Secțiunea: RAPOARTE IN PLEN

CZU: 341.43:314.745.22:341.231.14 DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.01

REFUGIAȚII - PROTECȚIE INTERNAȚIONALĂ vs MĂSURI RESTRICTIVE

REFUGEES - INTERNATIONAL PROTECTION vs RESTRICTIVE MEASURES

SLUSARENCO Svetlana
doctor în drept, conferențiar universitar
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9092-0024
E-mail: svetlana_slusarenco@usm.md

ZUBCO Alexandru
PhD, Universitatea de Stat din Moldova,
Șef direcție, Direcția prevenirea torturii, Oficiul Avocatului Poporului,
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9062-253
E-mail: alexandru.zubco@ombudsman.md alexandru_zubco@yahoo.com

Abstract. *Protecția refugiaților are multe aspecte. Acestea includ garanția neîntoarcerii lor la pericolele de care au fugit, accesul la proceduri de azil corecte și eficiente dar și la măsuri care asigură respectarea drepturilor fundamentale, permițându-le să trăiască demn și în siguranță în timp ce sunt ajutați să găsească o soluție pe termen lung. Protecție internațională se referă la protecția persoanelor ce dețin statut de refugiat sau statut conferit prin protecție umanitară. Protecţia umanitară se acordă străinului care nu îndeplineşte condiţiile pentru recunoaşterea statutului de refugiat, dar în a cărui privinţă există motive serioase şi întemeiate de a crede că, în cazul în care ar fi returnat în ţara sa de origine, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămările grave. Refugiații întâmpină o serie de obstacole în procesul integrării, care sunt determinate, în mare parte, de experiența exilului involuntar, necunoaşterea limbii ţării-gazdă, izolarea, problemele de adaptare din primii ani, tulburări fizice şi psihice generate de traumele din trecut şi de posibilele torturi ş.a.*

Cuvinte-cheie**:** *emigrare, refugiat, azil, protecție, obstacole, integrare*

Existența refugiaților și a azilanților în diverse regiuni ale lumii constituie o dovadă că promovarea și respectarea drepturilor omului este și rămâne o problemă esențială 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 state [1, p. 34].

Refugiații sunt definiți și protejați de dreptul internațional. Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților, împreună cu Protocolul adițional din 1967 și alte texte de lege, precum Convenţia pentru refugiaţi a Unităţii Africane din 1969, rămân punctele de referință ale protecției moderne a refugiaților. Principiile legale consacrate de aceste instrumente au fost incluse în numeroase alte legi și practici internaționale, regionale și naționale. Convenția din 1951 definește ce este refugiatul și prezintă drepturile de bază pe care Statele ar trebui să le acorde refugiaților. Unul dintre principiile fundamentale prevăzute de dreptul internațional este acela al nereturnării - refugiații nu ar trebui expulzați sau returnați în situațiile în care viața și libertatea lor sunt amenințate [2].

Convenţia din 1951, reglementează posibilitatea acordării statutului de refugiat persoanelor care au părăsit, din cauza persecuţiei, ţara de origine, stabilind totodată regimul juridic aplicabil acestora în statul de refugiu [3, p. 63].

În cuprinsul Convenţiei nu se menţionează însă termenul de „azil", ca formă de protecţie a străinilor, considerându-se că reglementarea acestei instituţii trebuie să fie lăsată în competenţa exclusivă a statelor. În mod tradiţional, azilul era considerat dreptul la refugiu al solicitantului din alt stat decât cel în care rezida în mod iniţial, însă cu timpul acest termen a ajuns să fie tot mai frecvent interpretat ca reprezentând o prerogativă a statelor de a acorda protecţie exilaţilor şi refugiaţilor, aspect confirmat şi de Curtea Internaţională de Justiţie [4, p. 90].

Aşa cum sunt formulate, dispoziţiile Convenţiei din 1951, interpretate *ad literam*, nu acoperă unele categorii importante de persoane care îşi părăsesc ţara şi care constituie, în prezent, formează cele mai numeroase grupuri ce poartă denumirea generică de „refugiaţi". Astfel nu ar intra sub incidenţa Convenţiei şi Protocolului adiţional persoanele considerate „refugiaţii economici" şi nici acelea ajunse în această situaţie în urma unor conflicte armate internaţionale sau interne [3, 64].

În doctrină a fost exprimată opinia conform căreia sfera motivelor părăsirii ţării de origine ar fi mai largă, referindu-se la situaţii ca: opresiune, persecuţie, ameninţarea vieţii sau libertăţii, sărăcie extremă, război sau lupte civile, dezastre naturale (cutremure, inundaţii, secetă, foamete) etc., ceea ce ar duce la concluzia că sunt incluse în categoria de refugiaţi şi persoanele care au fost silite să î-şi părăsească ţara din cauza unor conflicte armate, rămânând pe teritoriul altui stat, fără să fi pierdut sau renunţat la cetăţenia statului de origine [5, 63].

Protecția refugiaților are multe aspecte. Acestea includ garanția de a nu fi returnați la pericolele de care au fugit, accesul la proceduri de azil corecte și eficiente dar și la măsuri care asigură respectarea drepturilor fundamentale, permițîndu-le să trăiască demn și în siguranță în timp ce sunt ajutați să găsească o soluție pe termen lung. Responsabilitatea principală în acordarea protecției revine statelor. Prin urmare, UNHCR colaborează îndeaproape cu guvernele, oferindu-le, la necesitate, consultanță dacă este necesar, pentru a pune în practică responsabilitățile ce le revin [2].

Migranții aleg să se mute nu din cauza unei amenințări directe de persecuție sau moarte, ci, în principal, pentru a-și îmbunătăți condițiile de viață prin găsi-

rea unui loc de muncă în străinătate, reunificarea familiei sau alte motive. Spre deosebire de refugiați, migranții se pot întoarce acasă în siguranță, continuând să beneficieze de protecția statutului lor. Dacă ei aleg să se întoarcă acasă, ei vor continua să primească protecția guvernului lor. Confuzia dintre termenii ”refugiat” și ”migrant” poate avea consecințe grave pentru viața și siguranța refugiaților. Această confuzie distrage atenția de la măsurile legale de protecție, specifice, de care refugiații au nevoie. În plus, ea poate submina suportul public pentru refugiați și pentru instituția azilului, într-un moment în care această formă de protecție este necesară mai mult ca niciodată. Noi trebuie să tratăm toate ființele umane cu respect și demnitate și să ne asigurăm că drepturile migranților sunt respectate. În același timp, trebuie să oferim un răspuns legal adecvat la problema refugiaților, având în vedere situația lor deosebit de dificilă [2].

Protecția internațională se referă la protecția persoanelor ce dețin statut de refugiat sau statut conferit prin protecție umanitară. Statutul de refugiat se recunoaşte, la solicitare, străinului care, în virtutea unei temeri bine întemeiate de a fi persecutat pe motive de rasă, religie, naţionalitate, apartenenţă la un anumit grup social sau opinie politică, se află în afara ţării a cărei cetăţenie o deţine şi care nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu doreşte să se pună sub protecţia acestei ţări; ori care, nedeţinând nici-o cetăţenie şi aflându-se în afara ţării în care îşi avea domiciliul legal şi obişnuit, ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, din cauza temerii respective, nu doreşte să se reîntoarcă.

Protecţia umanitară se acordă străinului care nu îndeplineşte condiţiile pentru recunoaşterea statutului de refugiat, dar în a cărui privinţă există motive serioase şi întemeiate de a crede că, în cazul în care ar fi trimis în ţara sa de origine, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămările grave şi nu poate sau, ca urmare a acestui risc, nu doreşte să obţină protecţia ţării respective [6].

Oameni din întreaga lume, forțați să-și părăsească țara din cauza încălcării drepturilor fundamentale sau a persecuției, pot cere azil în UE. Convenția de la Geneva din 1951 stabilește criteriile conform cărora o persoană poate fi recunoscută ca refugiat. Statele membre ale UE sunt parte la această convenție și au o obligație internațională de a oferi protecție celor eligibili. UE a integrat condițiile privind acordarea protecției internaționale în legislația sa. Pentru oferi ajutor celor care nu se încadrează în statutul de refugiat, dar sunt totuși în pericol grav, UE a extins conceptul de protecție, oferind ceea ce se numește protecție subsidiară, prin care persoanele sunt protejate de la riscul de a fi returnate într-o țară unde viața lor este amenințată de pedeapsa cu moartea, tortura sau tratamente inumane ori degradante [7].

Refugiaţii se confruntă cu numeroase obstacole în procesul de integrare, care sunt determinate, în mare parte, de experienţa repatrierii, necunoaşterea limbii ţării-gazdă, izolarea, problemele de adaptare din primii ani, tulburări fizice şi psihice asociate cu experienţe violente din din trecut, inclusiv tortura ş.a.

Integrarea refugiaţilor este un proces de lungă durată şi necesită eforturi susţinute inclusiv din partea persoanelor strămutate pentru a beneficia de aceleaşi drepturi sociale

şi economice ca şi cetăţenii Republicii Moldova, mai ales că statul are reglementate mecanismele de realizare a acestui proces doar la nivel formal. Situația este diferită pentru refugiaţii care beneficiază de sprijinul organizaţiilor neguvernamentale, partenere ale Biroului Naţional al Înaltului Comisariat al Naţiunilor Unite pentru Refugiaţi din Moldova (UNHCR), în special din partea Centrului de Caritate pentru Refugiaţi [8, p. 210].

Refugiații se confruntă adesea cu condiții inumane atât în țările de origine, cât și în timpul călătoriei către statele de destinație. Aceste realități dure pun la încercare capacitatea societăților și a autorităților statale de a oferi protecție și asistență. Procedurile de azil sunt deseori extinse și complexe, ceea ce poate duce la incertitudine și stres pentru refugiați. Situația respectivă este determinată, în mare parte, de capacitatea limitată a statelor de a procesa un volum mare de cereri. Consecințele grave ale migrației ilegale, inclusiv traficul de persoane, amenință viața refugiaților și adaugă un nivel suplimentar de complexitate în gestionarea acestui fenomen [9, p.11].

Obligaţiile refugiaţilor faţă de statul primitor sunt similare cu cele ale oricărui străin [10, p. 80]. În conformitate cu art. 2 din Convenţia de la Geneva din 1951, aceştia au obligaţia de a se conforma legilor, regulamentelor şi măsurilor pentru menţinerea ordinii publice în statul pe teritoriul căruia s-au refugiat.

În ultimii 40 de ani, guvernele țărilor bogate din emisfera nordică au depus eforturi constante pentru a limita sosirea refugiaților, a solicitanților de azil și a migranților ilegali din regiunile mai puțin prospere ale lumii. Din perspectiva acestor state, astfel de mișcări reprezintă o amenințare serioasă la adresa suveranității, securității și stabilității sociale. În încercarea de a aborda aceste probleme, statele respective au adoptat o serie de strategii restrictive [11].

La nivelul UE, în ciuda tendințelor de armonizare ale instituțiilor europene, legiuitorul național caută să adopte măsuri restrictive suplimentare în politica de azil și migrație. Un exemplu relevant este hotărârea Curții Administrative din Berlin din 2 iunie 2025, care a declarat ilegală politica Germaniei de a refuza accesul solicitanților de azil la frontieră. Legiuitorul UE și cel național trebuie să caute în permanență un echilibru între eficiența măsurilor de migrație și garantarea respectării drepturilor fundamentale în cadrul statelor membre [12].

În ultimii cinci ani, în contextul provocărilor de a concilia obiectivele de gestionare a migrației cu cele de protecție a refugiaților, a apărut un concept nou, cunoscut sub denumirea de abordare „bazată pe rută” sau „pe întreaga rută”, formulat de UNHCR. În acest scop, statele ar trebui să adopte măsuri care să garanteze că toate persoanele aflate în mișcare sunt tratate cu demnitate, că drepturile lor sunt respectate și că refugiații beneficiază de protecție internațională de-a lungul tuturor rutelor, inclusiv în țările din proximitatea statelor de origine.

În Republica Moldova, persoanele cu statut de refugiat şi beneficiarii de protecţie umanitară nu dispun de documente de călătorie, deşi se află pe teritoriul ţării noastre deja de șase ani. Absența documentelor le afectează drepturile fundamenta-

le, cum ar fi dreptul la libera circulaţie sau dreptul la viaţă şi sănătate, aceştia fiind privaţi de şansa de a merge în străinătate pentru intervenţii chirurgicale care nu pot fi realizate la noi, de a-şi vizita rudele sau de a participa la evenimente de familie, cum ar fi înmormântări. În urma acestor restricţii, unii refugiaţi solicită statului despăgubiri morale în cuantumuri cuprinse între 150.000 şi 1.000.000 de lei, iar în lipsa unei soluţionări a problemaei aceştia sunt decişi să se adreseze la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO).

Mai mult, există şi persoane aflate de mulţi ani pe teritoriul R. Moldova care nu au primit nici măcar buletine de identitate naţională, ceea ce le privează și de alte drepturi elementare, cum ar fi dreptul la căsătorie sau dreptul la muncă. Deşi Comitetul Helsinki a adresat o cerere către Biroul Migraţie şi Azil, în care a solicitat urgentarea procedurii de acordare a acestor documente, problema a rămas nerezolvată. În cele din urmă, aceştia au fost nevoiţi să se adreseze la Curtea de Apel Chişinău, pentru ca organele statului să fie obligate să le ofere refugiaţilor documentele stabilite prin lege [13].

Protecția internațională a străinilor în Republica Moldova este asigurată în corespundere cu standardele internaționale în domeniu și cu legislația națională derivată din acestea. Din 2001, Republica Moldova este parte la Convenția din 1951 privind statutul refugiaților și la Protocolul adițional din 1967. Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova [14] reglementează procedura de determinare a statutului de refugiat, formele de protecție, drepturile beneficiarilor de protecție, dar și alte aspecte relevante [15].

Conform Legii nr. 270/2008, în Republica Moldova există patru forme de protecție: statut de refugiat, protecție umanitară, protecție temporară, azil politic.

Statutul de refugiat este recunoscut, la solicitare, străinului care, în virtutea unei temeri bine întemeiate de a fi persecutat pe motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinie politică, se află în afara țării a cărei cetățenie o deține şi care nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu doreşte să se pună sub protecţia acestei ţări; sau care, nedeținând nicio cetăţenie şi găsindu-se în afara ţării în care își avea domiciliul legal şi obişnuit, ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, din cauza temerii respective, nu doreşte să se reîntoarcă [15].

Guvernul Republicii Moldova acordă protecție temporară persoanelor strămutate din Ucraina. Aceasta este o măsură excepțională de a oferi protecție imediată și temporară persoanelor care întrunesc criteriile de eligibilitate [16].

Protecția temporară încetează în următoarele situații: atingerea duratei pentru care a fost acordată protecția temporară; renunțarea la statutul de beneficiar al protecției temporare; repatrierea voluntară în Ucraina ori reinstalarea în altă țară a beneficiarului de protecție temporară; existența motivelor întemeiate pentru a se considera că persoana căreia i s-a acordat protecție temporară cade sub incidența uneia dintre clauzele de excludere; în cazul acordării altei forme de protecție prevăzute de Legea nr. 270/2008 [16].

Protecția temporară încetează în următoarele situații: atingerea duratei pentru care a fost acordată protecția temporară; renunțarea la statutul de beneficiar al protecției temporare; repatrierea voluntară în Ucraina, ori reinstalarea în altă țară a beneficiarului de protecție temporară; existența motivelor întemeiate pentru a se consideră că persoana căreia i s-a acordat protecție temporară cade sub incidența uneia din clauzele de excludere; în cazul acordării altei forme de protecție prevăzute de Legea privind azilul în Republica Moldova [16].

Prin Hotărârea Guvernului RM din anul 2022, a fost aprobat Programul privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025. Programul are drept scop realizarea prevederilor convențiilor Organizației Națiunilor Unite (în continuare – ONU) privind statutul refugiaților în materie de protecție internațională și protecția drepturilor omului; privind statutul apatrizilor și privind reducerea cazurilor de apatridie. Programul se aliniază priorităților și obiectivelor Pactului Global pentru o Migrație Sigură, Reglementată și Ordonată, precum și obiectivelor Pactului global pentru Refugiați, care vizează promovarea cooperării internaționale, prin definirea unor principii directoare și prin furnizarea unui cadru multilateral de politici: Declarația de la New York privind Refugiații și Migranții, Pactul global pentru o migrație sigură, reglementată și ordonată, Pactul global pentru refugiați [17].

Având în vedere afluxul mare de migranți în UE, obiectivul legiuitorului UE este de a realiza o abordare cuprinzătoare care vizează consolidarea și integrarea politicilor-cheie ale UE în materie de migrație, azil, gestionarea frontierelor și integrare. Cu ajutorul unor norme ferme, dar echitabile, aceste politici sunt concepute pentru a gestiona și normaliza migrația pe termen lung, oferind statelor membre flexibilitatea necesară pentru a aborda provocările specifice cu care se confruntă și garanțiile necesare pentru a proteja persoanele aflate în dificultate [12].

Un progres semnificativ la nivel legislativ european este reprezentat de Pactul UE privind azilul și migrația, adoptat oficial de Consiliul UE la 14 mai 2024 [18]. Acest pact introduce un mecanism juridic obligatoriu de solidaritate între statele membre ale Uniunii Europene, având ca obiectiv principal dezvoltarea unui sistem mai eficient, echitabil și coordonat de gestionare a migrației și cererilor de azil. Noile reglementări promovează o cooperare consolidată între statele membre, în special pentru limitarea migrației secundare în interiorul UE. Punerea în aplicare a acestor norme va fi realizată de către autoritățile naționale și va fi supusă controlului jurisdicțional al instanțelor naționale, precum și al Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), începând cu data de 12 iunie 2026.

Referințe bibliografice:

1. Vergatti C.A. Statutul juridic al refugiaţilor. Institutul Român petru Drepturile Omului. București, 2009. Editura I.R.D.O., 2009. P. 34. ISBN 978-973-9316-82-8. https://irdo.ro/irdo/pdf/754_ro.pdf

2. Refugiat sau migrant cum este corect? https://www.unhcr.org/ro/stiri/refugiat-sau-migrant-cum-este-corect-punctul-nostru-de-vedere
3. PARASCHIV R.G. Protecţia refugiaţilor potrivit reglementărilor internaţionale. P. 63. Acta Universitatis George Bacovia. Juridica - Volume 4. Issue 1/2015. ISSN 2285-0171 - http://juridica.ugb.ro/ -
4. ELIAN G. Curtea Internaţională de Justiţie, Bucureşti, 1970, pp. 90–92.
5. GOODWIN-GILL G. S. The Refugee in International Law, ediţia a II-a, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 123; Daniel-Ştefan PARASCHIV, Ramona-Gabriela PARASCHIV, Gavril PARASCHIV, Drept internaţional public, Editura Pro Universitaria, Bucureşti, 2014, p. 63
6. Acordarea protecției internaționale. https://igm.gov.md/protectie-internationala
7. Garantarea dreptului de azil. https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/ro/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum
8. MILICENCO S., Doina CRĂCIUN. Specificul integrării sociale a refugiaţilor în Republica Moldova. Studia Universitatis Moldaviae, 2018, nr.3(113) ISSN 1814-3199. P. 210.
9. FUIOR A. Impactul jurisdicției internaționale și europene asupra incluziunii sociale a refugiaților. Rezumatul tezei de doctor în drept. C.Z.U.: 341.215.43:341.231.14(043.2). CHIŞINĂU-2024. P. 11. https://anacec.md/files/Fuior-rezumat.pdf
10. MOLDOVAN A. T. Expulzarea, extrădarea şi readmisia în dreptul internaţional, Editura All C.H. Beck, Bucureşti, 2004, p. 80.
11. CRISP J. A Critique of the 'Route-Based Approach' to Migration and Asylum. 27th August 2025. https://ecre.org/op-ed-the-road-to-nowhere-a-critique-of-the-route-based-approach-to-migration-and-asylum
12. PAHLADSINGH A. More restrictive measures in the area of asylum and migration and the balance with the rule of law. June 30, 2025. https://eulawenforcement.com/?p=9349
13. Refugiaţii – fără drepturi în Republica Moldova. https://www.zdg.md/investigatii/ancheta/refugiatii-fara-drepturi-in-r-moldova/
14. Legea nr. 270 din 18-12-2008 privind azilul în Republica Moldova. Publicat: 13-03-2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-54 art. 145
15. Sistemul de azil din Republica Moldova. https://cda.md/ro/sistemul-de-azil-din-republica-moldova/
16. Protecție temporară în Moldova. https://help.unhcr.org/moldova/ro/temporary-protection/
17. Programul privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025. Y:\007\ANUL 2022\HOTĂRÂRI\27554\27554-redactat-ro.docx. migrație.pdf
18. Pactul privind migrația și azilul - Comisia Europeană