REFLECȚII PRIVIND STATUTUL JURIDIC AL PERSOANELOR ÎN PROCEDURA DE READMISIE

Natalia MARKOVA
asistent universitar,
Universitatea de Stat din Moldova
nmarkova2401@gmail.com

Mihail VODĂ
formator, Academia ”Ștefan cel Mare” a MAI
ORCID: 0009-0002-7916-8959
mihail.voda@mai.gov.md

Rezumat: *Prezentul articol analizează statutul juridic al persoanelor prin prisma mecanismului de readmisie al Republicii Moldova. Analiza științifică se bazează pe actele normative și lucrările științifice specifice domeniului migrațional. Totodată, această analiză delimitează persoanele din punct de vedere juridic și accentuează importanța și consecutivitatea aplicării tratatelor internaționale. În final, articolul evidențiază importanța stabilirii statutului juridic al persoanelor în cadrul procesului de readmisie și în special în privința oportunității readmisiei acestora.*
Cuvinte-cheie: *readmisie, străin, apatrid, azil, cetățenie.*

REFLECTIONS ON THE LEGAL STATUS OF PERSONS IN THE READMISSION PROCEDURE

Abstract: *The present article analyzes the legal status of persons through the lens of the Republic of Moldova's readmission mechanism. The scientific analysis is based on normative acts and scholarly works specific to the field of migration. At the same time, this analysis legally categorizes individuals and emphasizes the importance and consistency in the application of international treaties. Finally, the article highlights the importance of determining the legal status of individuals within the readmission process, particularly regarding the appropriateness of their readmission.*
Keywords: *readmission, foreigner, stateless person, asylum, citizenship.*

Introducere

Înțelegerea mecanismului de readmisie implică cercetarea statutului juridic al persoanelor și clarificarea situațiilor, în care anumite categorii pot fi readmise în/din Republica Moldova.

Art. 1 al Legii cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024 din 02.06.2000 [9] definește:

- cetățean străin – persoană care aparține unui stat străin și care nu aparține Republicii Moldova;
- apatrid – persoana care nu este considerată cetățean al nici unui stat, conform legislației acestora;
- pluralitate de cetățenii - deținere simultană a două sau mai multe cetățenii de către aceeași persoană.

În sensul art. 3 al aceleiași legi se indică că, cetățenia Republicii Moldova stabilește între persoana fizică și Republica Moldova o legătură juridico-politică permanentă, care generează drepturi și obligații reciproce între stat și persoană. Cetățenia Republicii Moldova este păstrată atât pe teritoriul Republicii Moldova, cât și în alte state, precum și în spațiul în care nu se exercită suveranitatea nici unui stat.

Cetățenii au toate drepturile și obligațiile prevăzute de legile în vigoare ale statului lor. Spre deosebire de persoanele care nu au cetățenia acestuia, ei au drepturi politice și pot beneficia de protecție

diplomatică din partea statului lor. De asemenea statul al cărui cetățean este nu poate refuza revenirea în țară a persoanei respective, fie la dorința ei, fie dacă este expulzată dintr-o altă țară.

Față de statul al cărui cetățeni sunt, persoanele respective au datoria de fidelitate, de a nu se înrola într-o armată a unui stat străin și de a nu comite alte fapte grave contra țării lor. Pentru asemenea fapte, le poate fi retrasă cetățenia. [3, p. p. 366-367]

Autorul Eduard Serbenco, în manualul ”Drept internațional public” din anul 2014, definește cetățenia ca fiind legătura politică și juridică permanentă, dintre o persoană fizică și un stat, legătură care generează drepturi și obligații reciproce între stat și persoană. [1, p. 212]

Cetățenii, care posedă mai multe cetățenii (cum ar fi bipatrizii (dublă cetățenie), tripatrizii (triplă cetățenie), etc.), sunt tratați de către Republica Moldova doar ca cetățeni proprii și le sunt aplicabile aceleași drepturi și obligații ca oricare alți cetățeni, fără aplicarea legislației specifice regimului străinilor.

Pe teritoriul unui stat se pot afla și cetățeni străini, cetățeni ai altor state, temporar sau cu domiciliul permanent.

Prin ”cetățeni străini” trebuie să înțelegem persoanele care au cetățenia unui stat și se află pe teritoriul altui stat. [2, p. 207]

Statutul juridic al străinilor nu se confundă, evident, cu cel acordat cetățenilor statului respectiv. Statul nu are asupra lor aceeași autoritate și nici aceleași obligații.

În doctrină se subliniază că nu există o regulă generală de drept internațional care să oblige un stat să admită orice străin pe teritoriul său. La fel, dreptul internațional nu impune o perioadă determinată de ședere a străinilor odată admiși în teritoriul unui stat. Cu toate acestea, fiecare stat tratează aceste probleme cu mare grijă: prohibirea intrării străinilor, ca și expulzările nejustificate, pot fi privite de alte state ca provocări sau acte inamicale la adresa lor și pot genera măsuri de retorsiune. S-a ajuns astfel să se rețină în această materie următoarele orientări:

a) un stat are datoria să admită intrarea oricărui străin în teritoriul său, dar poate condiționa această intrare. Astfel, un stat poate să refuze admiterea pe teritoriul său a unor categorii de străini, considerați ca indezirabili, ca de exemplu, persoane ce consumă sistematic stupefiante, suferă de boli contagioase sau altele.

b) un stat este îndreptățit să expulzeze orice străin, dar pentru motive temeinice. [4, p. p. 171-172]

Art. 3 al Legii nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova [10] definește:

- străin – persoană care nu deține cetățenia Republicii Moldova sau care este apatrid;
- apatrid – persoană care nu este considerată cetățean al nici unui stat, conform legislației acestora.

Apatrizii pot fi împărțiți în două categorii: 1) apatrizii recunoscuți de Republica Moldova și 2) apatrizii recunoscuți de alte state. Din aceste considerente art. 3 al Legii nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova [10], definește străinul – persoană care nu deține cetățenia Republicii Moldova sau care este apatrid. În această definiție apatridul se referă la categoria apatrizilor recunoscuți de alte state și care posedă documente de călătorie ale acestor state.

Republica Moldova a aplicat un șir de drepturi față de persoanele care nu au nici o cetățenie datorită anumitor circumstanțe.

Astfel, potrivit art. 873 alin. (1) din Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova [10], solicitantul statutului de apatrid beneficiază de un șir de drepturi, printre care cel de a se afla în Republica Moldova pe toată perioada examinării cererii și de a nu fi îndepărtat

de pe teritoriul Republicii Moldova decât în cazurile în care există motive de securitate națională sau de ordine publică;

Respectiv, apatrizii aflați sub regimul juridic al Republicii Moldova se bucură de drepturile și libertățile oferite la nivel național. Pe de altă parte, apatrizii recunoscuți de alte state sunt considerați străini și pot deveni subiecți ai unei proceduri de îndepărtare și implicit a unei proceduri de readmisie.

O categorie separată o reprezintă beneficiarii unei forme de protecție internațională. În literatura de specialitate și Convenția privind statutul refugiaților îi întâlnim sub denumirea de refugiați, deși refugiații sunt doar o categorie de beneficiari a unei forme de protecție.

Republica Moldova acordă străinilor și apatrizilor, următoarele forme de protecție:

- statut de refugiat - formă de protecție, recunoscută de Republica Moldova, a cetățeanului străin sau apatridului care întrunește condițiile prevăzute în Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951[5], precum și în Protocolul privind statutul refugiaților din 31 ianuarie 1967[8];
- protecție umanitară - formă de protecție acordată, în condițiile legislației naționale, străinului sau apatridului din alte motive decât cele prevăzute de Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951;
- protecție temporară - protecție cu caracter excepțional menită să asigure, în cazul unui flux masiv și spontan de persoane strămutate care nu se pot întoarce în țara de origine, protecție imediată și temporară unor astfel de persoane, dacă există riscul ca sistemul de azil să nu poată procesa acest flux fără efecte adverse pentru funcționarea sa eficientă, în interesul persoanelor în cauză și al altor persoane care au nevoie de protecție; sau
- azil politic - protecție excepțională acordată străinului de către Președintele Republicii Moldova.

Conform art. 17 din Legea nr. 270 din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova, statutul de refugiat se recunoaște, 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 și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește să se pună sub protecția acestei țări; sau care, nedeținând nici o cetățenie și găsindu-se în afara țării în care își avea domiciliul legal și obișnuit, ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, datorită respectivei temeri, nu dorește să se reîntoarcă. [11]

Art. 19 coroborat cu art. 45, alin. (3) din aceeași lege, indică că protecția umanitară se acordă străinului care nu îndeplinește condițiile pentru recunoașterea statutului de refugiat, dar în a cărui privință există motive serioase și întemeiate de a crede că, în cazul în care ar fi trimis în țara sa de origine, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămările grave (existența unei condamnări la pedeapsă capitală sau existența pericolului execuției; tortura sau tratamentele ori pedepsele inumane sau degradante aplicate solicitantului în țara sa de origine sau amenințarea gravă și individuală la viața sau la integritatea corporală a unui civil din motive de violență generalizată în situații de conflict armat internațional sau intern) și nu poate sau, ca urmare a acestui risc, nu dorește să obțină protecția respectivei țări.

Protecția temporară se acordă prin hotărâre de Guvern, la propunerea Ministerului Afacerilor Interne, în baza unui raport prezentat de Inspectoratul General pentru Migrație privind necesitatea de acordare a protecției temporare. Prin hotărâre de Guvern, se stabilesc măsurile și perioada pentru care se acordă protecția temporară. [11, art. 381]

Republica Moldova pentru prima dată a implementat mecanismul de protecție temporară în anul 2023, ca urmare a fluxului sporit de persoane strămutate generat de conflictul armat ruso-ucrainean desfășurat pe teritoriul Ucrainei.

Potrivit pct. 1 al Hotărârii Guvernului nr. 21 din 18.01.2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina [14], protecția temporară poate fi acordată următoarelor categorii de persoane:

1) cetățenilor ucraineni cu reședința în Ucraina înainte de 24 februarie 2022;

2) cetățenilor ucraineni care se aflau pe teritoriul Republicii Moldova dinaintea datei de 24 februarie 2022;

3) apatrizilor cu statut recunoscut de către autoritățile competente din Ucraina, apatrizilor și resortisanților țărilor terțe, altele decât Ucraina, care beneficiau de protecție internațională sau de o protecție națională echivalentă în Ucraina înainte de 24 februarie 2022 și care nu se pot întoarce în condiții de siguranță în țară sau în regiunea lor de origine;

4) resortisanților țărilor terțe, altele decât Ucraina, care au părăsit Ucraina la data de 24 februarie 2022 sau după data de 24 februarie 2022 și dețin permis de ședere permanentă emis în conformitate cu legislația ucraineană și nu se pot întoarce în condiții de siguranță în țara sau în regiunea lor de origine;

5) membrilor de familie ai persoanelor menționate la subpct. 1), 2), 3) și 4).

În cazuri excepționale, persoanele care au deținut funcții politice, diplomatice sau de interes public în alte state sau în organisme internaționale, persoanele care au demonstrat un deosebit atașament, respect și interes pentru Republica Moldova, alte personalități marcante, care sunt persecutate în țara de origine pot solicita Președintelui Republicii Moldova acordarea de azil politic. [11, art. 27 alin. (1)]

Beneficiarii unei forme de protecție, precum și solicitanții de azil (străinul care a depus o cerere de azil, nesoluționată încă prin decizie irevocabilă), beneficiază de principiul nereturnării (non-refoulment), care este un principiu, atât național, cât și internațional. Principiul nereturnării presupune că nici un solicitant de azil sau beneficiar al unei forme de protecție nu va fi expulzat sau returnat de la frontieră ori de pe teritoriul Republicii Moldova.

Conform art. 33 din Convenția privind statul refugiaților, nici un stat contractant nu va expulza sau returna, în nici un fel un refugiat peste frontierele teritoriilor unde viața sau libertatea sa ar fi amenințate pe motiv de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinii politice. [5] Solicitantul de azil poate cădea sub incidența măsurilor restrictive și a readmisiei, doar în condițiile când cererea de azil i-a fost respinsă, iar decizia de respingere a cererii este irevocabilă.

În aceeași ordine de idei, persoana care a fost recunoscută ca refugiat sau căreia i s-a acordat protecție umanitară poate fi îndepărtată (inclusiv cu aplicarea procedurii de readmisie) de pe teritoriul Republicii Moldova dacă:

a) există motive temeinice a considera că prezintă un pericol pentru securitatea națională a statului;

b) fiind condamnată pentru o infracțiune gravă, deosebit de gravă sau excepțional de gravă, prevăzută de Codul penal al Republicii Moldova, pentru care a fost emisă hotărâre judecătorească definitivă, prezintă un pericol pentru ordinea publică din Republica Moldova.

O categorie specială, dar față de care procedura de readmisie nu este aplicabilă, sunt membrii misiunilor diplomatice și ai oficiilor consulare acreditate în Republica Moldova, ai organizațiilor internaționale, precum și membrii lor de familie, al căror statut este reglementat prin tratate internaționale la care Republica Moldova este parte sau în alt mod stabilit de legislația în vigoare.

Totodată, potrivit legislației naționale, reprezentanții unor alte state și persoanele însoțitoare, membrii delegațiilor oficiale, invitați de Parlament, de Președintele Republicii Moldova, de Guvern și de alte autorități ale administrației publice centrale nu sunt subiecți ai legislației privind regimul străinilor în Republica Moldova și implicit, ai procedurii de readmisie.

Categoriile de persoane menționate supra pot fi subiecți ai măsurilor restrictive internaționale în conformitate cu prevederile Legii nr. 25 din 04.03.2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale în cazul în care nu sunt dezirabili Republicii Moldova. [13]

Acordurile de readmisie nu trebuie să afecteze obligațiile părților contractante, reieșite din dreptul internațional, în special din:

- acordurile internaționale în domeniul protecției drepturilor omului, în special Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950;
- Convenția privind statutul refugiaților din 28 iulie 1951 [5], completată cu Protocolul privind statutul refugiaților din 31 ianuarie 1967[8];
- Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante din 10 decembrie 1984;
- convențiile internaționale și acordurile multilaterale privind readmisia resortisanților străini;
- acordurile internaționale cu privire la extrădare.

Prin urmare, procedura de readmisie nu este aplicabilă străinilor care beneficiază de o formă de protecție în măsura în care aceștia sunt rezidenți ai statului solicitant și beneficiază de principiul nereturnării.

Bunăoară, poate fi exemplificat cazul conflictului armat ruso-ucrainean început în anul 2022. În pofida existenței Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei privind readmisia persoanelor, încheiat la Chișinău la 16.10.2017 [7], resortisanții din Ucraina, intrați ilegal în Republica Moldova sau care se află într-o situație de ședere ilegală, nu vor fi readmiși.

Readmisia nu trebuie confundată cu extrădarea și fiecare trebuie aplicate distinct, deși ambele reprezintă acte juridice internaționale și se atribuie dreptului internațional public.

Extrădarea este un act juridic bilateral prin care un stat remite unui alt stat, la cererea acestuia, o persoană urmărită sau condamnată pentru a fi judecată sau pentru a-și executa pedeapsa pe teritoriul statului solicitant.

Dacă în cadrul procedurii de readmisie intervine necesitatea aplicării procedurii de extrădare, va fi aplicată ultima, având în vedere impactul social și gravitatea cauzei. Or, readmisia se referă la persoanele aflate într-o situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat, pe când extrădarea prevede un proces de transmitere a persoanei unui stat pentru a fi urmărită penal, condamnată sau pentru a executa o pedeapsă penală.

Aceeași situație se referă și la faptul dacă din startul procedurii de readmisie a fost identificată necesitatea inițierii procedurii de extrădare. În cazul constatării că persoana este anunțată în căutare internațională, aceasta devine este subiect al extrădării și cazul său este examinat în ordinea prevăzută de Codul de procedură penală al Republicii Moldova.

”Camuflarea” procedurii de extrădare sub procedura de readmisie reprezintă o încălcare a gravă a principiului statului de drept și a drepturilor fundamentale ale omului și reprezintă o fraudă de extrădare. Persoanele trebuie să beneficieze de toate garanțiile oferite de dreptul intern și dreptul internațional.

În conformitate cu prevederile art. 83 din Legea nr. 371 din 01.12.2006 cu privire la asistența juridică internațională în materie penală, predarea unei persoane prin expulzare, readmisie, reconducere la frontieră sau printr-o altă măsură similară este interzisă ori de câte ori se intenționează încălcarea regulilor de extrădare. [12]

Instanța de judecată este cea care decide dacă persoana poate sau nu fi supusă extrădării. Argumentele instanței de judecată, în cazul unui eventual refuz de extrădare a persoanei, trebuie să fie luate în considerare atunci când se intenționează de a iniția o procedură de readmisie, mai cu seamă în partea ce vizează țara de destinație.

Referințe bibliografice:

1. Serbenco E., Drept internațional public, Vol. I, ÎS ”Tipografia Centrală”, Chișinău, 2014, 328 p., p. 212.
2. Coman F., Drept internațional public, ed. a II-a, Editura Sylvi, București, 2002, 379 p.
3. Diaconu I., Tratat de drept internațional public, vol. II, Editura Lumina Lex, București, 2003, 527 p.
4. Miga-Beșteliu R., Drept internațional. Introducere în dreptul internațional public, ed. a III-a, Editura ALL Beck, București, 2003, 472 p.
5. Convenția privind statutul refugiaților, adoptată la Geneva la 28 iulie 1951;
6. Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante din 10 decembrie 1984
7. Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei privind readmisia persoanelor, încheiat la Chișinău la 16.10.2017;
8. Protocolul privind statutul refugiaților din 31 ianuarie 1967;
9. Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024 din 02.06.2000, publicat la 10.08.2000 în Monitorul Oficial nr. 98, art. 709;
10. Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200 din 16.07.2010, publicat la 24.09.2010 în Monitorul Oficial nr. 179-181 art. 610
11. Legea privind azilul în Republica Moldova nr. 270 din 18.12.2008, publicat la 13-03-2009 în Monitorul Oficial nr. 53-54 art. 145.
12. Legea cu privire la asistența juridică internațională în materie penală nr. 371 din 01.12.2006, publicat la 02.02.2006 în Monitorul Oficial nr. 14-17 art. 42.
13. Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale nr. 25 din 04.03.2016, publicat la 23.01.2024 în Monitorul Oficial nr. 28-31, art. 45;
14. Hotărârea Guvernului privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina nr. 21 din 18.01.2023, publicat la 26.01.2023 în Monitorul Oficial nr. 21-22, art. 38.