

CZU 341.215.43:341.231.14

DREPTUL DE AZIL ȘI PROTECȚIA REFUGIAȚILOR

Ștefan BELECCIU,

*doctor în drept, profesor universitar,
Catedra „Drept public, securitate a frontierei, migrație și azil”
a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI
ORCID: 0000 0002-0786-8713*

Iurie GOLBAN,

*doctorand,
șef al secției „Sud” a IGM al MAI*

Sumar

Existența refugiaților și a azilanților în diverse zone ale lumii reprezintă o dovadă peremptorie că promovarea și respectarea drepturilor omului este și rămâne o problemă crucială a umanității. Caracteristic pentru refugiați și azilanți este faptul că în statul ai cărui cetățeni sau rezidenți sunt, din diverse motive, aceștia nu beneficiază, parțial sau în totalitate, de drepturile și libertățile fundamentale ale omului, fiind nevoiți să-și găsească protecția și asistența necesară în alte țări. Mai mult, atât refugiații cât și azilanții sunt confrunțați cu grave pericole pentru viața și libertatea lor, părăsirea țării în care se află constituind unica lor șansă, în timp ce migranții, din ce în ce mai numeroși în zilele noastre, se deplasează pe teritoriul altor state din rațiuni exclusiv economice, în căutarea unor condiții de viață mai bune.

Cuvinte-cheie: azil, migranți, refugiați, azilanți, rasism, xenofobie, ură.

Summary

The existence of refugees and asylum seekers in various areas of the world is peremptory proof that the promotion and respect of human rights is and remains a problem crucial of humanity. Characteristic for refugees and asylum seekers is the fact that in the state whose citizens or residents they are, for various reasons, they do not benefit, partially or totally, from the rights and the fundamental freedoms of man, being forced to being necessary protection and assistance in other states. More than that both refugees and asylum seekers face serious dangers for their life and liberty, leaving the country in which they are constituting their only chance, while migrants, more and more numerous these days, they move into the territory of others states for purely economic reasons, in search of conditions better lives.

Keywords: asylum, migrants, refugees, asylum seekers, racism, xenophobia, hatred.

În fiecare zi, tot mai mulți oameni care trăiesc în diferite țări iau una dintre cele mai dificile decizii din viață – își părăsesc casa în căutarea unei vieți mai sigure și mai bune.

Majoritatea oamenilor din lume știu cum este să te muți departe de casa în care ai crescut. Poți merge foarte aproape, într-un sat sau oraș vecin. Dar unii trebuie să-și părăsească țara – uneori pentru scurt timp, alteori pentru totdeauna.

Există multe motive pentru care oamenii din lumea noastră doresc să înceapă o nouă viață într-o altă țară. Unii pleacă de acasă pentru muncă sau studii. Alții trebuie să fugă de persecuție sau abuzuri ale drepturilor omului, cum ar fi tortura. Milioane fug de conflicte armate, alte dezastre sau de violență. Alții nu se mai simt în siguranță, fiind persecutați pur și simplu din cauza a ceea ce sunt sau a ceea ce fac ori cred – de exemplu, etnia, religia, orientarea sexuală sau opiniile politice.

Călătoria lor, care începe întotdeauna cu speranța pentru un viitor mai bun, poate fi extrem de periculoasă și foarte înfricoșătoare. Unii pot ajunge în mâinile traficantilor ori pot fi supuși altor forme de exploatare. Alții sunt reținuți de autorități imediat ce ajung într-o țară nouă. Când deja se stabilesc într-un loc nou și încep să-și construiască o viață nouă, mulți se confruntă cu rasismul, xenofobia și discriminarea zilnică.

Drept urmare, unii se simt singuri și izolați pentru că au pierdut rețeaua de sprijin cu care s-au obișnuit, alcătuită din vecini, colegi, familie și prieteni.

Încercarea Rusiei de a invada Ucrainei a cauzat pierderi uriașe de vieți omenești și a dus la strămutări forțate fără precedent în istoria recentă. Peste șase milioane de oameni din Ucraina au căutat protecție în străinătate, o proporție semnificativă trecând în R. Moldova vecină. În prezent, găzduind mai mulți refugiați ucraineni pe cap de locuitor decât orice alt stat, Moldova a dat dovadă de o rezistență remarcabilă în a-i primi pe ucraineni, aflați acum sub un regim de protecție temporară.

Învecinată cu Ucraina, R. Moldova a fost o țară gazdă și de tranzit crucială pentru persoanele care fug de agresiunea rusă. Statul nostru a declarat stare de urgență la 24 februarie 2022, imediat după ce Rusia și-a lansat războiul pe scară largă împotriva Ucrainei, Guvernul Republicii Moldova depunând ulterior o schemă națională de protecție temporară a sositilor. Potrivit UNHCR, de la sfârșitul lunii februarie 2022, aproximativ 850.000 de persoane strămutate din Ucraina au trecut granița în Moldova – o țară cu o populație de doar 2,6 milioane de locuitori. În iunie 2023, aproximativ 110.000 de refugiați (reprezentând peste 4,5% din populația totală a Moldovei) rămân în țară.

Afluxul de persoane strămutate a copleșit inițial sistemul de azil din R. Moldova, deoarece numărul sosirilor a crescut la zeci de mii în câteva zile. Statele membre ale UE au oferit sprijin prin punerea în aplicare a schemelor de relocare pentru ucrainenii strămutați. „În prezent, agențiile ONU din țară, în cooperare cu Guvernul Republicii Moldova și Agenția Uniunii Europene pentru Azil, implementează programul UE+AirTransfer” [1]. Acest program facilitează relocarea organizată și gratuită a persoanelor strămutate din Ucraina în statele membre ale UE, dacă au membri de familie acolo sau dacă sunt persoane vulnerabile cu nevoi speciale.

Activarea protecției temporare în R. Moldova

În ciuda tuturor eforturilor de a-i ajuta pe cei strămutați din Ucraina, în 2022 nu a fost disponibilă nicio soluție bazată pe statut în R. Moldova. Cu toate acestea, Guvernul a prelungit periodic starea de urgență, ceea ce a permis persoanelor strămutate din Ucraina să intre în țara noastră cu orice document de identitate disponibil și să obțină imediat accesul pe piața națională a muncii. „Beneficiarii de protecție temporară au dreptul de a munci pe teritoriul Republicii Moldova, fără obținerea dreptului de ședere provizorie în scop de muncă (pct. 23)” [2]. „Angajarea beneficiarilor de protecție temporară se va face în baza contractului individual de muncă, cu notificarea obligatorie de către angajator, în termen de până la 5 zile de la data încheierii contractului, a Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de muncă despre faptul angajării beneficiarului de protecție temporară (pct. 24)” [3]. „În cazul angajării în sistemul de ocrotire a sănătății, beneficiarii de protecție temporară obțin avizul Ministerului Sănătății de permisiune pentru angajarea lor pe perioada protecției temporare (pct. 25)” [4]. Urmând exemplul UE, Guvernul Republicii Moldova a început pregătirile pentru activarea protecției temporare. Definiția și principiile principale ale statutului de protecție temporară au fost deja reglementate de Legea azilului din 2008, recunoscând protecția temporară ca o formă de azil în R. Moldova, care poate fi activată printr-o Hotărâre a Guvernului pentru o perioadă de un an, cu posibilitate de prelungire până la doi ani.

Prevederile Legii, inclusiv cele legate de excluderea de la protecția temporară, se aliniază în general cu Directiva UE din 2001 privind protecția temporară. Totuși, Legea nu a precizat conținutul statutului și nici procedura detaliată de acordare a acestuia, care este necesară pentru implementarea practică. Aceste aspecte sunt abordate în Hotărârea Guvernului din 18 ianuarie 2023, care a activat în cele din urmă protecția temporară în Moldova.

Declanșarea întârziată a protecției temporare ar putea fi legată de politica inițială, care permitea deja asigurarea unei protecții imediate pentru persoanele din Ucraina. Este posibil să fi reflectat și calculul realist că o țară

mică precum Moldova nu ar fi în poziția de a oferi sprijinul necesar oamenilor din Ucraina pe termen lung. Inițial, această strategie părea să funcționeze, deoarece sosirile aveau tendința de a se muta în alte state membre ale UE. Cu toate acestea, deoarece mulți ucraineni decid să rămână în Moldova, mai aproape de țara lor de origine, activarea protecției temporare a devenit un factor vital pentru ca Guvernul Republicii Moldova să ofere un statut sigur și stabil pentru ei, gestionând în același timp în mod corespunzător fluxurile.

Cum funcționează în practică protecția temporară

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova stabilește ca protecția temporară să fie acordată persoanelor strămutate ucrainene pe o perioadă de un an, începând cu 1 martie 2023. Spre deosebire de „Decizia de punere în aplicare a Consiliului UE din 2022 de a activa protecția temporară în UE” [5], „Guvernul Republicii Moldova a extins statutul de protecție temporară cetățenilor Ucrainei care se aflau în Moldova înainte de 24 februarie 2022 (deși unele state membre ale UE includ o prevedere similară la nivel național)” [6]. „Aceasta înseamnă că persoanele care au părăsit Ucraina înainte de invazia rusă și care nu se pot întoarce acasă din cauza conflictului în curs pot beneficia și de protecție temporară în Moldova. Prevederile pentru alte grupuri eligibile pentru protecție temporară se aliniază cu standardele minime stabilite prin decizia de punere în aplicare a Consiliului UE și includ o definiție a membrilor familiei” [7].

Din martie 2023, persoanele enumerate drept beneficiare de protecție temporară în R. Moldova trebuie să se înregistreze prin intermediul unei platforme special concepute pentru o programare personală la una dintre unitățile teritoriale ale Inspectoratului General pentru Migrație (IGM). După depunerea actelor de identitate, solicitanții primesc (gratuit) un document care le permite să rămână în Moldova. Potrivit IGM, între activarea protecției temporare și jumătatea lunii iunie 2023 s-au înregistrat peste 8.400 de persoane, peste 4.500 de beneficiari primind deja actele de autorizare.

Legea cu privire la azil garantează dreptul beneficiarilor de protecție temporară de a solicita azil. Pe durata procedurii de azil, beneficiarii de protecție temporară sunt considerați solicitanți de azil. Cu toate acestea, dacă nu i se acordă azil, persoana poate rămâne în continuare în R. Moldova și continuă să beneficieze de statut de protecție temporară. Cu toate acestea, Decizia de protecție temporară din 2023 abordează situațiile în care statul moldovenesc inițiază o procedură obișnuită de azil în numele solicitantului. Acest lucru se întâmplă dacă există motive temeinice de a crede că beneficiarul de protecție temporară se încadrează în una dintre clauzele de excludere stabilite de Lege. În astfel de cazuri, protecția temporară este încetată, fiind inițiată o procedură obișnuită de azil pentru a asigura examinarea individu-

ală și eventuala aplicare a clauzelor de excludere.

În conformitate cu prevederile „punctului 20 din H.G. Republicii Moldova” [8], „Beneficiarii de protecție temporară din Moldova au acces la măsuri și servicii de asistență socială finanțate de organizații internaționale, precum și la sistemul național de învățământ. Aceștia pot munci în Republica Moldova fără permis de muncă și au dreptul la asistență medicală de urgență și primară, precum și la examen medical, conform procedurii stabilite de Ministerul Sănătății al Republicii Moldova. Cazarea în centrele desemnate este asigurată numai beneficiarilor vulnerabili sau persoanelor cu nevoi speciale” [9].

Înțelesul din protecție temporară

Noile reglementări enumeră mai multe condiții în care protecția temporară poate fi încetată. Unele dintre aceste motive au consecințe clare, cum ar fi plecarea din R. Moldova (în cazul repatrierii voluntare sau al reînălării într-o țară terță) sau o schimbare a statutului (statut de refugiat sau rezidență fără legătură cu protecția). În plus, „statutul de protecție temporară în Moldova poate fi încetat dacă se stabilește că beneficiarul a părăsit teritoriul Republicii Moldova pentru o perioadă mai mare de 45 de zile cumulată” [10]. Cu toate acestea, actele juridice nu explică statutul juridic al unei astfel de persoane dacă se întorc în R. Moldova după încetarea protecției temporare și/sau când nu există posibilitatea de reînălare într-o țară terță.

Similar textului Directivei UE privind protecția temporară, legislația națională este, de asemenea, vagă cu privire la ceea ce se va întâmpla cu beneficiarii protecției temporare în R. Moldova, odată ce protecția temporară atinge durata maximă (doi ani). Deși legislația nu precizează clar acest lucru, se poate presupune că se vor aplica prevederile Legii cu privire la statutul străinilor și/sau ale Legii privind azilul. Aceasta ar însemna că, odată ce durata totală a protecției temporare expiră, cetățenii ucraineni care încă nu se pot întoarce acasă din motive de securitate vor trebui integrați în alte cadre de protecție sau de rezidență. Totuși, aceasta poate pune o povară masivă asupra capacităților decizionale ale instituțiilor moldovenești, în primul rând ale IGM. În 2021, în țara noastră au fost depuse doar 75 de cereri de azil. Presupunând că cel puțin jumătate dintre ucrainenii aflați în prezent în R. Moldova nu se vor putea întoarce în Ucraina după încheierea protecției temporare (aproximativ 50.000, pe baza datelor disponibile în prezent), acest lucru va crește sarcina procedurii de azil din Moldova de peste 600 de ori.

O altă evoluție, foarte importantă, care trebuie urmărită se referă la decizia Comisiei de Urgență din 10 mai 2023 de a consolida un regim fără vize pentru cetățenii ucraineni aflați în prezent pe teritoriul statului nostru. Potrivit acestei decizii, cetățenii ucraineni care nu au solicitat protecție internațională sau temporară și nu au primit nicio altă formă de rezidență în

R. Moldova, au dreptul de a rămâne în țară timp de 90 de zile calendaristice într-o perioadă de 180 de zile.

Cu toate acestea, nu este clar ce se va întâmpla cu acele persoane strămutate care nu au părăsit voluntar Moldova în intervalul de timp stabilit. Este evident că, în condițiile actuale, întoarcerea forțată în Ucraina nu este posibilă. Chiar dacă ucrainenii care au rămas peste termenul de ședere revin voluntar în Ucraina, nu vor avea altă opțiune decât să ceară azil în R. Moldova în cazul în care conflictul din Ucraina se va intensifica din nou.

Calea parcursă și calea înainte

Introducerea protecției temporare în R. Moldova a jucat un rol crucial în acordarea de asistență și sprijin ucrainenilor strămutați de agresiunea rusă. Moldova, ca țară vecină cu Ucraina, a declarat rapid starea de urgență și a dezvoltat o schemă națională de protecție temporară pentru a răspunde nevoilor urgente ale persoanelor strămutate forțat. Această abordare proactivă demonstrează angajamentul țării noastre de a-i ajuta pe cei care au nevoie și de a se alinia la răspunsurile Uniunii Europene, în conformitate cu aspirațiile sale de aderare la UE. În mod clar, problema integrării durabile și pe termen lung rămâne o provocare pentru statul moldav; prin urmare, asistența suplimentară acordată Guvernului Republicii Moldova, „inclusiv ajutorul umanitar, va fi esențială pentru a se asigura că toate persoanele... pot avea acces la îngrijirea de care au nevoie” [11].

Cu toate acestea, strategia de ieșire din protecția temporară reprezintă o provocare considerabilă. Condițiile de încetare prevăzute în legislație nu sunt clare cu privire la modul în care va fi gestionată tranziția la un alt statut de rezidență odată cu atingerea duratei maxime de protecție temporară. Cu aproximativ 100.000 de cetățeni ucraineni aflați în prezent în R. Moldova, povara instituțiilor moldovenești, în special IGM, ar fi imensă dacă o parte semnificativă a populației ucrainene se înregistrează pentru protecție temporară și nu se poate întoarce acasă după expirarea acesteia.

În plus, apar incertitudini cu privire la statutul juridic al persoanelor fizice care au depășit perioada cumulată de 45 de zile în afara Moldovei după încetarea protecției temporare, precum și al acelor ucraineni care depășesc cele 90 de zile permise și nu solicită protecție temporară, mai ales atunci când nu există opțiuni viabile de relocare într-o țară terță. Aceste probleme evidențiază necesitatea unor îndrumări suplimentare și strategii cuprinzătoare pentru a aborda integrarea și protecția pe termen lung a persoanelor strămutate odată ce protecția temporară expiră.

Ce urmează după protecția temporară? Similar contextului UE, R. Moldova trebuie să ia în considerare opțiunile sale de politică, de la extinderea în continuare a protecției temporare până la dezvoltarea de noi statute de

rezidență pe termen lung. Cooperarea strânsă între instituțiile moldovenești și comunitatea internațională va fi vitală pentru dezvoltarea de soluții durabile și pentru furnizarea de ajutor umanitar continuu în vederea sprijinirii populației strămutate în faza de tranziție.

În contextul eforturilor depuse de autoritățile moldovenești privind realizarea obiectivelor de inițiere a procesului de aderarea la Uniunea Europeană, problema asigurării drepturilor migranților constituie un obiectiv primordial. Deși în R. Moldova a derulat procesul de aliniere al cadrului normativ național la standardele europene, acest proces, fiind deosebit de complex, este de durată. Sunt necesare reforme atât a cadrului legislativ, cât și a celui instituțional, cu instruirea personalului și asigurarea tehnico-materială a diverselor activități.

În condițiile vecinătății cu Uniunea Europeană, Republica Moldova se ciocnește de anumite abordări ce țin de asigurarea drepturilor migranților, garantate de standardele internaționale în domeniu. Ținând cont de faptul că migranții reprezintă diferite culturi, religii, etnii etc., sunt necesare măsuri comprehensive și coerente în ce privește formarea personalului, asigurarea dreptului la informare, siguranța și umanitatea în relația cu ei.

Referințe bibliografice:

1. Rezoluția Parlamentului European din 19 aprilie 2023 referitoare la provocările cu care se confruntă Republica Moldova (2023/2595(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0112_RO.html, accesat la 09.12.2023.

2. Condițiile de acordare a protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina (Anexa nr.1 la HG 21/2023).

3. Idem.

4. Ibidem.

5. https://www.hotnews.ro/stiri-specialisti_deloitte-25454930-mecanismul-protectie-temporara-implementat-romania-cum-aplica.htm, accesat la 04.12.2024.

6. A se vedea <https://igm.gov.md/ro/content/cum-poate-fi-solicitat%C4%83-protect%C8%9Bia-temporar%C4%83>.

7. Idem. În același sens a se vedea https://www.hotnews.ro/stiri-specialisti_deloitte-25454930-mecanismul-protectie-temporara-implementat-romania-cum-aplica.htm, accesat la 04.01.2024.

8. HG Republicii Moldova, Nr. 21 din 18-01-2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina.

9. În același sens a se vedea: „Implementarea protecției temporare acordate pe teritoriul Republicii Moldova persoanelor strămutate din

Ucraina: situația după șase luni. Octombrie 20, 2023”, <https://cda.md/ro/implementarea-protectiei-temporare-acordate-pe-teritoriul-republicii-moldova-persoanelor-stramutate-din-ucraina-situatia-dupa-sase-luni/>. Studiul analizează necesitățile refugiaților din Ucraina în procesul de obținere a protecției temporare pe teritoriul Republicii Moldova. În particular, sunt examinate barierele întâmpinate și experiențele beneficiarilor de protecție temporară în procesul de documentare și de realizare a drepturilor de acces la cazare, liberă circulație, a drepturilor la muncă, asistență și protecție socială, ocrotire a sănătății, dar și la învățatură. În același sens a se vedea <https://help.unhcr.org/moldova/ro/temporary-protection/>. Accesat la 03/12/2023. În același sens a se vedea <https://cursdeguvernare.ro/mechanismul-de-protectie-temporara-implementat-in-romania-cum-se-aplica.html>.

10. Idem.

11. <https://cda.md/ro/refugiatii-din-ucraina-s-au-simtit-mai-in-siguranta-dupa-implementarea-protectiei-temporare-in-republica-moldova/>.