

## SOLUȚII DURABILE ÎN PROTEJAREA REFUGIAȚILOR

**Liuba ȘOVA**

*Universitatea de Stat din Moldova*

Legislația și politica referitoare la refugiați este strâns legată de măsuri curative. Soluțiile curative durabile includ: repatrierea benevolă în țara de origine, odată ce motivele refugiului au încetat, sau, în caz că repatrierea nu este posibilă, naturalizarea în țara-gazdă prin măsuri de integrare locală sau relocarea într-o țară terță.

**Cuvinte-cheie:** *refugiați, soluții durabile, repatriere voluntară, naturalizare, reinstalarea în stat terț.*

### DURABLE SOLUTIONS TO PROTECT REFUGEES

The refugee laws and policy are concerned both with curative measure. Curative durable solutions include voluntary repatriation when conditions improve, and if repatriation is not possible then naturalization in the host country or resettlement in a third state.

**Keywords:** *refugees, durable solutions, voluntary repatriation, naturalization, resettlement in a third State.*

Legea Supremă a Republicii Moldova consfințește dreptul de azil al străinilor [3]. În temeiul suveranității, statul are dreptul să acorde și să retragă protecția sub formă de azil unui străin, în condițiile legii adoptate în acest sens, cu respectarea tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Potrivit Convenției privind statutul refugiatului din 1951 [4], precum și Legii naționale privind azilul [6], refugiatul este o persoană care „în urma unei temeri justificate de a fi persecutată pe motiv de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau din cauza viziunilor sale politice, se află în afara țării a cărei cetățenie o are și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește protecția acestei țări”. Refugiații nu beneficiază de protecție din partea propriului stat; adesea, acesta este chiar statul care îi persecută. Dacă alte țări nu le permit să intre pe teritoriul lor și nu îi ajută odată ajunși acolo, atunci îi pot condamna la moarte sau la o viață intolerabilă, în umbră, fără susținere și fără drepturi.

Statutul Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (în continuare – ICNUR), adoptat de către Adunarea Generală a ONU în decembrie 1950, definește responsabilitățile, dintre care cele mai importante sunt: „*de a asigura protecția..., de a căuta soluții permanente la problemele refugiaților*” [8]. Scopul principal al protecției refugiatului este de a-l ajuta să găsească unele soluții durabile care să-i permită să-și reconstruiască viața cu demnitate și pace.

Legislația și politica referitoare la refugiați este strâns legată de măsuri atât de corectare, cât și de prevenire. Fluxurile de refugiați pot fi prevenite prin respectarea în țările de origine a drepturilor omului, inclusiv a celor economice. Asemenea soluții promovate de către ICNUR includ: repatrierea benevolă în țara de origine, odată ce motivele refugiului au încetat, sau, în caz că repatrierea nu este posibilă, naturalizarea în țara-gazdă prin măsuri de integrare locală sau relocarea într-o țară terță, atunci când refugiatul nu mai poate rămâne în țara care i-a acordat azil din diferite motive [1, p.27].

Repatrierea voluntară este soluția pe termen lung preferată atât de autorități, cât și de către majoritatea refugiaților. Cei mai mulți refugiați doresc să se întoarcă acasă îndată ce situația permite acest lucru (în general, la finalul unui conflict) și a fost atins un anumit grad de stabilitate. ICNUR încurajează repatrierea voluntară ca fiind soluția cea mai bună pentru persoanele refugiate, cu condiția ca repatrierea să se facă în condiții de siguranță și reintegrarea să reprezinte o opțiune viabilă.

În articolul 1, paragraful c, al Convenției cu privire la Statutul refugiaților, așa-numita „clauză privind încetarea acțiunii” se bazează pe afirmația că statutul de refugiat nu este permanent și enumeră condițiile în rezultatul cărora Convenția își încetează acțiunea. Statutul de refugiat nu trebuie confundat cu statutul unui imigrant permanent. Dacă un stat decide să anuleze permisul de ședere al unei persoane în legătură cu încetarea persecuțiilor în țara de origine a acesteia, această decizie nu constituie încălcare a drepturilor omului referitor la această persoană. Repatrierea, însă, urmează să țină cont de drepturile omului referitoare la refugiați și să fie efectuată pe bază benevolă [1, p.26].

Asistența acordată în procesul de repatriere benevolă include:

- oferirea informației referitor la țara de origine/anumită regiune, astfel încât refugiatul să fie în măsură a lua o decizie bine informată cu privire la propria repatriere;

- întreprinderea acțiunilor necesare pentru o întoarcere demnă și sigură în țara de origine;
- în cazul în care este necesar, menținerea legăturii cu Ambasada relevantă privind obținerea documentului de călătorie, a vizei sau a permisului de intrare;
- furnizarea de granturi mici de repatriere voluntară;
- facilitarea altor aspecte legate de repatriere.

Totodată, se va refuza cererea refugiatului de repatriere dacă adevărata motivație este de a merge într-o vizită scurtă în țara de origine fără a avea intenția de a locui acolo.

În cazurile în care repatrierea voluntară nu poate avea loc într-un viitor apropiat, adesea cea mai bună soluție este integrarea locală sau naturalizarea refugiaților în țara-gazdă. Această soluție durabilă nu va putea fi implementată decât cu consimțământul guvernului țării de rezidență în cauză, dar avându-se în vedere numărul în creștere de refugiați, posibilitățile de integrare locală se restrâng simțitor [2, p.38].

Reinstalarea sau relocarea este transferul refugiaților din țara în care au aplicat pentru azil (spre exemplu, Moldova) într-o a treia țară care eventual îi acceptă pentru stabilire permanentă.

Reinstalarea este o experiență ce schimbă viața care este în același timp dificilă, dar care aduce și beneficii. Deseori refugiații sunt reînstați în țări ce au structuri sociale, limbi și culturi total diferite de cele care le sunt familiare. Cu toate acestea, cu suport și asistență din partea guvernului-gazdă și a organizațiilor neguvernamentale partenere ale acestuia, refugiații reînstați sunt integrați treptat în noile țări. Guvernele și organizațiile nonguvernamentale prestează servicii pentru a facilita integrarea acestora, precum orientare culturală, lingvistică și formare profesională, dar și programe de promovare a accesului la educație și la angajare.

Reinstalarea nu este un drept al refugiatului, iar ICNUR nu poate și nu influențează sub nicio formă deciziile potențialelor țări de reinstalare. Deși, într-o lume din ce în ce mai aglomerată puține state sunt pregătite să ofere gazdă refugiaților în urma reinstalării și doar un număr restrâns de state iau parte la programele ICNUR de relocare și acceptă cote anuale de refugiați. Dintre cele 193 de țări membre ale Națiunilor Unite numai 10 își stabilesc cote anuale de restabilire, suplimentar numărului de persoane acceptate, care ajung în mod spontan la frontierele lor. Aceste zece state sunt: SUA, Canada, Australia, Noua Zeelandă, Norvegia, Finlanda, Suedia, Danemarca, Elveția și Olanda. Alte țări pot lua în considerare propunerile de relocare în temeiul analizei fiecărui caz, având în general la bază reunificarea familiei și legăturile culturale puternice.

Statele Unite ale Americii se află pe primul loc în topul statelor de relocare în ceea ce privește numărul de locuri puse la dispoziție, în timp ce Australia, Canada și țările nordice prevăd, de asemenea, un număr important de locuri anual. Cei mai mulți refugiați relocați sunt primiți anual în SUA (70000), Canada (10000), în Europa anual ajung 5500 de refugiați relocați, cei mai mulți (1900) fiind primiți de Suedia, care este statul cu cea mai mare cotă de relocare.

În ultimii ani s-a înregistrat o creștere a numărului de țări implicate în relocare și în Europa. Fiind considerată un instrument de asigurare a protecției efective a refugiaților și de împărțire a responsabilității între statele membre în cadrul politicilor europene privind azilul, relocarea ocupă un loc important în cadrul politicilor externe ale Uniunii Europene în materie de azil. La nivelul Uniunii Europene există atât țări ce implementează programe de relocare (Suedia, Danemarca, Finlanda, Regatul Unit al Marii Britanii, Irlanda, Olanda, Portugalia, Cehia, România), cât și țări ce s-au adresat acestei problematici prin proceduri de relocare ad-hoc (Germania, Italia, Spania, Franța), ca răspuns la solicitările ICNUR de a primi refugiați.

Comisia Europeană urmărește dezvoltarea cooperării între statele membre, ICNUR și ONG-uri în vederea identificării de soluții durabile la problematica refugiaților, inclusiv prin sprijinirea financiară a politicii de relocare a refugiaților în Europa, punând la dispoziție finanțări prin Fondul European pentru Refugiați (FER) pentru activități specifice în domeniul relocării. Prin intermediul FER se pot finanța activități de stabilire a programelor naționale de relocare, activități de selecție și transfer al refugiaților relocați, măsuri de recepție, integrare și pregătire a personalului care desfășoară activități de relocare [10].

România a devenit stat de relocare în 2010, prin alocarea unei cote de 40 locuri anual. România și Slovacia au stabilit centre de tranzit în regim de urgență în Timișoara (România) și în Humenné (Slovacia), pentru evacuarea refugiaților care se confruntă cu un risc grav în prima țară de refugiu. În timp ce procesul lor de relocare este procesat, aceste facilități le garantează o șansă de a trăi într-un mediu sigur, unde beneficiază de servicii de asistență. În plus, aceste centre oferă și statelor de relocare o locație stabilă pentru a desfășura procedurile de relocare, care presupun interviuri, cursuri de limbă și de orientare culturală. Cele două centre sunt cofinanțate de către ICNUR, ceea ce presupune și oferirea de consultanță de specialitate referitoare la problemele de gestionare și de protecție [9].

De obicei, la nivel global, aproximativ unul la sută dintre cazuri este implicat de către ICNUR în vederea relocării. Țara de relocare pune la dispoziție refugiatului protecție fizică și juridică, inclusiv accesul la drepturi civile, politice, economice, sociale și culturale similare cu cele de care beneficiază cetățenii proprii. Refugiații trebuie să aibă, de asemenea, posibilitatea de a deveni în cele din urmă cetățeni cu drepturi depline.

Fiind amplasată din punct de vedere geografic în vecinătate cu hotarul Uniunii Europene, considerăm că Republica Moldova ar fi interesată să accepte programe de relocare a refugiaților. Aderarea la programele de relocare va fi parte componentă a politicii de imigrare sub controlul și evidența statului.

Conform datelor Biroului Migrație și Azil (autoritate care administrează cererile de azil, în continuare – BMA), în Republica Moldova, în aprilie 2013, erau înregistrați 214 refugiați și 6 solicitanți de azil, originari din peste 30 de țări ale lumii, cei mai mulți din Siria [12].

Relocarea nu va perturba funcția statului de control asupra procesului de imigrare. Cu titlu de exemplu vom menționa un caz, când un străin, nefiind de bună-credință, a încercat să utilizeze instituția azilului pentru a se eschiva de la răspunderea penală în țara sa de origine și a solicitat în vara anului 2013 azil în Republica Moldova. Însă, ofițerii Biroului Migrație și Azil, în baza informației operative deținute, au localizat și reținut, în municipiul Chișinău, la data de 28 iunie 2013, un cetățean al Turciei care era anunțat în urmărire penală internațională de către autoritățile de drept din Turcia, pentru comiterea unei crime excepțional de grave – omor intenționat.

Străinul pătrunse-se pe teritoriul Republicii Moldova prin regiunea transnistreană și intenționa să obțină o formă de protecție din partea statului nostru pentru a se eschiva de la justiție. În acest sens, la data de 1 iunie 2013, în baza demersului Procuraturii Generale, în privința străinului s-a dispus măsura preventivă în formă de arest pe un termen de 18 zile din momentul reținerii. Biroul Migrație și Azil, de comun cu Procuratura Generală, au întreprins măsuri în scopul organizării și desfășurării procedurii de extrădare a străinului de pe teritoriul țării [11].

Moldova nu face parte din țările care acceptă relocarea refugiaților din alte țări, dar întreprinde măsuri concrete pentru asigurarea și implementarea celorlalte soluții durabile: repatrierea voluntară și integrarea locală.

Integrarea socială a străinilor care au primit protecție printr-o formă de azil presupune un complex de măsuri ale statului în colaborare cu organizații nonguvernamentale de profil. Una dintre aceste măsuri în vederea naturalizării refugiaților a fost implementată odată cu aderarea Republicii Moldova la Convenția europeană cu privire la cetățenie din 06.11.1997 și, ca rezultat, au fost operate modificări în legea națională a cetățeniei, fiind stabilite unele condiții legale mai lejere pentru dobândirea cetățeniei de către refugiați, în comparație cu regula generală. Și anume: dacă pentru dobândirea cetățeniei prin acordare la cerere de către un străin este stabilită condiția cenzului de trai legal și obișnuit de 10 ani, atunci, pentru un refugiat, ca și în cazul apatrizilor, acest cenz a fost redus la 8 ani.

Altă facilitare legală stabilită refugiaților în cadrul naturalizării ține de exceptarea lor de la obligația de a renunța la cetățenia anterior deținută. Dacă un străin, cetățean al unui stat, ar dori să dobândească cetățenia Republicii Moldova prin acordare la cerere, el ar putea reuși asta numai dacă va renunța la cetățenia statului străin. Considerăm oportună această facilitare, pe motiv că, odată ce refugiatului i s-a acordat protecție pe motiv că în țara lui de origine este persecutat, atunci nu este rezonabil și nici nu este posibil să cerem ca protejatul să plece în țara sa și să renunțe legal la cetățenia statului său, care, de fapt, l-a și făcut refugiat. Republica Moldova are experiență în acest domeniu și multe persoane străine, care au primit o formă de protecție, găsesc atractivă cetățenia Republicii Moldova, aderând la ea. Statutul de refugiat încetează odată cu dobândirea cetățeniei.

În conformitate cu Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului [5], au fost determinate obiectivele pentru crearea condițiilor pentru integrarea străinilor și asigurarea accesului refugiaților și al beneficiarilor de protecție umanitară, inclusiv: adoptarea și implementarea legii privind integrarea străinilor; elaborarea și dezvoltarea programelor de integrare pentru integrarea străinilor (imigranți, refugiați, beneficiari de protecție, apatrizi); implicarea și participarea activă a organizațiilor nonguvernamentale naționale și a instituțiilor internaționale în dezvoltarea programelor de integrare; organizarea cursurilor de studiere a limbii de stat, a culturii și a civilizației pentru străinii stabiliți în Republica Moldova; identificarea posibilităților de integrare pentru categoriile vulnerabile de străini (refugiați, beneficiari ai unei forme de protecție); elaborarea programelor individuale de integrare pentru refugiați și beneficiarii de protecție umanitară etc.

Întru realizarea obiectivelor pentru integrarea străinilor și asigurarea accesului refugiaților și al beneficiaților de protecție umanitară la programele de integrare locală, Parlamentul a adoptat Legea privind integrarea străinilor [7].

Începând cu 1 iulie 2012 în Republica Moldova se implementează Legea privind integrarea străinilor. Integrarea este un proces de participare activă a străinilor, care au obținut o formă de protecție sau un drept de ședere în Republica Moldova, la viața economică, socială și culturală a societății moldovenești, prin care ei sunt împuterniciți să contribuie și să-și valorifice întreg potențialul ca membri ai acestei societăți, să-și realizeze drepturile și să-și îndeplinească obligațiile fără discriminare sau excluziune socială.

Conform prevederilor acestei legi, prin intermediul autorităților administrației publice centrale de specialitate și al autorităților administrației publice locale, în Republica Moldova se desfășoară următoarele tipuri de activități de integrare a străinilor:

- sesiunile de acomodare socioculturală (instruiri privind valorile și tradițiile naționale, sistemul de organizare politico-administrativă a Republicii Moldova);
- cursuri de studiere a limbii de stat;
- accesul la educație;
- informare și consiliere privind modalitățile de acces la piața forței de muncă, la serviciile medicale și la măsurile de protecție socială;
- servicii de orientare și formare profesională în vederea facilitării integrării economice, în corelare cu capacitățile și necesitățile pieței forței de muncă a Republicii Moldova;
- accesul la programele de integrare (pentru străinii beneficiari ai unei forme de protecție).

Republica Moldova întreprinde acțiuni concrete întru protejarea străinilor care au primit azil, inclusiv prin promovarea soluțiilor durabile de repatriere voluntară și reintegrare locală.

### Concluzii

Cele trei soluții durabile promovate în asistența refugiaților la nivel internațional sunt: repatrierea voluntară în țara de origine, integrarea în țara de azil și relocarea.

Relocarea refugiaților constă în selecția și transferul unor refugiați din prima țară de azil, unde nu se bucură de protecție efectivă: nu au protecție fizică, legală, riscă să fie expulzați, traficați, exploatați, să fie ținuți în condiții de detenție, deși nu au comis nicio infracțiune sau au anumite nevoi care nu pot fi acoperite de autoritățile țării respective sau din cauza unor circumstanțe economice, sociale, culturale sau politice nu au perspective de integrare locală și nu au alternativa repatrierii voluntare, nu au posibilitatea de a se integra într-o țară care le oferă protecție efectivă, singura soluție fiind cea a relocării.

Întru armonizarea cât mai deplină a legislației naționale la tratatele internaționale în domeniul azilului, susținem ideea acceptării și implementării măsurilor de relocare, de rând cu celelalte două menționate anterior. Eventuala introducere a relocării în legislația Republicii Moldova ca soluție durabilă în protecția refugiaților ar fi compatibilă atât cu Legea Supremă, cât și cu reglementările din domeniu, fapt ce ar asigura armonia legislativă.

Fiind și un instrument de împărțire a responsabilității între state privind protecția refugiaților, în condițiile când majoritatea refugiaților sunt găzduiți de statele sărace sau de statele care sunt vecine cu țările generatoare de refugiați, relocarea, în cazul acceptării, ar oferi Republicii Moldova posibilitatea de a se afirma ca actor pe scena internațională.

Unul dintre avantajele relocării comparativ cu sistemul de azil obișnuit este că autoritățile vor putea selecta refugiații care ar urma să locuiască în Republica Moldova. Deși există criterii stabilite la nivel internațional, fiecare stat beneficiază de libertatea de a stabili propriile criterii. Integrarea în societate a refugiaților relocați se va desfășura în aceleași condiții ca și pentru refugiații recunoscuți în Republica Moldova.

### Bibliografie:

1. Alfred DE ZAYAS. Drepturile omului și refugiații. În: *Mecanismele bazate pe tratatele ONU și problemele refugiaților*: Materialele seminarului organizat de ICNUR în Republica Moldova. Chișinău, 15-16 iunie 2001. Publicat în 2002, p.16-33.
2. Bazele protecției refugiaților: Document. În: *Revista Română de Drept Umanitar*, 1996, nr.1(10-11), p.95. ISSN 1221-8774.

3. Constituția Republicii Moldova, art.19 alin.(3), adoptată la 29 iulie 1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1, cu modificările și completările ulterioare.
4. Convenția privind statutul refugiaților, adoptată la 28 iulie 1951, intrată în vigoare la 22 aprilie 1954, ratificată de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr.677 din 23.11.2001 pentru aderarea Republicii Moldova la Convenția privind statutul refugiaților, precum și la Protocolul privind statutul refugiaților. Promulgată la 04.12.2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2001, nr.150, art.1199.
5. Hotărârea Guvernului nr.1009 din 26.12.2011 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2011-2015 privind implementarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului (2011-2020). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr.1-6, art.1.
6. Lege privind azilul în Republica Moldova, nr.270-XVI din 18.12.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2009, nr.53-54/145.
7. Legea privind integrarea străinilor în Republica Moldova, nr.274 din 27.12.2011. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr.48, art.144.
8. Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. General Assembly Resolution 428 (V) of 14 December 1950. [Accesat la 02.09.2013]. Disponibil: <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html>
9. Un nou început într-o țară terță. [Accesat la 02.09.2013]. Disponibil: <http://www.unhcr-centraleurope.org/ro/cu-ce-ne-ocupam/relocarea.html>
10. WITEC, S. *Refugiații în România. Procesul de relocare*: Rezumat al tezei de doctorat. București, 2012. [Accesat la 28.08.2013]. Disponibil: <http://www.unibuc.ro/studies/Doctorate2012Decembrie/WITEC%20SMARANDA%20-%20Refugiatii%20in%20Romania.%20Procesul%20de%20relocare/Rezumat%20-%20Refugia%20C5%A3ii%20in%20Rom%20C3%A2nia.%20Procesul%20de%20relocare%20Witec%20Smaranda.pdf>
11. <http://www.bma.gov.md/content/692> [Accesat la 25.08.2013]
12. <http://www.timpul.md/articol/ce-fac-refugiarii-din-moldova-44474.html> [Accesat la 25.08.2013]

Prezentat la 26.09.2013