integrarea problematicii transnistrene în politicile ministerului.

Confuzia apare explicit în răspunsul BPR din 15 aprilie 2026. La întrebările privind punctele focale pentru politicile sectoriale de reintegrare, Biroul a indicat responsabilii desemnați în ministere potrivit HG nr. 545/2016 și a invocat implicarea membrilor grupurilor de lucru sectoriale în elaborarea și implementarea politicilor publice sectoriale.

Distincția este importantă mai ales pentru justiție. În același răspuns din 15 aprilie 2026, BPR a comunicat că nu a primit și nu a expediat solicitări din domeniul justiției și nu a inițiat asemenea grupuri de lucru. Rezultă că, deși există grupuri sectoriale și persoane desemnate, problemele de justiție nu circulă printr-un mecanism intern stabil de analiză și coordonare.

Confuzia dintre cele două registre poate produce un efect instituțional serios: creează impresia că ministerele sunt acoperite pe dimensiunea reintegrării, deși în realitate pot lipsi exact funcțiile necesare pentru planificare, analiză, raportare și implementare. Un minister poate avea un reprezentant într-un grup de lucru Chișinău-Tiraspol și, în același timp, să nu aibă nicio acțiune, activitate planificată în planurile sale interne privind reintegrarea.

Această distincție devine cu atât mai importantă cu cât însăși BPR indică vulnerabilități în funcționarea acestor formate. Planul de acțiuni al BPR pentru 2025 include, printre riscurile interne, „prestație tactică și tehnică insuficientă din partea coordonatorilor grupurilor de lucru și a experților de la Chișinău în formatele de dialog privind reglementarea transnistreană”⁵⁸. Ca risc intern sunt indicate și în raport cu fluctuația funcționarilor publici, cu repercusiuni asupra păstrării memoriei instituționale și expertizei pe dosare tematice. Dacă există asemenea vulnerabilități chiar în platformele de negociere, acestea nu pot fi tratate ca substitut pentru o rețea stabilă de puncte focale interne în ministere.

Grupurile de lucru sectoriale sunt utile pentru dialogul tehnic Chișinău-Tiraspol, dar nu pot fi tratate ca mecanism intern de politici publice. Ele nu înlocuiesc punctele focale instituționale, nu creează planuri sectoriale și nu asigură pregătirea statului pentru reintegrare. Această confuzie explică de ce teme precum justiția, statutul victimelor, documentarea încălcărilor, reparațiile sau restabilirea spațiului juridic unic nu ajung să fie integrate sistemic în planificarea ministerelor

57 Hotărârea Guvernului nr. 545/2016 cu privire la desemnarea funcționarilor publici responsabili de problematica transnistreană, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=92582&lang=ro

58 Biroul politici de reintegrare, „Planul de acțiuni al Biroului politici de reintegrare pentru anul 2025.” Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. <https://gov.md/sites/default/files/users-media/media-23/BPR/2025%20PA%20BPR%202025-1-7.pdf>

3.2. Absența unui mecanism formalizat de coordonare strategică interinstituțională pe dimensiunea reintegrării

Problema arhitecturii instituționale a reintegrării nu se reduce la dimensiunea redusă a BPR sau la lipsa unei instituții de tip ministerial. O problemă distinctă ține de absența unui mecanism formalizat de coordonare strategică interinstituțională.

Prin mecanism formalizat nu se înțeleg doar contacte între instituții sau posibilitatea de a convoca ședințe. Un mecanism funcțional ar trebui să clarifice cine stabilește agenda interinstituțională, cine colectează problemele sectoriale, cine convoacă ministerele, cine formulează opțiuni de politici și cine urmărește implementarea deciziilor.

În lipsa acestor elemente, coordonarea se sprijină mai ales pe mecanisme administrative generale, inițiative individuale, reacții punctuale și disponibilitatea ministerelor de a coopera.

Coordonarea există în acte generale, dar nu ca mecanism dedicat

Întrebat despre existența unui mecanism de coordonare între viceprim-ministrul pentru reintegrare și ministere sau alte autorități, BPR a răspuns că acesta decurge din acte generale, Legea nr. 136/2017 și HG nr. 605/2013, „nefiind formalizat prin alte acte”⁵⁹. Mecanismul dintre BPR și ministere este descris, la rândul său, ca derivând din Regulamentul BPR, fără formalizare distinctă⁶⁰.

Acest răspuns confirmă că în prezent, reintegrarea nu dispune de un act normativ dedicat care să stabilească arhitectura de coordonare interinstituțională în mod unitar. Există atribuții, există competențe generale, există posibilitatea de a solicita informații și de a convoca ședințe, dar nu există un mecanism normativ care să lege toate aceste elemente într-un circuit instituțional previzibil.

Altfel spus, statul are o structură responsabilă de reintegrare, dar nu are un mecanism suficient de clar prin care această structură să poată transforma problemele sectoriale în decizii guvernamentale și implementare interministerială.

În cererea nr. 315 din 3 aprilie 2026, Promo-LEX a întrebat dacă, odată cu instituirea funcției de secretar de stat al Guvernului pentru reintegrare, a fost analizată necesitatea modificării Legii nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate,⁶¹ astfel încât rolul de coordonare al Cancelariei de Stat pe dimensiunea reintegrării să fie reglementat expres, similar cadrului existent pentru integrarea europeană.

BPR a comunicat că modificarea Legii nr. 98/2012 „nu se preconizează la acest moment și că integrarea europeană și reintegrarea au „agende și priorități diferite”⁶². Totuși, răspunsul nu descrie un mecanism dedicat pentru reintegrare, ci confirmă că interacțiunea dintre viceprim-ministru și ministere decurge din acte generale, iar relația dintre BPR și ministere din Regulamentul BPR. Problema nu este dacă reintegrarea trebuie organizată după modelul integrării europene, ci dacă un domeniu strategic, transversal și complex are nevoie de un mecanism propriu de coordonare.

Comparația cu integrarea europeană este utilă doar pentru a ilustra un principiu administrativ: *atunci când statul tratează un obiectiv ca prioritate strategică, creează mecanisme, funcții, proceduri, raportări și capacitate administrativă proporționale.*

59 Hotărârea Guvernului nr. 605/2013 cu privire la atribuțiile Prim-ministrului și ale viceprim-miniștrilor. Republica Moldova. <https://www.legis.md/cautare/downloadpdf/20676>

60 Biroul politici de reintegrare, Răspunsul nr. 23-78-12617 din 10 decembrie 2025 la Cererea Promo-LEX nr. 232 din 1 decembrie 2025,

61 Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, art.16, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=150065&lang=ro#

62 Biroul politici de reintegrare, Răspunsul nr. 23-78-4298 din 15 aprilie 2026 la Cererea Promo-LEX nr. 315 din 3 aprilie 2026, privind interacțiunea interinstituțională și politicile publice pe domeniul reintegrării.

Pe dimensiunea integrării europene, Republica Moldova a instituit un mecanism normativ dedicat. HG nr. 868/2022 a aprobat Mecanismul de coordonare a procesului de integrare europeană, iar ulterior arhitectura aferentă procesului de aderare a fost consolidată prin niveluri de coordonare, roluri distincte, echipă de negociere și atribuții clare pentru viceprim-ministru, secretarul de stat al Guvernului pentru integrare europeană, Biroul pentru integrare europeană și grupurile de lucru sectoriale⁶³.

Diferența nu trebuie interpretată simplist: reintegrarea nu trebuie să reproducă mecanic arhitectura integrării europene, dar are nevoie de o arhitectură proprie, adecvată complexității sale. Aceeași problemă este reflectată și în analiza publică a șefului BPR, Alin Gvidiani: deși organigrama părea complexă, în practică politica de reintegrare era gestionată în principal de viceprim-ministru și BPR, structură descrisă ca subdimensionată, cu personal redus și capacitate insuficientă de analiză și planificare strategică. Au fost semnalate și dificultăți de cooperare cu autoritățile centrale, inclusiv reticență, abordări superficiale, lipsa unui mandat clar sau necesitatea unor decizii politice la nivel înalt⁶⁴.

Comisia guvernamentală pentru reintegrarea țării: mecanism formal inactiv, cu potențial de reactivare

În mod formal, Comisia guvernamentală pentru reintegrarea țării ar putea fi nivelul politic superior de coordonare interministerială. Potrivit HG nr. 132/2011, Comisia este prezidată de Prim-ministru, îl are ca vicepreședinte pe viceprim-ministrul pentru reintegrare, include ministere și autorități-cheie, iar secretariatul este asigurat de BPR. Convocarea ar trebui să aibă loc, de regulă, cel puțin o dată în semestru.

Prin poziționarea sa, Comisia ar putea funcționa ca forumul guvernamental în care problemele reintegrării sunt ridicate la nivel politic, discutate între instituțiile competente și transformate în decizii, sarcini și termene clare. Într-o arhitectură funcțională, ea ar putea lega activitatea BPR de ministerele de linie și de nivelul decizional al Guvernului, inclusiv în chestiuni care depășesc capacitatea administrativă a Biroului.

În practică, răspunsurile BPR indică o funcționare mai degrabă formală decât efectivă. În răspunsul din 10 decembrie 2025, BPR a comunicat că această Comisie nu are un regulament distinct de HG nr. 132/2011, procedurile de secretariat nu sunt formalizate prin alte acte, iar ultima ședință indicată oficial a avut loc la 19 august 2020. Pentru anul 2025, nu era planificată întrunirea Comisiei.

În cererea nr. 315 din 3 aprilie 2026, Promo-LEX a solicitat să se indice dacă a fost analizată reactivarea și eficientizarea Comisiei, convocarea ei regulată și formalizarea procedurilor de secretariat. În răspunsul din 15 aprilie 2026, BPR a arătat că întrunirea Comisiei se efectuează la solicitarea președintelui sau vicepreședintelui acesteia și că „*nu se consideră pertinentă formalizarea prin acte suplimentare a procedurilor prin care Biroul exercită secretariatul Comisiei*”. Răspunsul nu indică dacă reactivarea Comisiei a fost analizată efectiv, nu prezintă măsuri pentru convocarea regulată și nu explică de ce formalizarea procedurilor ar fi inutilă într-un context în care Comisia nu s-a întrunit din 2020.

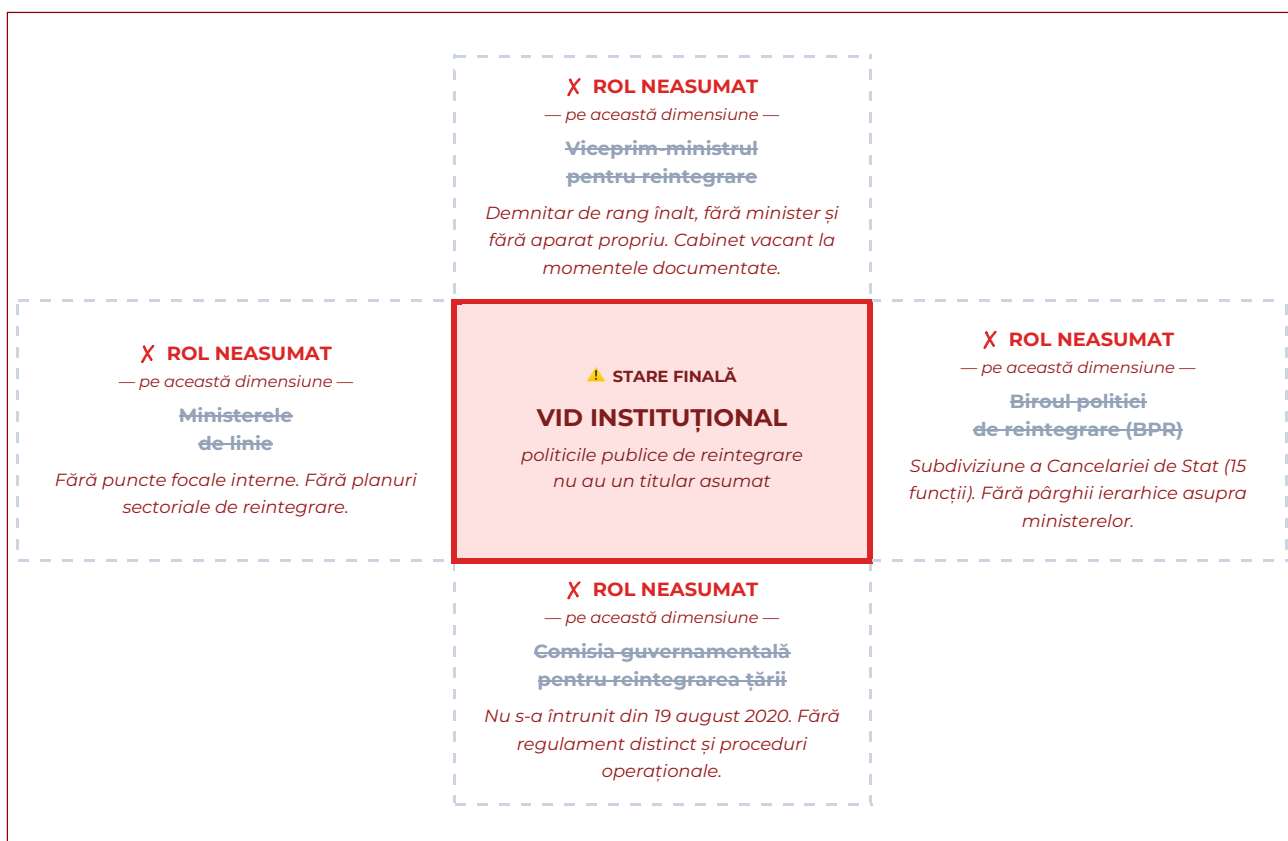
Prin urmare, Comisia există formal, dar nu funcționează ca mecanism activ de coordonare strategică. Constatarea este relevantă deoarece BPR a afirmat că „*arhitectura instituțională actuală pe dimensiunea reintegrării țării este suficientă*”. Totuși, propriile răspunsuri ale Biroului indică vulnerabilități: Comisia nu este activă; coordonarea dintre viceprim-ministru, BPR și ministere nu este formalizată prin acte dedicate; funcția de secretar de stat și funcțiile din cabinetul viceprim-ministrului nu erau ocupate; iar pe dimensiunea justiției BPR nu a indicat solicitări sau grupuri de lucru.

⁶³ Guvernul Republicii Moldova, proiect de hotărâre „Cu privire la mecanismul de coordonare a procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană și modul de organizare și funcționare a echipei de negociere în cadrul acestui proces”, 2024. <https://old.cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/nu-198-cs.pdf>

⁶⁴ Alin Gvidiani, *Culegere de articole pe problematica transnistreană (2016–2020)* (Chișinău: s.n., 2020), 10–11, https://gov.md/sites/default/files/users-media/media-23/BPR/alin_gvidiani_-_culegere_de_articole_pe_problematica_transnistreana.pdf

Aceste elemente nu arată inexistența arhitecturii instituționale, ci limitele funcționării ei efective. O arhitectură este suficientă doar dacă permite coordonare, planificare, decizie, monitorizare și corectarea blocajelor. În prezent, problemele sectoriale pot fi transmise de BPR către ministerele de resort, dar, în lipsa unei platforme politice interministeriale active, blocajele nu sunt transformate sistematic în soluții legislative, administrative sau bugetare. Diferența dintre coordonare administrativă și capacitate strategică este tocmai aceasta: prima transmite solicitări, a doua identifică probleme, alocă responsabilități și urmărește implementarea.

Figura 4. Arhitectura instituțională a reintegrării – vid de elaborare a politicilor publice



Din această perspectivă, Comisia guvernamentală rămâne o structură importantă tocmai pentru că există deja și ar putea fi reactivată. Problema nu este absența formală a unui mecanism, ci neutilizarea lui ca spațiu regulat de coordonare politică, interministerială și strategică pe dimensiunea reintegrării.

Capitolul 4.

Drepturile victimelor abuzurilor regimului de la Tiraspol - un vid de protecție, asistență și reparații

4.1. Recunoașterea statutului de victimă și accesul la suport informativ

Problema victimelor abuzurilor comise de structurile ilegale de la Tiraspol trebuie analizată dintr-o perspectivă distinctă de cea strict procesual-penală. În dreptul comun, calitatea de victimă, persoană vătămată sau parte civilă este, de regulă, legată de existența unei cauze penale, de actele organelor de urmărire penală sau de o constatare judiciară. În cazul regiunii transnistrene, această abordare este insuficientă. Persoanele deținute ilegal, supuse tratamentelor inumane sau degradante, intimidare, persecutate ori constrânse de structurile ilegale pot avea nevoie imediată de informare, protecție și sprijin înainte ca un proces penal să fie inițiat, avansat sau finalizat de autoritățile constituționale.

În această subsecțiune, „recunoașterea statutului de victimă” nu desemnează atribuirea unei calități procesual-penale, ci o recunoaștere funcțională necesară pentru acces la informare, orientare, evaluare inițială și servicii de sprijin. Statutul procesual penal poate depinde de factori asupra cărora victima nu are control, pornirea urmăririi penale, administrarea probelor, accesul la informații sau durata investigațiilor. Nevoia de protecție apare însă imediat după eliberare, fugă, expulzare sau revenirea pe malul drept.

Distincția dintre sprijinul acordat victimelor și statutul procesual penal este confirmată de Directiva 2012/29/UE. Articolul 4 prevede că victimele trebuie să primească informații fără întârzieri inutile, de la primul contact cu o autoritate competentă, inclusiv despre sprijinul disponibil, condițiile de acces, procedurile de plângere, protecție și consiliere. Articolul 8 alin. (5) stabilește că accesul la serviciile de sprijin nu depinde de formularea unei plângeri formale, subliniază necesitatea coordonării serviciilor publice, pentru a evita trimiterile repetate ale victimelor între instituții⁶⁵.

În practică, pentru multe victime ale abuzurilor comise de structurile de la Tiraspol, primul contact cu autoritățile constituționale nu este o plângere penală, ci o adresare către viceprim-ministrul pentru reintegrare sau BPR. Pentru o persoană eliberată din detenție ilegală, „expulzată”, amenințată sau aflată în căutarea unui sprijin imediat, BPR apare ca instituția specializată pe problematica transnistreană. Întrebarea este dacă această instituție oferă doar un canal de corespondență sau și un traseu practic de informare, preluare și direcționare.

Promo-LEX a analizat aceste deficiențe în Nota analitică din 2024 privind suportul informațional pentru victimele încălcărilor drepturilor omului din regiunea transnistreană. Nota constată lipsa unei instituții responsabile pentru gestionarea integrată a nevoilor victimelor, lipsa unui mecanism formalizat de direcționare către servicii specializate și lipsa

⁶⁵ Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, Directiva 2012/29/UE din 25 octombrie 2012 de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității și de înlocuire a Deciziei-cadru 2001/220/JAI a Consiliului, *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* L 315, 14 noiembrie 2012, Articolul 8 (alinatul 5), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj/ron>

unui ghișeu unic multifuncțional. Ea confirmă și orientarea paginii BPR spre informații instituționale și procesul de negocieri, nu spre ghidarea practică a victimelor⁶⁶.

După semnalările publice ale Promo-LEX, inclusiv în cadrul Conferințelor naționale privind situația drepturilor omului în regiunea transnistreană din 2024 și 2025,⁶⁷ pe pagina Guvernului secțiunea BPR „informații utile” au fost introduse anumite contacte instituționale^{68,69}. Totuși, această ajustare nu rezolvă problema de fond. O listă de telefoane nu echivalează cu un mecanism de suport informațional pentru victime. Pentru o persoană eliberată din detenție ilegală, supusă torturii, amenințată, suportul informațional trebuie să răspundă unor întrebări operaționale elementare: *care este primul pas; cine preia cazul; ce servicii pot fi accesate; în ce condiții poate fi obținută asistență medicală gratuită; unde poate fi solicitată consiliere psihologică sau asistență juridică; cum pot fi obținute ori restabilite actele de identitate; cine poate ghida persoana prin sistem; și în ce limbă este oferită informația, și multe altele.*

Lipsa de orientare este critică în primele zile după eliberare sau trecerea pe malul drept, când persoana are nevoie de răspunsuri rapide, nu de navigarea individuală a mai multor pagini instituționale. În prezent, nu există un site dedicat victimelor sau persoanelor din regiune aflate în risc, un ghișeu unic, o linie specializată, un traseu standardizat de referire sau ghiduri practice privind accesul la servicii medicale, psihologice, sociale, juridice, lingvistice ori de documentare.

Cazul Alexandr Dimov ilustrează concret această problemă. Potrivit investigației jurnalistice „Nu e lege pentru victimele regimului de la Tiraspol”, publicată la 31 martie 2026 de Asociația Obștească Proiectul Media „Cu Sens”, care a dat voce și vizibilitate publică unor probleme pe care Promo-LEX le documentează și le semnalează autorităților de ani de zile: victimele eliberate sau revenite pe malul drept se confruntă cu lacune legislative și comunicare defectuoasă între instituții, inclusiv în privința accesului la servicii medicale, asistență socială, consiliere psihologică, asistență juridică⁷⁰.

După eliberarea din detenția ilegală, Alexandr Dimov a revenit la Chișinău fără poliță medicală, fără loc de muncă, fără venituri și cu probleme serioase de sănătate. Asistat de avocații Promo-LEX, el a încercat timp de trei luni să acceseze sprijinul statului: la 5 martie 2025 s-a adresat viceprim-ministrului pentru reintegrare și BPR, iar la 9 aprilie 2025, Ministerului Sănătății, *Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM)*, MMPS și Direcția Generală Asistență Medicală și Socială Chișinău (DGAMS).

Răspunsurile primite au confirmat fragmentarea instituțională:

CNAM și Ministerul Sănătății au indicat că persoanele eliberate din detenție ilegală în regiunea transnistreană nu sunt vizate expres de legislație și nu pot obține, în acest temei, statut de persoană asigurată; MMPS a redirecționat cazul către Inspectoratul Național de Probațiune, deși persoana nu executase o pedeapsă pronunțată de instanțele constituționale; iar DGAMS Chișinău a recomandat adresarea la Promo-LEX.

66 Asociația Promo-LEX, „Nota Analitică / Suport informațional pentru victimele încălcărilor drepturilor omului din regiunea transnistreană,” 17 decembrie 2024, <https://promolex.md/nota-analitica-suport-informational-pentru-victimele-incalcarii-drepturilor-omului-din-regiunea-transnistreana/>

67 Asociația Promo-LEX, „Conferința națională «Drepturile omului în regiunea transnistreană: provocări, răspunsuri, perspective de reintegrare și parcursul european»,” YouTube video, 11 decembrie 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=uCiFLcx-Rtl&t=8725s>

68 Guvernul Republicii Moldova, Biroul politici de reintegrare, „Informații utile,” <https://gov.md/ro/informatii-utile>

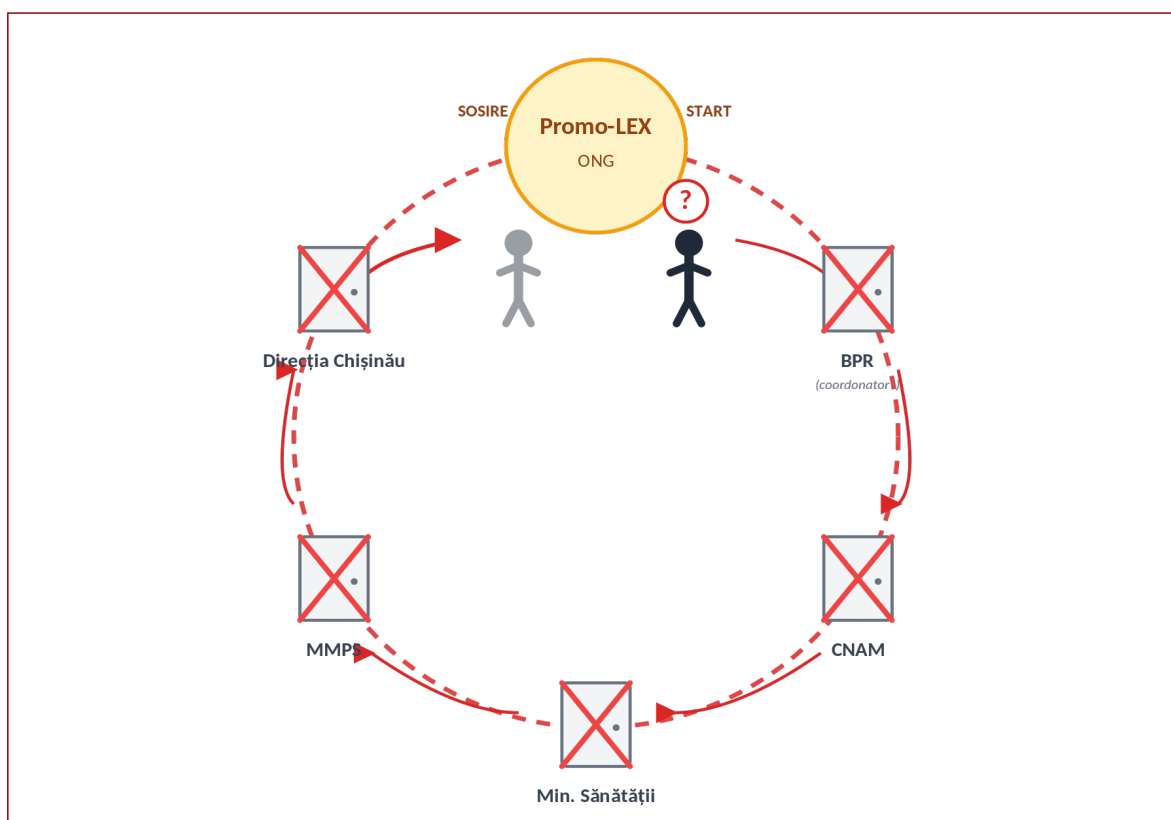
69 Asociația Promo-LEX, „Conferința națională «Drepturile omului în regiunea transnistreană: provocări, răspunsuri, perspective de reintegrare și parcursul european»,” YouTube video, 11 decembrie 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=uCiFLcx-Rtl&t=8725s>

70 Asociația Promo-LEX, „Victimele detenției ilegale din regiunea transnistreană, pe agenda Consiliului coordonator al Mecanismului național de referire a victimelor infracțiunilor,” 17 aprilie 2026, <https://promolex.md/victimele-detentiei-ilegale-din-regiunea-transnistreana-pe-agenda-consiliului-coordonator-al-mecanismului-national-de-referire-a-victimelor-infraciunilor/>; Adela Șevciuc, „Investigație: Nu e lege pentru victimele regimului de la Tiraspol,” CU SENS, YouTube video, 31 martie 2026, <https://www.youtube.com/watch?v=SfF56-lihm0>

Cazul Dimov arată că, pentru o persoană eliberată din detenție ilegală și revenită pe teritoriul controlat de autoritățile constituționale, nu există un punct clar de intrare în sistemul de suport al statului. Persoana nu este preluată de o instituție responsabilă care să îi evalueze necesitățile, să îi explice drepturile, să o ghideze prin proceduri și să urmărească accesul efectiv la servicii medicale, sociale, psihologice sau juridice.

Parcursul său a evidențiat o succesiune de redirecționări între instituții. Fiecare autoritate a examinat solicitarea prin prisma propriului mandat și a indicat limitele competenței sau absența unui temei expres. Administrativ, asemenea răspunsuri pot fi explicabile; din perspectiva protecției victimelor, efectul cumulativ este problematic: *persoana rămâne între instituții, fără evaluare integrată a nevoilor și fără acces efectiv la sprijin.*

Figura 5. Traseul victimei (fără informație, fără ghișeu unic, fără preluare instituțională)



Persoana revine la ONG fără să fi accesat asistența medicală, socială sau psihologică din partea statului
În absența unui ghișeu unic și a unui coordonator efectiv, ONG-ul rămâne și prima și ultima poartă

Prin urmare, lipsa suportului informațional nu este o problemă secundară de comunicare publică. Ea reflectă absența unui statut operațional al victimei și a unui mecanism de referire.

Dincolo de cazul individual, această categorie de victime are nevoi care depășesc cadrul unei sesizări penale sau al unei solicitări sociale punctuale. Ele pot include: *adăpost temporar, evaluare medicală și tratament, inclusiv pentru consecințele torturii sau detenției în condiții degradante; asistență psihologică; asistență juridică pentru plângeri, acte, statut și acces la servicii; informare în limba înțeleasă de persoană; ghidare prin sistem, inclusiv printr-un responsabil de caz; obținerea sau restabilirea actelor de identitate; și sprijin pentru integrare socio-economică.*

Aceste nevoi nu pot fi acoperite prin redirecționări între instituții. Ele presupun o arhitectură intersectorială, evaluare inițială, traseu de referire, responsabilități clare și etape minime de implementare. În lipsa acestora, victima este tratată fragmentar - ca pacient fără poliță, persoană fără venituri, beneficiar social incert, solicitant de acte sau petiționar, nu ca persoană afectată de un sistem de abuz care necesită răspuns coordonat.

În consecință, problema accesului la suport informațional nu poate fi separată de problema recunoașterii statutului de victimă. Atât timp cât persoana nu este recunoscută funcțional ca victimă a detenției ilegale sau a altor abuzuri comise de structurile de la Tiraspol, instituțiile tind să o trateze ca **solicitant obișnuit de servicii sectoriale**. Această fragmentare explică de ce informarea, de una singură, nu este suficientă. Ea trebuie legată de un mecanism de referire, de evaluare a necesităților și de acces la servicii. Subsecțiunea următoare analizează în ce măsură cadrul legal și mecanismul național existent pot răspunde acestor nevoi și unde apar limitele lor structurale.

4.2. Cadrul legal actual de protecție: asistență, reparații în temeiul Legii nr. 137/2016 și limitele acesteia

Legea nr. 137/2016 privind reabilitarea victimelor infracțiunilor este principalul cadru normativ general pentru serviciile de suport destinate victimelor. Ea prevede consiliere informațională, consiliere psihologică, asistență juridică garantată de stat și compensare financiară⁷¹. În principiu, cadrul poate fi relevant și pentru persoanele afectate de detenții ilegale, tortură, tratamente inumane sau alte abuzuri comise de reprezentanți ai structurilor ilegale din regiunea transnistreană.

Problema centrală nu este doar dacă această categorie este menționată expres în Legea nr. 137/2016. Dacă persoana este recunoscută ca victimă în sens procesual penal, ea poate intra, cel puțin teoretic, în câmpul legii. Dificultatea este că multe servicii depind de existența unei proceduri penale, de acte procesuale sau de condiții juridice greu de îndeplinit în practică. De aceea, simpla includere expresă a victimelor abuzurilor din regiunea transnistreană ar avea valoare de clarificare, dar nu ar elimina blocajele structurale.

Primul blocaj privește *compensarea financiară*. Pentru victimele din regiunea transnistreană, compensarea este importantă deoarece multe persoane revin pe malul drept cu probleme medicale, fără venituri, fără loc de muncă, fără sprijin și uneori fără acte valabile. Totuși, potrivit analizei prezentate în cadrul ședinței MNRV din 16 aprilie 2026, compensarea în temeiul Legii nr. 137/2016 depinde de finalitatea procesului penal, în special prin mecanismul art. 14⁷². În cauzele privind răpiri, detenții ilegale, tortură sau tratamente inumane, frecvent suspendate ori nefinalizate, această condiție creează un blocaj major. Blocajul nu privește doar victimele din regiunea transnistreană. Raportul Consiliului Europei din iunie 2024 privind Legea nr. 137/2016 a constatat că, deși prevederile privind compensarea financiară au intrat în vigoare la 1 ianuarie 2018, până la finalizarea analizei nu fusese depusă nicio cerere de compensare⁷³. Explicația ține de complexitatea mecanismului: victima trebuie să parcurgă procesul penal și apoi să dovedească imposibilitatea executării sentinței în partea privind compensația.

Dacă mecanismul de compensare nu funcționează nici pentru victimele infracțiunilor comise pe teritoriul controlat de autoritățile constituționale, cu atât mai puțin poate funcționa pentru victimele abuzurilor din regiunea transnistreană. În aceste cauze, investigarea faptelor, identificarea făptuitorilor, administrarea probelor și finalizarea procesului penal sunt afectate de lipsa controlului efectiv asupra teritoriului. Compensarea depinde astfel de succesul urmăririi penale, iar eșecul colectării probelor poate bloca dovedirea prejudiciilor.

71 Republica Moldova, Parlamentul, Legea nr. 137 din 29 iulie 2016 cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunilor, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 293–305, art. 618, 9 septembrie 2016, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110484&lang=ro

72 Asociația Promo-LEX, „Victimele detenției ilegale din regiunea transnistreană, pe agenda Consiliului coordonator al Mecanismului național de referire a victimelor infracțiunilor,” 17 aprilie 2026, <https://promolex.md/victimele-detentiei-ilegale-din-regiunea-transnistreana-pe-agenda-consiliului-coordonator-al-mecanismului-national-de-referire-a-victimelor-infraciunilor/>

73 Christa Pelikan și Arina Țurcan-Donțu, *Raport de analiză a Legii nr. 137/2016 cu privire la reabilitarea victimelor infracțiunilor din Republica Moldova*, Proiectul Consiliului Europei „Consolidarea sistemului de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova”, iunie 2024, <https://rm.coe.int/raport-de-analiza-a-legii-nr-137-cu-privire-la-reabilitarea-victimelor/1680b1c8e0>

Al doilea blocaj privește *consilierea psihologică*. Pentru persoanele eliberate din detenție ilegală sau supuse tratamentelor inumane, sprijinul psihologic este o nevoie imediată. Totuși, Legea nr. 137/2016 condiționează accesul prin cerințe formale care pot exclude sau întârzia sprijinul pentru persoanele vulnerabile. Raportul Consiliului Europei arată că articolele 8–10 leagă consilierea psihologică de participarea la procesul penal și de legalitatea reședinței, iar formalitățile documentare reduc accesul victimelor care nu au raportat încă infracțiunea sau nu sunt implicate într-un proces penal. Pentru victimele din regiunea transnistreană, aceste condiții sunt disproporționat de restrictive. Unele persoane nu au acte de identitate ale Republicii Moldova, nu cunosc procedurile sau limba română, nu pot sesiza imediat organele de urmărire penală, nu au resurse financiare, adăpost ori rețea de sprijin și pot avea sechele fizice sau psihologice care le limitează capacitatea de a-și reprezenta drepturile.

Al treilea blocaj privește *asistența juridică*. Pentru victimele din regiunea transnistreană, aceasta este necesară nu doar într-o cauză penală, ci și pentru clarificarea statutului, obținerea actelor, accesarea serviciilor sociale și medicale, documentarea prejudiciilor, formularea plângerilor și comunicarea cu autoritățile. Legea nr. 137/2016 este însă construită preponderent în jurul victimei unei infracțiuni în raport cu procesul penal, iar includerea expresă a acestei categorii nu ar garanta automat suport juridic pentru nevoile conexe.

Legea nr. 137/2016 oferă un punct de plecare, dar nu un răspuns complet. Ea poate acoperi anumite servicii pentru persoanele deja încadrate într-o procedură penală, însă nu răspunde suficient nevoilor imediate: recunoaștere funcțională, informare, evaluare inițială, orientare, sprijin medical și psihologic, adăpost temporar, asistență lingvistică, documentare și integrare socio-economică. Acestea sunt condiții minime pentru ca victima să poată intra efectiv în relație cu statul.

Trebuie evitată soluția aparent simplă a „adăugării” acestei categorii în Legea nr. 137/2016 fără o analiză mai largă. Aceeași limită a fost semnalată în comunicatul Promo-LEX privind ședința Consiliului coordonator al MNRV din 16 aprilie 2026. O asemenea modificare ar putea crea impresia rezolvării problemei, desi accesul la servicii rămâne legat, în funcție de caz, de finalizarea procesului penal, sesizarea organului de urmărire penală, statutul de ședere legală sau existența unui proces penal în curs, în timp ce nevoi imediate precum ghidarea prin sistem, asistența lingvistică, actele de identitate, adăpostul, asistența medicală specializată sau sprijinul psihologic nu sunt acoperite.

Prin scrisoarea nr. 13/2373 din 30 aprilie 2026, MMPS a confirmat principalele constatări: lipsa programelor de informare și a serviciilor adecvate de sprijin, absența cazurilor de acordare a compensațiilor financiare, caracterul „descurajant” al procedurii de compensare și neconformitatea Legii nr. 137/2016 cu standardele internaționale. Pe această bază, Ministerul a propus instituirea unui grup de lucru pentru revizuirea Legii nr. 137/2016 și a cadrului normativ aferent transpunerii Directivei 2012/29/UE⁷⁴. Această deschidere poate crea un prim spațiu de discuție. Subiectul necesită o platformă mai largă, la nivelul Guvernului sau al Parlamentului, cu participarea instituțiilor responsabile de reintegrare, justiție, sănătate, protecție socială, finanțe, organe de drept, societate civilă și experți.

Această concluzie este susținută și de parcursul european al Republicii Moldova. În Raportul privind Republica Moldova pentru 2024, Comisia Europeană a constatat, la Capitolul 23, că deși cadrul legislativ și instituțional al drepturilor fundamentale este în mare parte instituit, cadrul legislativ încă nu prevede un mecanism specific de asistență pentru rezidenții din regiunea transnistreană expuși încălcărilor drepturilor omului⁷⁵. Aceeași constatare a fost reiterată în Raportul Comisiei Europene pentru 2025, unde se menționează din nou lipsa

74 Ministerul Muncii și Protecției Sociale al Republicii Moldova, răspuns nr. 13/2373 către Asociația Promo-LEX, 30 aprilie 2026. A se vedea Lista cererilor de acces la informații și a răspunsurilor instituționale, anexă la prezentul document.

75 Comisia Europeană, *Republic of Moldova 2024 Report*, SWD(2024) 698 final, Bruxelles, 30 octombrie 2024 <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/Moldova%20Report%202024.pdf>

unui mecanism specific de asistență pentru rezidenții din regiunea transnistreană expuși încălcărilor drepturilor omului⁷⁶.

Repetarea constatării în două rapoarte consecutive arată că problema nu mai poate fi tratată ca o chestiune izolată, ci ca o lacună de politică publică relevantă pentru Capitolul 23 - sistemul judiciar și drepturile fundamentale.

În consecință, Legea nr. 137/2016 poate fi una dintre componentele viitorului răspuns instituțional, dar nu soluția integrală. Cel puțin trei opțiuni ar trebui discutate într-un cadru interinstituțional:

- a. modificarea legii, cu adaptări reale privind accesul la servicii, eligibilitatea și decuplarea unor forme de sprijin de finalizarea procesului penal;
- b. elaborarea unui cadru distinct pentru victimele detenției ilegale și ale altor abuzuri comise de structurile regimului de la Tiraspol; sau
- c. o soluție mixtă, în care Legea nr. 137/2016 acoperă anumite servicii, iar un mecanism separat acoperă nevoile specifice.

Fiecare opțiune are avantaje și riscuri. Extinderea Legii nr. 137/2016 ar utiliza o infrastructură normativă existentă, dar ar putea introduce victimele din regiune într-un mecanism care nu funcționează eficient nici pentru beneficiarii actuali. Un cadru distinct ar permite o abordare adaptată, dar ar necesita decizie politică, resurse și coordonare. O soluție mixtă poate fi realistă doar dacă pornește de la o cartografiere clară a nevoilor, responsabilităților și etapelor de implementare.

Întrebarea nu este doar dacă victimele din regiunea transnistreană trebuie incluse în Legea nr. 137/2016, ci care mecanism poate transforma recunoașterea statutului lor și dreptul la acces efectiv la servicii. În forma actuală, legea este prea îngustă pentru nevoile acestei categorii și dependentă de procesul penal pentru situații în care investigarea și finalizarea cauzelor sunt structural dificile.

⁷⁶ Comisia Europeană, *Republic of Moldova 2025 Report*, SWD(2025) 758 final, Bruxelles, 4 noiembrie 2025, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/23fa6af0-89b3-4532-a3d9-d1638727d14c_en?filename=moldova-report-2025.pdf

Capitolul 5.

Agendă de reflecție pentru autoritățile constituționale

Analiza de mai sus nu conduce la un set de soluții normative și nu substituie decizia autorităților constituționale. Ea arată însă că problemele de justiție, responsabilizare, protecția victimelor legate de regiunea transnistreană nu sunt încă integrate într-un proces instituțional coerent. Reintegrarea este tratată ca obiectiv strategic, dar fără un cadru public de politici care să includă explicit dimensiunea justiției; arhitectura actuală de coordonare rămâne limitată; instituțiile răspund preponderent sectorial; Procuratura Generală recunoaște dificultăți reale, dar fără instrumente sistematizate suficiente; iar victimele abuzurilor regimului de la Tiraspol nu au un traseu clar de recunoaștere funcțională, informare, referire și sprijin.

În aceste condiții, capitolul final nu reia constatările formulate anterior, ci le transformă într-o agendă de reflecție instituțională. Pașii de mai jos sunt formulați ca direcții generale de reflecție și acțiune pentru autoritățile constituționale ale Republicii Moldova. În arhitectura actuală, coordonarea politică generală revine Guvernului, prin viceprim-ministrul pentru reintegrare. La nivel tehnic, însă, fiecare direcție implică mai multe instituții specializate, inclusiv BPR, PG, MJ, CSM, CSP, MAI, Ministerul Sănătății, MMPS, SIS și alte autorități relevante. Tocmai de aceea, aceste direcții nu pot fi gestionate eficient fără un mecanism clar de coordonare interinstituțională.

Prezentul document nu repartizează sarcini concrete pe instituții. Fiind un demers exploratoriu, o asemenea repartizare trebuie făcută de Guvern, împreună cu autoritățile competente. În unele cazuri, instituția principală rezultă firesc din natura măsurii. De exemplu, valorificarea Programului de Dezvoltare Strategică al Procuraturii ține în primul rând de Procuratura Generală. În alte cazuri, primul pas este chiar stabilirea instituției coordonatoare și a instituțiilor participante. Aceasta ar fi, în sine, o verificare practică a capacității actualei arhitecturi de coordonare.

Pași de urmat: de la constatări la un proces instituțional de planificare

- 1. Inițierea unei evaluări funcționale a arhitecturii instituționale pentru reintegrare.**
Un prim pas ar putea consta în evaluarea modului în care arhitectura instituțională actuală poate susține pregătirea problemelor de justiție și protecție a victimelor în contextul reintegrării. Evaluarea nu ar trebui să pornească de la o soluție instituțională prestabilită, dar de la întrebări funcționale: cine identifică problemele juridice recurente, cine le centralizează, cine convoacă instituțiile competente, cine coordonează analiza interinstituțională, cine formulează opțiuni normative sau administrative și cine urmărește implementarea. În acest cadru, arhitectura instituțională nu este tratată ca obiect separat al cercetării, ci ca instrument necesar pentru ca problemele de justiție, drepturile victimelor și responsabilizarea să nu rămână dispersate între instituții.
- 2. Reactivarea și operaționalizarea Comisiei guvernamentale pentru reintegrarea țării ca nivel politic de coordonare interministerială.** Înainte de crearea unor mecanisme noi, ar trebui analizată posibilitatea valorificării structurilor deja existente. *Comisia guvernamentală pentru reintegrarea țării ar putea funcționa ca nivel politic superior în care problemele semnalate de BPR, ministere, organele de drept,*

instituțiile din sectorul justiției sau societatea civilă să fie discutate interministerial și transformate în sarcini, termene și responsabilități clare. Pentru ca această funcție să fie reală, nu doar formală, ar fi necesară examinarea unor măsuri de operaționalizare: convocarea regulată a Comisiei, stabilirea unei agende anuale de lucru, formalizarea procedurilor de secretariat.

- 3. Instituirea sau activarea unei platforme interinstituționale pentru justiție și drepturile victimelor în contextul reintegrării.** Este necesară examinarea oportunității unei platforme formalizate de lucru care să reunească, în funcție de temele discutate, BPR, Ministerul Justiției, Procuratura Generală, MAI, CSM, CSP, SIS, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Sănătății, CNAM, Parlamentul, societatea civilă și experți independenți. În măsura în care subiectele analizate o cer, *platforma ar putea implica și alte instituții sau profesii relevante din sectorul justiției, inclusiv avocatura, notariatul, executorii judecătorești, probațiunea sau administrația penitenciară.* Rolul unei asemenea platforme nu ar fi să substituie competențele instituțiilor, ci să creeze un spațiu în care problemele structurale să fie analizate împreună și transformate în opțiuni de politici publice.
- 4. Inventarierea interinstituțională a problemelor juridice sistemice generate de funcționarea regimului de la Tiraspol.** Ar fi utilă inițierea, sub coordonarea Guvernului, prin viceprim-ministrul pentru reintegrare și BPR, a unui exercițiu comun de inventariere a principalelor probleme juridice recurente care există deja sau s-ar putea amplifica într-un eventual proces de reintegrare. Ministerul Justiției ar trebui implicat ca actor tehnic important pentru dimensiunea juridică, alături de Procuratura Generală, CSM, CSP, MAI, SIS, autoritățile responsabile de protecția victimelor și alte instituții relevante. Inventarierea nu ar trebui să se limiteze la cauzele penale și dificultățile de investigare. Ea ar trebui să includă și tratamentul actelor și pseudo-hotărârilor emise de structurile ilegale, efectele detențiilor executate *de facto*, riscul de prescripție, verificarea persoanelor care au activat în structurile ilegale, necesitățile de sprijin ale victimelor, precum și alte probleme identificate în procesul de analiză interinstituțională.
- 5. Transformarea inventarului de probleme juridice într-o agendă interinstituțională de lucru.** După identificarea problemelor juridice deja vizibile sau recurente, următorul pas ar trebui să fie transformarea acestora într-o agendă interinstituțională de lucru. Problemele legate de regiune nu apar într-un singur loc, ci sunt dispersate în cauze penale, în practica instanțelor, în răspunsuri instituționale, în activitatea procurorilor, în experiența victimelor și în documentarea societății civile. Scopul nu ar fi doar listarea acestor probleme, ci gruparea lor pe teme de lucru, stabilirea instituțiilor competente, identificarea datelor lipsă, a clarificărilor metodologice necesare, a eventualelor soluții administrative și a propunerilor normative care ar trebui analizate.
- 6. Valorificarea Programului de Dezvoltare Strategică a Procuraturii 2026–2030 ca fereastră instituțională imediată.** Procesul de elaborare a PDS al Procuraturii oferă o oportunitate concretă de integrare a dimensiunii transnistrene în planificarea unei instituții-cheie. Această direcție nu substituie nevoia unei politici publice intersectoriale pe justiție și reintegrare, dar poate permite includerea unor acțiuni privind evidența cauzelor cu element transnistrean, analiza blocajelor recurente, dezvoltarea reperelor metodologice, consolidarea capacității analitice și cooperarea cu alte instituții. Valorificarea acestei ferestre este importantă tocmai pentru că elaborarea unei politici intersectoriale mai largi presupune timp, coordonare și decizie politică.
- 7. Elaborarea unei metodologii interne de evidență și analiză a cauzelor penale legate de regiunea transnistreană și reflectarea informațiilor în raportul anual al PG.** Procuratura Generală ar putea examina elaborarea unei metodologii interne de identificare, colectare și analiză a cauzelor penale cu element transnistrean. Un

asemenea instrument nu ar presupune soluționarea imediată a dosarelor și nici acces direct în regiune, dar ar permite înțelegerea tipologiilor de cauze, articolelor cel mai des invocate, motivelor de suspendare, obstacolelor persistente, procuraturilor afectate și măsurilor instituționale necesare. Datele rezultate ar putea fi reflectate distinct în rapoartele Procuraturii și transmise, după caz, către Ministerul Justiției, BPR, Guvern, Parlament sau altor autorități, ca bază pentru politici publice.

- 8. Elaborarea unor repere metodologice pentru investigarea cauzelor care implică structurile ilegale din regiunea transnistreană.** Procuratura Generală ar putea examina elaborarea unor recomandări metodologice sau ghiduri privind investigarea cauzelor care implică reprezentanți ai structurilor ilegale ori efecte ale funcționării regimului de la Tiraspol. Fără asemenea repere, procurorii soluționează individual probleme cu natură sistemică, ceea ce poate duce la practici neuniforme și la pierderea capacității instituționale de a învăța din cazuri similare. Scopul acestor repere nu ar fi uniformizarea mecanică a soluțiilor, ci oferirea unui cadru comun pentru abordarea dificultăților recurente: administrarea probelor, imposibilitatea executării actelor procedurale, riscul de eschivare, suspendarea cauzelor, protecția victimelor și comunicarea interinstituțională.
- 9. Elaborarea conceptului unui mecanism minim de informare, orientare și referire pentru victime.** Indiferent de soluțiile normative viitoare, victimele abuzurilor comise de structurile ilegale din regiunea transnistreană au nevoie de un traseu minim de orientare. Un prim pas ar putea consta în elaborarea conceptului unui mecanism care să includă un punct clar de contact, informații în limbile română și rusă, un ghid practic privind serviciile existente, o linie de încredere sau un canal dedicat de comunicare și o procedură de referire către servicii medicale, psihologice, sociale și juridice. Ședința Consiliului coordonator al MNRV din 16 aprilie 2026 și scrisoarea MMPS din 30 aprilie 2026 oferă un punct de pornire, dar discuția trebuie conectată la o platformă guvernamentală mai largă, cu implicarea instituțiilor responsabile de reintegrare, justiție, sănătate, protecție socială și organe de drept.
- 10. Crearea unui format consultativ de expertiză externă privind justiția în procesul de reintegrare.** Problemele analizate nu pot fi soluționate doar prin dialog instituțional închis între autorități. Un pas util ar fi crearea unui format consultativ periodic care să reunească reprezentanți ai autorităților constituționale, mediului academic, societății civile, profesiilor juridice, organizațiilor care documentează abuzuri și, după caz, partenerilor internaționali. Un asemenea format nu ar substitui decizia autorităților, ci ar oferi expertiză, validare critică și un spațiu în care problemele sensibile să fie discutate înainte de a deveni urgențe instituționale.
- 11. Valorificarea sistematică a experienței internaționale, inclusiv a Ucrainei.** Experiența altor state nu trebuie preluată mecanic, dar poate fi utilizată pentru a structura întrebările pe care Republica Moldova trebuie să le examineze. Un pas util ar fi realizarea unor analize tematice comparative, pe domenii concrete: documentarea abuzurilor, investigarea faptelor, statutul persoanelor private ilegal de libertate, tratamentul actelor emise de structuri nerecunoscute, sprijinul victimelor, vetting-ul, amnistia, lustrația sau pregătirea instituțiilor pentru scenarii post-reintegrare. Utilitatea comparației constă în identificarea unor întrebări, riscuri și opțiuni adaptabile contextului Republicii Moldova, nu în importarea unor soluții gata formulate.

Anexe

Anexa 1. Dialog instituțional cu Biroul politici de reintegrare: cereri de acces la informații și răspunsuri instituționale

Biroul politici de reintegrare

Cereri de acces la informații Promo-LEX (Legea nr. 148/2023) și răspunsurile instituției - dimensiunea justiției

CEREREA PROMO-LEX

Nr. 232 din 1 decembrie 2025

RĂSPUNSUL INSTITUȚIEI

Nr. 23-78-12617 din 10 decembrie 2025

Cerere structurată pe blocuri tematice (mecanisme instituționale și politici de reintegrare; documente strategice; sesizări dinspre PG/CSM; mecanism de control administrativ). Mai jos - întrebările relevante pentru dimensiunea justiției.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
1	Există o strategie, concept-cadru, foi de parcurs sau planuri sectoriale pe sănătate, educație, justiție, protecție socială, economie și securitate, dedicate reintegrării?	Sunt invocate doar Hotărârea Parlamentului nr. 269/2025 (compartimentul „Coeziune între maluri”) și HG nr. 311/2025 (programul anual de reintegrare). Nu este nominalizată o strategie distinctă, un concept-cadru sau un plan sectorial pe justiție.
2	Există grupuri de lucru interinstituționale instituite pentru elaborarea acestor documente sectoriale?	Nu sunt indicate grupuri de lucru dedicate sectorului justiției pentru reintegrare.
11-12	În ultimii 5 ani, BPR a fost sesizat de Procuratura Generală, CSM sau alte autorități cu privire la riscul de eschivare în regiune și dificultățile de aplicare a măsurilor preventive non-privative de libertate?	„Nu a fost sesizat (informat) (...) cu privire la aspectele enumerate în cererea dvs.”
13	BPR a participat la discuții privind un mecanism de control administrativ pe linia administrativă (puncte de trecere)?	„Nu a participat la discuții privind aspectele mecanismului de control administrativ la punctele de trecere spre/dinspre regiunea transnistreană.”

CEREREA PROMO-LEX**Nr. 246 din 3 decembrie 2025****RĂSPUNSUL INSTITUȚIEI**

Nr. 23-78-12454 din 8 decembrie 2025

Cerere dedicată exclusiv arhitecturii instituționale (cabinetul viceprim-ministrului pentru reintegrare).
 Conținutul răspunsului este analizat în Capitolul II.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
	Întrebări privind cabinetul viceprim-ministrului pentru reintegrare (consilieri, posturi, atribuții).	Conținut tehnico-administrativ - analizat în Capitolul II

CEREREA PROMO-LEX**Nr. 314 din 3 aprilie 2026****RĂSPUNSUL INSTITUȚIEI**

Nr. 23-78-4298 din 15 aprilie 2026

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
15 (Bloc VI)	Demersuri ale BPR în legătură cu cazurile concrete de privare ilegală de libertate, tortură și tratamente inumane în regiune?	„Biroul nu este abilitat prin lege să constate, să confirme sau să infirme vinovăția persoanelor”; instrument unic de monitorizare invocat — „prisma hotărârilor pronunțate de instanțele judecătorești împuternicite”.
16-18	Coordonarea unor demersuri pe segmentul justiției - solicitări către sau dinspre MJ, PG, CSM, CSP; grupuri de lucru tematice; consultări?	„Nu am primit și nu am expediat solicitări care țin de domeniul justiției, nu am inițiat crearea unor asemenea grupuri de lucru.”
19-20	Tranziția școlilor din regiune la predarea în limba română?	„Inițiativa a fost lansată” - urma a fi reiterată la întâlnirea reprezentanților politici din 16.04.2026, „prin coordonare cu Ministerul Educației și Cercetării”. (Element pozitiv pe altă dimensiune sectorială.)
—	Întrebări privind: Secretarul de stat al Guvernului pentru reintegrare; modificarea HG 657/2009 și a Legii 98/2012; integrare europeană vs reintegrare; Comisia guvernamentală; arhitectura BPR și punctele focale; vinovăția persoanelor.	Analizate în Capitolul II.

Ministerul Justiției

Cerere de acces la informații Promo-LEX (Legea nr. 148/2023) și răspunsul instituției

CEREREA PROMO-LEX

Nr. 295 din 24 februarie 2026

RĂSPUNSUL INSTITUȚIEI

Ref. nr. 305 din 10 martie 2026

Cerere cu zece întrebări numerotate, vizând perioada 2024–2025: documente de pregătire a sectorului justiției pentru un eventual scenariu de reintegrare; subdiviziune dedicată; planificare 2026–2027; consultări cu Viceprim-ministrul pentru reintegrare / BPR.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
1	Documente de pregătire a sectorului justiției pentru un eventual scenariu de reintegrare — analize, note de concept, rapoarte, studii, proiecte de scenarii, foi de parcurs, planuri de acțiuni?	Nu.
2	Grupuri de lucru, ședințe, consultări sau comisii (cu Cancelaria de Stat / BPR, CSM, CSP, PG, MAI, ANP, ASP) pe subiecte de competența MJ relevante pentru reintegrare?	Nu.
3	Subiecte concrete care ar fi putut fi discutate (tratamentul actelor provenite din regiune; statutul persoanelor private ilegal de libertate; modele de justiție de tranziție)?	Nu.
4	Subdiviziune responsabilă sau punct focal desemnat pentru monitorizarea și coordonarea, la nivelul MJ, a subiectelor de competența sa relevante pentru reintegrare?	Nu.
5	(Dacă răspunsul la întrebarea 4 este negativ) Cum sunt repartizate solicitările sau corespondența care vizează subiecte privind regiunea transnistreană?	„Nu există o subdiviziune distinctă (...). Asemenea solicitări sunt repartizate către subdiviziunile competente ale ministerului, în funcție de obiectul de reglementare și de domeniul de activitate.”
6	Document strategic sectorial al MJ pe justiție în reintegrare (la nivelul ministerului)?	Nu.
7	Planificare pentru 2026-2027 a inițierii unui asemenea document strategic?	Nu.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
8	Documente de monitorizare și sistematizare a problemelor juridice și instituționale care pot apărea în sectorul justiției într-un eventual scenariu de reintegrare?	Nu.
9	Solicitări oficiale către alte autorități (Cancelaria de Stat / BPR, CSM, CSP, PG, MAI, ANP, ASP) pentru a colecta date sau pentru a sistematiza probleme juridice?	Nu.
10	Platformă formalizată permanentă de consultări periodice cu Viceprim-ministrul pentru reintegrare și/sau cu BPR pe această dimensiune?	Nu.

Consiliul Superior al Magistraturii

Cerere de acces la informații Promo-LEX (Legea nr. 148/2023) și răspunsul instituției

CEREREA PROMO-LEX

Nr. 243 din 1 decembrie 2025

RĂSPUNSUL INSTITUȚIEI

Nr. 2639m/c din 18 decembrie 2025

Cerere cu patru întrebări vizând ultimii 3 ani: riscul de eschivare în regiune; sesizări către alte autorități; discuții/grupuri de lucru pe justiția în reintegrare; participare la platforme.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
1	A examinat/a discutat CSM, la nivel instituțional, problematica riscului de eschivare în regiunea transnistreană a persoanelor aflate sub urmărire penală, ca fenomen sistemic?	Nu. Atribuțiile CSM sunt „exclusiv în domeniul administrării judiciare, de natură organizatorică, funcțională și de garanție a independenței autorității judecătorești” (art. 4 Legea nr. 947/1996), fără competențe „în materia activității organelor de urmărire penală, a aplicării sau executării măsurilor preventive, ori în gestionarea riscurilor operaționale aferente eschivării persoanelor cercetate penal”.
2	Sesizări, propuneri sau recomandări către BPR, Cancelaria de Stat, MJ sau alte autorități centrale, pe această problematică?	Nu.
3	A inițiat / organizat CSM discuții, analize, ședințe sau grupuri de lucru pe teme de justiție legate de reintegrare - statutul actelor judiciare emise de structurile ilegale, statutul persoanelor private de libertate de aceste structuri, mecanisme de justiție de tranziție?	„În ultimii trei ani, CSM nu a inițiat și nu a organizat discuții, analize, ședințe sau grupuri de lucru dedicate temelor de justiție legate de reintegrarea regiunii transnistrene (...). Aspectele menționate depășesc sfera atribuțiilor CSM, fiind de competența autorităților centrale, a organelor de urmărire penală, a instanțelor judecătorești în cauze concrete, precum și a instituțiilor responsabile de politicile de reintegrare.”
4	Participare a reprezentanților CSM la platforme, evenimente sau grupuri de lucru naționale ori internaționale având ca temă justiția în teritorii necontrolate, tratamentul actelor structurilor ilegale, protecția persoanelor private de libertate sau modele de justiție de tranziție?	Nu este nominalizată o platformă dedicată.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
—	Recunoașteri colaterale (cu titlu de informare, fără a fi incluse în răspunsul punctual la întrebări):	<ul style="list-style-type: none"> • Membrii CSM „participă periodic la ședințele cu judecătorii instanțelor de judecată care activează în judecătoriile Căușeni, Rezina, Soroca, în gestiunea cărora sunt examinate cauze care au tangență cu subiectul indicat”. • „În cadrul discuțiilor cu partenerii de dezvoltare, acest subiect este prezentat ca fiind o provocare pentru întregul sistem judecătoresc.” • „CSM va continua să monitorizeze eventualele implicații sistemice care privesc organizarea instanțelor, dar nu poate interveni în aspectele de fond ale activității judiciare sau ale organelor de drept.”

Serviciul de Informații și Securitate

Cereri de acces la informații Promo-LEX (Legea nr. 148/2023) și răspunsurile instituției

CEREREA PROMO-LEX

Nr. 296 din 27 februarie 2026

RĂSPUNSUL INSTITUȚIEI

Nr. 12-H-196/26 din 18 martie 2026

Primul răspuns - refuz integral. SIS invocă, generic, secretul de stat și comunică faptul că informațiile solicitate (în formularea inițială, fără separarea expresă a celor neclasificate) nu pot fi prezentate. Promo-LEX a repetat cererea.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
1-11	Întrebări privind evidențe agregate ale persoanelor care au exercitat funcții în structurile neconstituționale; documente de pregătire instituțională pentru reintegrare; avizare a proiectelor de acte normative; criteriile de verificare pentru funcții publice; beneficiarii ai informațiilor SIS; planuri și domenii de activitate.	Refuz integral, fără răspuns punctual la cele 11 întrebări - invocând, generic, secretul de stat și art. 11-12 din Legea nr. 136/2023 cu privire la SIS.

CEREREA PROMO-LEX

Cerere repetată Nr. 310 din 25 martie 2026

RĂSPUNSUL INSTITUȚIEI

Nr. 12-H-321/26 din 7 aprilie 2026

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
I	Există o evidență (chiar și agregată, neoperativă, fără date cu caracter personal) a persoanelor care au exercitat funcții în structurile neconstituționale din regiune (forțe de ordine, justiție, administrație, sistem penitenciar)?	„SIS nu deține evidențe neoperative” cu privire la asemenea persoane. Nu există nicio statistică agregată pe categorii de funcții care ar putea fi prezentată public.
II	A fost transmis către SIS spre avizare, în ultimii 3 ani, vreun proiect de act normativ privind un eventual scenariu de reintegrare?	Nu. Niciun minister sau autoritate centrală nu a inițiat în această perioadă un act normativ pe această temă care să fi ajuns la SIS pentru aviz de securitate.
III	Atunci când o persoană este verificată pentru o funcție publică (inclusiv funcții cu statut special), faptul că aceasta a activat anterior într-o structură neconstituțională din regiune este	Cadrul aplicat este cel general - Legea nr. 271/2008 (verificarea titularilor și candidaților la funcții publice) și Legea nr. 245/2008 (cu privire la secretul de stat). Activitatea anterioară într-o structură neconstituțională nu este prevăzută, ca atare, drept criteriu

Consiliul Superior al Procurorilor

Cerere de acces la informații Promo-LEX (Legea nr. 148/2023) și răspunsul instituției

CEREREA PROMO-LEX

Nr. 244 din 1 decembrie 2025

RĂSPUNSUL INSTITUȚIEI

Nr. 5/7-04d/2025-2840 din 5 decembrie 2025

Patru întrebări adresate CSP - pe care le redăm explicit mai jos. Răspunsul Consiliului - declinare integrală a competenței, fără răspunsuri punctuale pe întrebare.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
1	A examinat/discutat CSP, la nivel instituțional, în ultimii 3 ani, problematica riscului de eschivare în regiunea transnistreană a persoanelor aflate sub urmărire penală - ca fenomen sistemic, dincolo de cauze concrete?	Fără răspuns punctual - vezi răspunsul cumulat de mai jos.
2	A înaintat CSP, în ultimii 3 ani, sesizări, propuneri sau recomandări către Biroul Politici de Reintegrare, Cancelaria de Stat, Ministerul Justiției sau alte autorități centrale, pe această problematică?	Fără răspuns punctual - vezi răspunsul cumulat de mai jos.
3	A inițiat/organizat CSP, în ultimii 3 ani, discuții, analize, ședințe sau grupuri de lucru dedicate justiției în contextul unei eventuale reintegrări - statutul actelor judiciare emise de structurile ilegale; statutul persoanelor private de libertate de aceste structuri; mecanisme de reexaminare a cauzelor și de reparare a prejudiciilor; alte elemente de justiție de tranziție?	Fără răspuns punctual - vezi răspunsul cumulat de mai jos.
4	Au participat reprezentanți ai CSP, în ultimii 3 ani, la platforme, evenimente sau grupuri de lucru naționale ori internaționale având ca temă justiția în teritorii necontrolate, tratamentul actelor structurilor ilegale, protecția persoanelor private de libertate sau modele de justiție de tranziție?	Fără răspuns punctual - vezi răspunsul cumulat de mai jos.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
cumul at	Răspunsul CSP la toate cele patru întrebări - declinare integrală a competenței:	<p>Declinare integrală a competenței.</p> <p>CSP - „organul de autoadministrare a procurorilor, având atribuții în domeniul carierei procurorilor (selecție, promovare, evaluare, sancționare disciplinară etc.) și al garantării independenței acestora” (Legea nr. 3/2016 art. 70; Legea nr. 8/2008).</p> <p>„Nu are competențe legale în ceea ce privește gestionarea cauzelor penale, respectiv și nici în segmentul de analiză și administrare a dosarelor penale la care faceți referire.”</p> <p>Solicitarea este redirecționată integral către Procuratura Generală: „Apreciem că anume această instituție este în măsură să vă furnizeze un răspuns la cele solicitate.”</p>
—	Formula de deschidere - singura mențiune care nu este pură declinare:	„În măsura în care, pe viitor, CSP va fi sesizat asupra unor subiecte ce țin de competența sa legală, reafirmăm deschidere pentru un dialog constructiv.”

Procuratura Generală

Cereri de acces la informații Promo-LEX (Legea nr. 148/2023) și răspunsurile instituției

CEREREA PROMO-LEX

Nr. 244 din 1 decembrie 2025

RĂSPUNSUL INSTITUȚIEI

Nr. 13-25d/25-1883 din 22 decembrie 2025

Aceleași patru întrebări ca cele formulate către CSM și CSP - adresate aici și PG. Întrebările sunt redactate cu formulările din cerere.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
1	A analizat / discutat/abordat PG, în ultimii 3 ani, la nivel instituțional sau interinstituțional, problema riscului de eschivare a persoanelor în regiunea transnistreană (risc invocat în mod constant de procurori și judecători la aplicarea măsurilor preventive)?	Regiunea este descrisă ca „o zonă de impunitate, în care persoanele implicate în infracțiuni pot evita urmărirea penală, refugiindu-se pe acest teritoriu”. Determină „neexecutarea hotărârilor judecătorești, a mandatelor de arest și a citațiilor expediate pe malul drept”.
2	A adresat PG, în ultimii 3 ani, sesizări/propuneri/recomandări scrise către Biroul Politici de Reintegrare, Cancelaria de Stat, Ministerul Justiției sau alte autorități centrale, privind riscul de eschivare în regiune sau dificultățile de executare a măsurilor preventive în lipsa unui mecanism de control administrativ?	Răspunsul nu enumeră sesizări sau propuneri formale adresate autorităților politicii de reintegrare în acest interval.
3	A inițiat/organizat PG, în ultimii 3 ani, discuții, analize, ședințe sau grupuri de lucru dedicate problemelor de justiție în contextul unei eventuale reintegrări - inclusiv: statutul actelor judiciare emise de structurile ilegale; statutul persoanelor private de libertate de structurile de la Tiraspol; mecanisme de reexaminare a cauzelor și de reparare a prejudiciilor; alte elemente de justiție de tranziție?	Răspunsul nu indică inițierea sau organizarea, la nivel instituțional, a unor discuții, analize, ședințe sau grupuri de lucru dedicate.
4	Au participat reprezentanți ai PG, în ultimii 3 ani, la conferințe, mese rotunde, grupuri de lucru naționale sau internaționale având ca temă: justiția în contextul reintegrării unor teritorii aflate sub control neconstituțional; tratamentul actelor structurilor ilegale; protecția persoanelor private de libertate în regiuni necontrolate efectiv	Răspunsul nu nominalizează platforme, evenimente sau grupuri de lucru dedicate acestei tematici.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
	de stat; modele de justiție de tranziție (inclusiv experiențe comparative — de ex., Ucraina)?	

CEREREA PROMO-LEX Nr. 292 din 18 februarie 2026	RĂSPUNSUL INSTITUȚIEI Nr. 13-25d/26-322 din 6 martie 2026
--	--

Cererea conține 22 de întrebări grupate de către solicitant pe șase blocuri tematice (I–VI). Răspunsurile sunt redactate, pe cât posibil, prin citate directe din răspunsul Procuraturii Generale (între ghilimele „...”). Acolo unde PG a grupat răspunsul pe mai multe întrebări (de ex. 1–8, 13–14, 15–20), această grupare a PG este indicată explicit.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
I (întrebările 1–8)	FLUXUL CAUZELOR PENALE (2023–2025) - date privind plângerile/sesizările (art. 262–263 CPP), cauzele pornite (art. 164, 166, 166/1, 339, 340/1, 351 CP și alte articole), încetate/clasate, suspendate (inclusiv pe motiv de eschivare în stânga Nistrului), reluate, expediate în judecată și finalizate cu sentință de condamnare - separat pe fiecare procuratură teritorială și pe ani.	PG răspunde global la întrebările 1–8, citat direct: „Procuratura Generală nu duce o evidență statistică specială a informațiilor solicitate. Cu titlu de recomandare, vă sugerez să vă adresați la Ministerul Afacerilor Interne, care, potrivit Legii nr. 216/2003 (...), este deținător al Sistemului informațional vizat.”
II.1 (întrebarea 9)	Recomandări metodologice/instrucțiuni/ghiduri elaborate, aprobate sau transmise de PG către procuraturile teritoriale ori organele de urmărire penală pentru investigarea eficientă a cauzelor privind faptele structurilor nelegitime din stânga Nistrului.	Citat direct din răspuns: „Procuratura Generală nu a elaborat sau aprobat Recomandări metodologice, instrucțiuni, ghiduri sau alte documente interne privind investigarea eficientă a infracțiunilor comise de reprezentanții structurilor nelegitime din stânga Nistrului.”
II.2 (întrebarea 10)	Consultări interinstituționale (MAI, BPR, MJ, alte autorități) inițiate / organizate de PG pe eficientizarea investigării acestei categorii de cauze (2023–2025).	Citat direct din răspuns: „(...) în perioada 2023–2025 Procuratura Generală nu a inițiat sau organizat consultări interinstituționale (...).” Răspunsul include și o constatare instituțională a PG, citată în continuare: „Necesitatea elaborării unor instrumente metodologice de specialitate, în acest context, ar reprezenta o reflectare directă a obligației pozitive a statului de a asigura o reacție eficientă în fața infracțiunilor și de a contracara fenomenul impunității, care subminează încrederea în statul de drept.”

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
II.3 (întrebare a 11)	Rapoarte periodice/analize instituționale/sinteze interne ale PG privind dificultățile sistemice în investigarea cauzelor legate de regiune.	Citat direct din răspuns: „Procuratura Generală nu elaborează rapoarte periodice sau analize instituționale / sinteze interne privind dificultățile sistemice (...)”.
III.1 (întrebare a 12)	SIA „Urmărire penală: E-Dosar” - câmpuri/etichete/criterii distincte care să permită identificarea și extragerea cauzelor după criteriul „stânga Nistrului”/„regiunea transnistreană”; modul de reflectare a legăturii cauzei cu regiunea în evidențele actuale.	Citat direct din răspuns (constatare tehnică): „În prezent, SIA ”Urmărire penală: E-Dosar” nu dispune de câmpuri sau etichete distincte dedicate exclusiv marcării cauzelor penale prin criterii precum ”stânga Nistrului”, ”regiunea transnistreană” ori alte mențiuni similare. Datele introduse în Sistem reflectă informațiile procesuale și actele procedurale emise în cauză, conform structurii stabilite de Regulament.” Citat direct din răspuns: „Dezvoltarea și integrarea în SIA ”Urmărire penală: E-Dosar” a unor câmpuri suplimentare pentru categoriile menționate în solicitare, deși ar extinde baza de date, ridică probleme de eficiență, întrucât poate conduce la supraîncărcarea sistemului informațional prin dublarea de informații în cadrul sistemelor informaționale interconectate și la alocarea disproporționată de resurse administrative, umane și materiale în detrimentul scopului anunțat.”
III.2 (întrebările 13-14)	Date din SIA „Urmărire penală: E-Dosar” privind cauzele penale în care a fost reclamată/constată implicarea reprezentanților structurilor nelegitime din stânga Nistrului - defalcat pe articole CP, ani și procuraturi teritoriale; modalități de extragere posibilă.	Răspunsul PG redirecționează aceste întrebări către MAI, citat direct: „Cu titlu de recomandare, vă sugerez să vă adresați la Ministerul Afacerilor Interne, care, potrivit Legii nr. 216/2003 (...), este deținător al Sistemului informațional (...)”.
IV-VI (întrebările 15-20)	IV. RISCUL DE ESCHIVARE ÎN REGIUNEA TRANSNISTREANĂ - date colectate/centralizate, note/sinteze/analize interne 2023-2025, consultări interinstituționale cu MAI, BPR ș.a. pe reducerea acestui risc. V. JUSTIȚIA ÎN CONTEXTUL REINTEGRĂRII - ședințe/consultări/grupuri de lucru pe problemele de justiție într-un eventual scenariu de reintegrare; proiecte de note/corespondență oficială adresată instituțiilor	PG răspunde global la întrebările 15-20, citat direct: „Procuratura Generală nu colectează date privind situațiile la care vă referiți (...) nu a participat în consultări inter-instituționale (...) nu este instituită o subdiviziune specializată (...). În perioada 2020-2025 nu au fost elaborate proiecte sau mecanisme (...)”.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
	relevante. VI. STRUCTURI/MECANISME SPECIALIZATE - subdiviziune specializată, responsabil desemnat sau mecanism intern formalizat pentru această categorie de cauze; inițiative/propuneri 2020-2025 de instituire a unei asemenea structuri.	

CEREREA PROMO-LEX Nr. 319 din 6 aprilie 2026	RĂSPUNSUL INSTITUȚIEI Nr. 13-25d/26-656 din 27 aprilie 2026
---	--

Cerere dedicată cazurilor în care persoane „condamnate” și private de libertate ilegal în regiune sunt ulterior supuse procedurilor penale ale autorităților constituționale pentru aceeași faptă. Referință la sentința Judecătorei Căușeni, sediul Ștefan Vodă, din 26.12.2025, și decizia Colegiului penal al Curții de Apel Centru din 25.02.2026. Întrebările sunt redactate cu formulările din cerere.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
1	Deține PG date, evidențe ori posibilitatea de identificare a cauzelor penale în care persoane „condamnate” și „pedepsite” ilegal de structurile transnistrene sunt ulterior investigate și/sau judecate de autoritățile constituționale ale Republicii Moldova pentru aceeași faptă (în caz afirmativ - număr pe ani; în caz negativ - confirmare expresă că asemenea situații nu sunt evidențiate distinct, nu sunt colectate statistic sau nu pot fi identificate în sistemele de evidență)?	Răspunsul nu prezintă date dezagregate sau evidențe distincte pe această categorie. Asemenea situații nu sunt evidențiate separat și nu pot fi identificate în sistemele de evidență disponibile.
2	A analizat PG, la nivel instituțional, problematicele acestor situații - inclusiv din perspectiva efectelor detenției ilegale deja executate în fapt, a calificării juridice și a eventualelor dificultăți de practică procesual-penală (în caz afirmativ - note / sinteze / analize / alte documente; în caz negativ - confirmare expresă a inexistenței)?	Nu există o analiză sistematizată pe această problematice la nivelul Procuraturii.
	A informat / sesizat / adresat PG demersuri către Viceprim-ministrul pentru reintegrare, Biroul Politici de Reintegrare, Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii sau alte autorități competente cu privire la această problemă, inclusiv în vederea identificării unor soluții juridice,	„Nu ține de competența nemijlocită a Procuraturii gestionarea platformelor pentru consultări interinstituționale.” Răspunsul nu enumeră demersuri formale adresate autorităților menționate pe această problematice.

#	ÎNTREBARE / SUBIECT	RĂSPUNS / OBSERVAȚII
	instituționale sau de practică (dincolo de dosarele individuale)?	
4	A inițiat sau intenționează PG să propună constituirea unui mecanism de lucru interinstituțional, inclusiv sub forma unui Grup de lucru, cu participarea autorităților competente, în vederea analizării acestor situații și a elaborării unei abordări instituționale și/sau normative clare pentru gestionarea lor?	PG nu indică o inițiativă proprie privind constituirea unui asemenea mecanism, dar formulează patru direcții ca puncte de pornire posibile pentru o eventuală reflecție comună interinstituțională: (i) identificarea lacunelor cadrului normativ; (ii) clarificarea și delimitarea competențelor instituționale; (iii) instrucțiuni metodologice pe această categorie de cauze; (iv) contribuția mediului academic și expertiza altor state.
—	Analiză cumulativă a celor trei răspunsuri PG:	Procuratura formulează un diagnostic onest („zonă de impunitate”, neexecutare, dificultăți practice) și recunoaște, sistematic, ceea ce nu există în propria sa arhitectură (subdiviziune dedicată, statistică separată, instrucțiuni metodologice, analiză sistematizată pe non bis in idem). Răspunsurile, citite împreună, indică o problemă care nu este, în întregime, în competența PG - și pentru care, în arhitectura actuală, lipsește un destinatar instituțional formal.

Anexa 7. Lista cererilor de acces la informații formulate și a răspunsurilor instituționale

Anexa prezintă cele 11 cereri de acces la informații formulate în temeiul Legii nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public, adresate către 6 instituții ale statului în perioada decembrie 2025 – aprilie 2026, în cadrul documentării subiectelor abordat în Cartea Albă. Pentru fiecare cerere sunt indicate instituția destinatară, numărul și data, subiectul, numărul aproximativ de întrebări/blocuri tematice și statusul răspunsului instituțional.

Sumar pe instituții

Cod	Instituția	Cereri formulate	Total întrebări (aprox.)
BPR	Biroul politici de reintegrare	3	34
MJ	Ministerul Justiției	1	12
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii	1	5
CSP	Consiliul Superior al Procurorilor	1	5
PG	Procuratura Generală	3	54
SIS	Serviciul de Informații și Securitate	2	16

Total: 11 cereri formulate către 6 instituții ale statului.

Detaliu — listă cereri

#	Instituția	Nr. și data cererii	Subiectul cererii	Întrebări / Status răspuns
1	Biroul politici de reintegrare	Nr. 232 / 01.12.2025	Mecanisme instituționale și politici de reintegrare: arhitectura interministerială, documente strategice, prevenirea răpirilor și a riscurilor de eschivare.	14 întrebări (3 blocuri tematice)
2	Biroul politici de reintegrare	Nr. 246 / 03.12.2025	Arhitectura instituțională responsabilă de reintegrare (cerere de continuare/clarificare).	Cerere de clarificare
3	Biroul politici de reintegrare	Nr. 315 / 03.04.2026	Interacțiunea interinstituțională și politicile publice pe domeniul reintegrării (secretarul de stat	20 întrebări

			pentru reintegrare, Comisia guvernamentală, puncte focale sectoriale, justiție, educație).	
4	Ministerul Justiției	Nr. 295 / 24.02.2026	Justiția în contextul unei eventuale reintegrări a regiunii transnistrene — pregătire instituțională, cadru normativ, capacități, planificare strategică (2024–2025).	12 întrebări
5	Consiliul Superior al Magistraturii	Nr. 243 / 01.12.2025	Mecanismele instituționale și politicile de reintegrare — perspectiva sistemului judiciar (independență, capacități, riscuri, pregătire).	5 întrebări
6	Consiliul Superior al Procurorilor	Nr. 244 / 01.12.2025	Mecanismele instituționale și politicile de reintegrare — perspectiva organelor Procuraturii.	5 întrebări
7	Procuratura Generală	Nr. 244 / 01.12.2025	Mecanismele instituționale și politicile de reintegrare — exercitarea atribuțiilor Procuraturii Generale (cerere comună cu CSP).	5 întrebări
8	Procuratura Generală	Nr. 292 / 18.02.2026	Exercitarea și conducerea urmăririi penale pe faptele privind implicarea reprezentanților structurilor nelegitime din stânga Nistrului (2023–2025).	22 întrebări
9	Procuratura Generală	Nr. 319 / 06.04.2026	Abordarea instituțională a situațiilor în care persoane sunt	27 întrebări

			urmărite/condamnate în paralel de structurile de la Tiraspol și de procedurile penale ale autorităților constituționale pentru aceeași faptă.	
10	Serviciul de Informații și Securitate	Nr. 296 / 27.02.2026	Pregătirea instituțională pentru un eventual scenariu de reintegrare a regiunii transnistrene — analize, planificare, capacități, riscuri (2023–2026).	<i>16 întrebări Răspuns primit (după repetare)</i>
11	Serviciul de Informații și Securitate	Nr. 296 / 27.02.2026 (repetată)	Repetarea cererii precedente, după lipsa de răspuns în termenul legal.	<i>Repetare</i>

Notă: numărul de întrebări este aproximativ, calculat pe baza blocurilor tematice și a întrebărilor numerotate din fiecare cerere; o întrebare poate cuprinde mai multe subîntrebări sau cerințe de informare.

www.promolex.md,
str. Petru Movilă 23/13,
MD-2004, Chișinău, Moldova
e-mail: info@promolex.md

