

Provocările și nevoile autorităților locale în privința gestionării migrației și mecanismele de integrare în România

**Raport de referință
mai - august 2023**

The Congress

Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Opiniile exprimate în această lucrare sunt responsabilitatea autorului(ilor) și nu reflectă în mod necesar politica oficială a Consiliului Europei.

Reproducerea fragmentelor este permisă (în limita a 500 de cuvinte), cu excepția scopurilor comerciale și cu condiția ca integritatea textului să fie păstrată, fragmentul să nu fie folosit în afara contextului, să nu ofere informații incomplete sau să inducă în eroare cititorul în vreun alt mod cu privire la natura, domeniul sau conținutul textului. Textul sursă trebuie întotdeauna menționat astfel: „© Consiliul Europei, anul publicării”. Orice altă solicitare privind reproducerea/traducerea integrală sau parțială a documentului trebuie adresată Direcției de Comunicații, Consiliul Europei (67075 Strasbourg Cedex sau la adresa de e-mail publishing@coe.int).

Orice alte solicitări referitoare la această publicație trebuie adresate Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei.

Congresul Autorităților Locale și Regionale al
Consiliului Europei
F-67075 Strasbourg Cedex
Franța
E-mail: congress.adm@coe.int

Coperta și aranjarea în pagină:
Congresul Autorităților Locale și
Regionale al Consiliului Europei

© Consiliul Europei, martie 2024

Cuprins

Prefață	3
1. Migrația în România: prezentare generală și definiții	3
2. Scurt istoric al migrației în România	6
3. Impactul războiului din Ucraina	7
4. Responsabilitățile autorităților locale	10
5. Compatibilitatea cu standardele internaționale în materie de migrație	13
6. Inițiative locale laudabile.....	14
7. Recomandări	15

Prefață

Proiectul „Consolidarea rezilienței autorităților locale și regionale care se confruntă cu provocările migrației” este implementat de Congresul Autorităților Locale și Regionale (Congresul), în cadrul Planului de acțiune al Consiliului Europei privind protecția persoanelor vulnerabile în contextul migrației și azilului în Europa (2021-2025) și cu sprijinul Germaniei.¹ Aceasta contribuie la construirea unei democrații locale puternice și a unor societăți incluzive, reziliente și durabile în Polonia, Republica Moldova și România. Obiectivul general al proiectului este de a consolida reziliența autorităților locale și regionale care se confruntă cu provocări legate de migrație, astfel încât acestea să poată oferi soluții durabile și democratice cetățenilor și migranților din țările vizate.

Secretariatul Congresului a contractat o echipă de experți pentru a efectua o evaluare de bază a provocărilor și necesităților cu care se confruntă autoritățile locale și reprezentanții aleși ai acestora (primari și consilieri) din Polonia, Republica Moldova și România în ceea ce privește gestionarea migrației și mecanismele de integrare.

Analiza a fost efectuată pe țări și acoperă perioada mai 2023 - august 2023. Metodologia de evaluare a fost similară pentru toate cele trei țări: o analiză documentară urmată de un set de interviuri cu informatorii-cheie.

Prezentul raport de evaluare a fost elaborat de Prof. Dr. Cosmin Corendea, O.P. Jindal Global University și editat de Secretariatul Congresului. Scopul său este de a identifica tendințele și provocările și de a elabora recomandări cheie cu privire la modul de consolidare a dialogului pe mai multe niveluri și a poziționării instituționale a autorităților locale față de guvernul lor central.

Raportul de evaluare va servi drept bază pentru evaluarea rezultatelor la sfârșitul perioadei de implementare, iar constatările sale vor contribui la rafinarea planului de lucru și a activităților proiectului.

1. Migrația în România: prezentare generală și definiții

Migrația către România (imigrația) este cel mai puțin frecventă, în comparație cu alte țări din UE, România având, în 2022, doar 1,7% din populație născută în străinătate, ceea ce indică faptul că România este mai mult o țară de tranzit, decât o țară de destinație.² S-ar putea spune, în schimb, că România a avut cea mai mare cotă de emigranți în 2021, respectiv 76,8% din numărul total de imigranți din statele membre UE.³

¹ [Planul de acțiune al Consiliului Europei privind protecția persoanelor vulnerabile în contextul migrației și azilului în Europa \(2021-2025\)](#)

² [Site-ul Eurostat, legat de statisticile privind migrația și populația migrantă](#), martie 2023

³ Idem

Solicitanții de azil din România provin în principal din Siria (aceasta include refugiații războiului civil sirian), Liban, Irak și Tunisia. În timp ce, în 2018, majoritatea solicitanților de azil erau din Irak, Siria și Iran, în 2020, erau din Afganistan, Siria și Irak.⁴

Cu toate acestea, numărul migranților și, într-o măsură mai mare, al lucrătorilor migranți din România a crescut constant în ultimii ani. În 2021, aproximativ 148.000 de cetățeni străini au fost înregistrați cu ședere legală în România, majoritatea provenind din Moldova, Turcia, China, Siria și Nepal.⁵ Majoritatea acestor resortisanți ai țărilor terțe au venit pentru a lucra sau din motive familiale, la studii, pentru a obține protecție internațională sau pentru ședere pe termen lung.

Mai mult, după invazia rusă a Ucrainei din 2022, un număr mare de ucraineni au început să migreze în România, inclusiv etnici români de pe teritoriul Bucovinei de peste granița româno-ucraineană.⁶

a) Migrant

Conform Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, „străinul” este „persoana care nu are cetățenie română, cetățenia unui alt stat membru al Uniunii Europene sau al Spațiului Economic European ori cetățenia Confederației Elvețiene”.⁷

De altfel, Hotărârea Guvernului nr. 508/2001 privind accesul la învățământul obligatoriu în România pentru copiii lucrătorilor migranți din statele Uniunii Europene definește „lucrătorul migrant” ca fiind „cetățeanul unui stat membru al Uniunii Europene căruia i s-a acordat dreptul de ședere în România, care are domiciliul sau reședința în România și care desfășoară sau a desfășurat o activitate lucrativă pe teritoriul statului român cu contract individual de muncă sau într-o altă formă reglementată de legislația română”.⁸

b) Solicitant de azil

Legea nr. 122/2006 privind azilul în România definește „solicitantul sau solicitantul de azil” ca fiind „cetățeanul străin sau apatridul care și-a exprimat voința de a obține protecție internațională în România, atât timp cât procedura de azil cu privire la cererea sa nu a fost finalizată”.⁹

c) Protecția internațională

Potrivit Legii nr. 122/2006 privind azilul în România, „protecția internațională” este „statutul de refugiat sau statutul conferit prin protecție subsidiară”.¹⁰

Aceeași lege mai definește termenul de „refugiat” ca fiind „cetățeanul străin sau apatridul care îndeplinește condițiile prevăzute în Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28

⁴ [Site-ul Inspectoratului Roman pentru Imigrări, secțiunea rapoarte](#)

⁵ [Site-ul Inspectoratului Român pentru Imigrări, raportul pentru anul 2021](#), februarie 2022

⁶ [Site-ul Guvernului României: Declarația prim-ministrului de Ziua Bucovinei](#), noiembrie 2022

⁷ [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România](#) (art. 2 lit. a)

⁸ [Hotărârea Guvernului nr. 508/2001 privind accesul la învățământul obligatoriu în România pentru copiii lucrătorilor migranți din statele Uniunii Europene](#) (art. 1 alin. 1)

⁹ [Legea nr. 122/2006 privind azilul în România](#) (art. 2 alin. 1 lit. b)

¹⁰ [Legea nr. 122/2006 privind azilul în România](#) (art. 2 alin. 1 lit. a1)

iulie 1951, denumită în continuare Convenția de la Geneva, la care România a aderat prin Legea nr. 46/1991".¹¹

„Statutul de refugiat” este o „formă de protecție internațională prin care statul român recunoaște calitatea de refugiat, în condițiile prezentei legi”.¹²

„Protecția subsidiară” este o „formă de protecție internațională acordată de statul român, în condițiile prezentei legi”.¹³

d) Protecția temporară

Legea nr. 122/2006 privind azilul în România definește „protecția temporară” ca fiind „procedura excepțională menită să asigure, în cazul unui flux masiv sau al unui flux masiv iminent de persoane strămutate din state terțe care nu se pot întoarce în țara de origine, protecția imediată și temporară a acestor persoane, în special dacă există riscul ca sistemul de azil să nu poată procesa acest flux fără efecte negative pentru eficiența sa în interesul persoanelor în cauză și al altor persoane care au nevoie de protecție”.¹⁴

e) Persoane strămutate

Legea nr. 122/2006 privind azilul în România prevede, de asemenea, că „persoanele strămutate” sunt „cetățeni ai unor state terțe sau apatrizi care au fost forțați să își părăsească țările sau regiunile de origine sau au fost evacuați, în special ca răspuns la apelul organizațiilor internaționale, și care nu se pot întoarce în siguranță din cauza situației care persistă în țara respectivă, care pot intra sub incidența art. 1 lit. a) din Convenția de la Geneva sau din alte instrumente naționale sau internaționale pe care România este obligată să le respecte, prin care se acordă protecție internațională, în special:

- 1.(i) persoanele care au părăsit zonele de conflict armat sau de violență generalizată.
- 2.(ii) persoanele expuse unor riscuri majore sau care au fost victime ale unor încălcări sistematice sau generalizate ale drepturilor lor.”¹⁵

f) Definiții suplimentare ale relevanței pentru domeniul migrației

Conform Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, „rezident” este „străinul titular al unui permis de ședere temporară acordat în condițiile prezentei ordonanțe de urgență”.¹⁶

Același text se referă la „persoanele vulnerabile” ca fiind „minorii, minorii neînsoțiți, persoanele cu handicap, persoanele în vârstă, femeile însărcinate, părinții singuri cu copii minori și persoanele care au fost supuse torturii, violului și altor forme grave de violență mentală, fizică sau sexuală”.¹⁷

¹¹ [Legea nr. 122/2006 privind azilul în România](#) (art. 2 alin. 1 lit. f1)

¹² [Legea nr. 122/2006 privind azilul în România](#) (art. 2 alin. 1 lit. g)

¹³ [Legea nr. 122/2006 privind azilul în România](#) (art. 2 alin. 1 lit. h)

¹⁴ [Legea nr. 122/2006 privind azilul în România](#) (art. 2 alin. 1 lit. i)

¹⁵ [Legea nr. 122/2006 privind azilul în România](#) (art. 2 alin. 1 lit. l)

¹⁶ [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România](#) (art. 2 lit. c)

¹⁷ [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România](#) (art. 2 lit. z)

2. Scurt istoric al migrației în România

În anii 1990 și începutul anilor 2000, după căderea comunismului, România a început să cunoască fenomenul emigrării, cetățenii căutând perspective economice mai bune în străinătate. În timp ce România este încă o țară de imigrație, în ultimii ani, a înregistrat, de asemenea, o creștere a imigrației din țările vecine, cum ar fi Moldova, Ucraina, Bulgaria și Serbia. În plus, a existat un aflux tot mai mare de refugiați și solicitanți de azil din Orientul Mijlociu și Africa de Nord – cifrele rămân relativ mici în comparație cu alte state membre europene, deoarece România este mai mult o țară de tranzit, decât o țară de destinație.¹⁸

De altfel, în ceea ce privește războiul din Siria, în cadrul Consiliului Justiție și Afaceri Interne al UE din 2015, dedicat răspunsului UE la nivelurile fără precedent ale mișcărilor migratorii și la criza refugiaților, poziția oficială a României a fost aceea de a respinge cotele obligatorii de refugiați, argumentând că nu poate primi mai mult de 1.785 de refugiați.¹⁹ Acest număr precis a constituit numărul de locuri disponibile în centrele de refugiați din țară.

Este posibil ca poziția reprezentanților români să fi luat în considerare opinia populației țării reflectată, de exemplu, în studiul realizat în același an de un institut privat de cercetare socială și marketing, potrivit căruia 75,6% din populația României ar fi împotriva primirii refugiaților sau migranților din Orientul Mijlociu.²⁰

Ca inițiative de promovare a integrării, Regulamentul (UE) nr. 516/2014 a²¹ creat Fondul național pentru azil, migrație și integrare al României în²² vederea „concentrării asupra acțiunilor menite să abordeze situația actuală în materie de azil și imigrație din România, pe baza statisticilor privind cererile de azil, șederea legală în România, persoanele care beneficiază de programe de integrare, persoanele returnate, precum și cele mai recente tendințe și perspective din principalele țări de origine ale persoanelor vizate”.²³

Printre proiectele Fondului pentru azil, migrație și integrare se numără:

- sprijinirea cuprinzătoare a participării active a României la eforturile statelor membre ale Uniunii Europene de a pune în aplicare soluții durabile ca răspuns la necesitățile reale de protecție internațională ale persoanelor strămutate din cauza conflictului din Siria în țările învecinate, și anume Iordania, Liban și Turcia;
- sprijinirea incluziunii sociale, economice și culturale a beneficiarilor unei forme de protecție și a resortisanților țărilor terțe în societatea românească prin acordarea de asistență în mod integrat, prin furnizarea informațiilor și serviciilor de care au nevoie (de exemplu, educație, sănătate, locuri de muncă, locuințe și servicii sociale, participarea activă la viața comunității), precum și

¹⁸În ceea ce privește măsurile deja adoptate în România pentru a aborda clasificarea țării ca țară de tranzit, a se vedea nota de subsol din secțiunea Concluzii de mai jos, cu privire la Centrul de Tranzit în Regim de Urgență înființat în orașul Timișoara, în 2009.

¹⁹[Declarația ministrului român al afacerilor interne](#), septembrie 2015

²⁰[Studiu INSCOP privind migrația în România în 2015](#), decembrie 2015

²¹[Regulamentul \(UE\) nr. 516/2014](#), accesat în august 2023

²²[Site-ul Inspectoratului General pentru Imigrări](#), accesat în august 2023

²³[Descrierea programului FAMl](#)

- consolidarea colaborării și implicării active în activitățile instituțiilor/autorităților, sectorul privat, societatea civilă, alte entități care pot sprijini integrarea migranților;
- sprijinirea procesului de integrare efectivă a beneficiarilor unei forme de protecție și a resortisanților țărilor terțe, cu predilecție pentru categoriile de persoane vulnerabile sau persoane cu nevoi speciale, oferind servicii complementare celor furnizate de stat și personalizate în funcție de nevoile individuale;
 - dezvoltarea cadrului sistemic, a instrumentelor de integrare și a capacității instituționale (guvernamentale și neguvernamentale) pentru asigurarea adaptării și integrării beneficiarilor unei forme de protecție internațională și a resortisanților țărilor terțe în societatea românească.²⁴

3. Impactul războiului din Ucraina

România se numără printre țările care primesc cel mai mare număr de refugiați din Ucraina de la începutul invaziei ruse. Într-adevăr, potrivit datelor UNCHR²⁵:

- 134.627 de refugiați individuali din Ucraina înregistrați în România la data de 4 iunie 2023;
- 138.849 de refugiați din Ucraina înregistrați pentru protecție temporară sau programe naționale de protecție similare la 4 iunie 2023;
- 2.535.347 de treceri ale frontierei din Ucraina (începând cu 24 februarie 2022) la 11 iunie 2023;
- 1.033.818 de treceri ale frontierei din Moldova (începând cu 24 februarie 2022) la 11 iunie 2023;
- 2.096.005 de treceri ale frontierei către Ucraina (începând cu 24 februarie 2022) la 11 iunie 2023.

În timp ce datele organizațiilor internaționale, cum ar fi UNHCR sau Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), sunt clare și ușor accesibile, există doar date limitate disponibile de la autoritățile naționale/locale române. Cu toate acestea, secțiunile corespunzătoare ale site-urilor organizațiilor internaționale specifică faptul că datele lor au fost obținute de la autoritățile române sau de la Guvern. Prin urmare, deși furnizarea de informații și date de către autoritățile române organizațiilor internaționale funcționează în mod corespunzător, se pot aduce îmbunătățiri în ceea ce privește accesibilitatea informațiilor din partea autorităților române pentru public, inclusiv pentru cetățeni sau organizații.²⁶

Mai precis, în cursul analizei documentare: (i) numerele de telefon ale autorităților publice fie nu funcționau, fie nu erau actualizate; (ii) nu a existat nicio adresă de e-mail ușor accesibilă care să poată fi utilizată pentru a obține informații de la aceste instituții; (iii) site-urile web nu indicau în mod clar sau nu erau suficient de intuitive pentru ca un utilizator să efectueze o căutare și să găsească informațiile necesare; (iv) eventualele cifre sau statistici găsite nu au fost concludente pentru sfera de aplicare a acestui studiu. De exemplu, se poate afla numărul total de imigranți din România pentru un anumit an, dar nu se poate vedea naționalitatea imigranților. În plus, unele categorii, cum

²⁴ [Site-ul Inspectoratului General pentru Imigrări, secțiunea proiecte FAMI](#), accesat în august 2023

²⁵ [Site-ul UNHCR, Situația refugiaților din Ucraina în România](#)

²⁶ Motivul poate fi acela că, în timp ce față de organizațiile sau instituțiile internaționale sau europene, guvernul este obligat să colecteze și să furnizeze informații într-un anumit mod sau până la un anumit detaliu sau într-un anumit termen (în caz contrar, pot fi impuse sancțiuni etc.), publicului sau cetățenilor săi, chiar dacă anumite dispoziții impun obligații generale de transparență, este adesea mai dificil pentru o entitate interesată (cetățean, grup de cetățeni, ONG-uri) să solicite guvernului și să obțină informații care nu sunt disponibile imediat sau să execute o decizie împotriva instituției publice (de exemplu, prin procedura de control judiciar).

ar fi cele pentru refugiați sau solicitanți/cereri de azil, nu apar și este posibil ca aceste categorii să fi fost incluse în secțiunea „turist”.²⁷

Din motivele de mai sus, datele indicate în această secțiune reflectă în mare măsură informațiile privind persoanele care fug din Ucraina găsite pe site-urile OIM și UNHCR. România este, de asemenea, una dintre țările incluse în Planul de răspuns la situația refugiaților din Ucraina.²⁸

Tabelul de mai jos compilează informații privind regiunile de graniță ale României prin care au intrat în țară refugiații din Ucraina, precum și date despre populația acestora și ajutorul financiar pe care administrațiile publice l-au primit de la Inspectoratul General pentru Situații de Urgență pentru a acoperi cheltuielile de hrană și cazare ale refugiaților.

Județ	Populație ²⁹	Numărul de refugiați care au trecut frontiera cu Ucraina ^{30 31}	Ajutor financiar primit de la Inspectoratul General pentru Situații de Urgență ³²
Brașov	546 615	–	8 milioane EUR
București/ Ilfov	<ul style="list-style-type: none"> • București: 1 716 961 • Ilfov: 542 704 	–	28 milioane EUR
Constanța	655 997	–	25 milioane EUR
Galați	496 892	239 843 (punct de frontieră Galați)	–
Maramureș	452 475	456 267 (punct de frontieră Sighet)	9 milioane EUR
Suceava	642 551	1 187 025 (punct de frontieră Siret)	7 milioane EUR
Tulcea	193 355	375 892 (punct de frontieră Isaccea)	–
Vaslui	374 700	200 746 (punct de frontieră Albița)	–

Separat, din februarie 2022, o mare majoritate a românilor par să susțină ajutorul și asistența oferite refugiaților ucraineni de către statul român. Astfel, potrivit unui studiu realizat la începutul anului

²⁷ [Căutare pe site-ul Institutului Național de Statistică și în baze de date](#),

²⁸ [Site-ul UNHCR, Situația refugiaților din Ucraina: prezentare generală](#)

²⁹ [Institutul Național de Statistică din România, date privind populația județelor României în decembrie 2021](#),

³⁰ [Site-ul UNHCR, Situația refugiaților din Ucraina: treceri ale frontierei](#)

³¹ În ceea ce privește numărul de refugiați care au fost transferați din Moldova în România, acesta poate fi fie a) cifrele afișate ca transferuri rapide – UNHCR indică un număr de 14.012 transferuri din Moldova în România (realizate împreună de UNHCR, OIM și Departamentul pentru Situații de Urgență al României), fie b) o parte din refugiații care intră prin județele Tulcea, Galați și Vaslui, deoarece aceste județe se învecinează cu Republica Moldova.

³² [Inspectoratul General pentru Situații de Urgență din România, date privind ajutorul financiar acordat până în decembrie 2022](#),

2023, 64% din populație considera că România trebuie să acorde în continuare sprijin refugiaților proveniți din Ucraina.³³

Potrivit rezultatelor unui sondaj realizat de Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) în 2022 privind experiențele persoanelor strămutate în UE, România este o țară în care:³⁴

- (i) un procent mare de respondenți (65 %) nu au plătit pentru locuințe (în comparație cu alte țări din UE, cum ar fi Polonia și Italia);
- (ii) voluntarii au oferit asistență mai mult decât orice altă categorie, potrivit unui procent de 59% dintre respondenți;³⁵
- (iii) proporția respondenților care au declarat că au fost tratați inechitabil la un moment dat a fost cea mai scăzută (40%);
- (iv) sprijinul medical și psihologic a fost solicitat într-o proporție mai mare comparativ cu alte state (88%).

În plus, procentul ridicat de persoane care solicită asistență medicală și psihologică în România ar fi putut fi rezultatul cadrului legal aplicabil în ceea ce privește solicitanții de azil și refugiații ucraineni, după cum urmează:

- Dreptul solicitanților de azil de a primi asistență medicală de urgență primară și spitalicească gratuită, precum și asistență și tratament medical gratuit în cazurile de boli acute sau cronice care le pun viața în pericol iminent;³⁶
- Cetățenii ucraineni, precum și cetățenii străini sau apatrizii aflați în situații speciale care vin din zonele afectate de război din Ucraina, care intră în România și solicită protecție internațională în România, care necesită servicii medicale, materiale sanitare, medicamente și dispozitive medicale, beneficiază de pachetul de servicii de bază prevăzut în contractul-cadru privind condițiile de acordare a asistenței medicale, medicamente și dispozitive medicale din cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate și normele de aplicare ale acestuia, precum și medicamente, materiale sanitare, dispozitive medicale și servicii medicale incluse în programele naționale curative de sănătate, similar asigurărilor români, fără plata contribuției de asigurări sociale de sănătate, precum și fără plata medicamentelor administrate ca tratament.³⁷

De asemenea, în ceea ce privește sprijinul practic primit de persoanele care fug din Ucraina, platforma Dopomoha (care înseamnă „ajutor” în limba ucraineană), proiect creat de Code for Romania în parteneriat cu Departamentul pentru Situații de Urgență, UNHCR, OIM și Consiliul Național Român pentru Refugiați, are liste actualizate ale ONG-urilor și clinicilor medicale private care oferă servicii medicale psihologice și psihiatrice.³⁸

³³ [Rezultatele studiului Avangarde privind acordarea de sprijin ucrainenilor, martie 2023](#)

³⁴ [Raportul FRA „Fleeing Ukraine” \(Fuga din Ucraina\), februarie 2023 \[engleză\]](#)

³⁵ Aceasta se referă la categoria voluntarilor, spre deosebire de actorii sau autoritățile statale. Deci, în cazul României, categoria voluntarilor este care a fost mai vizibilă pentru ucraineni sau pentru persoanele care fugeau de războiul din Ucraina sau care a fost percepută ca fiind implicată mai activ în acordarea de asistență. Pentru mai multe informații, vă rugăm să consultați raportul FRA „Fleeing Ukraine” (Fuga din Ucraina) indicat în nota de subsol de mai sus.

³⁶ [Legea nr. 122/2006 privind azilul](#) (art. 17 lit. m)

³⁷ [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 15/2022](#) (art. 1 alin. 4)

³⁸ [Platforma Dopomoha, secțiunea Sănătate](#), accesat august 2023

ONG-urile și parteneriatele din România au derulat, de asemenea, proiecte specifice, printre care:

- Proiectul Open Fields se adresează persoanelor vulnerabile precum mame, copii, vârstnici, persoane bolnave sau refugiați cu dizabilități din zona de nord-vest a României, acordarea de cupoane/alocații bănești pentru nevoile de bază ale acestora, sprijin psihologic, facilități pentru investigații medicale și tratament medical. Proiectul include, de asemenea, furnizarea de asistență de călătorie pentru reîntregirea familiei sau pentru a ajunge la destinația finală dorită;³⁹
- Proiectul Rohealth a urmărit susținerea necesității asocierii entităților din domeniile sănătății și bioeconomiei în vederea creșterii competitivității acestora, promovarea și susținerea cooperării prin parteneriate naționale și internaționale durabile între companii private, universități, organizații de cercetare și entități/autorități publice. De asemenea, a colectat și publicat informații despre organizațiile care asigură servicii medicale gratuite pentru Ucraina (cuprinzând o listă detaliată a serviciilor medicale și a orașelor în care pot fi accesate acestea).⁴⁰

4. Responsabilitățile autorităților locale

A fost adoptată o nouă legislație (și publicată în Monitorul Oficial al României la 27 februarie 2022) pentru a stabili cadrul pentru acordarea de sprijin și asistență umanitară persoanelor care provin din zona conflictului armat din Ucraina.⁴¹ La nivelul Guvernului a fost constituit un grup operativ, având ca principale responsabilități monitorizarea situației și coordonarea măsurilor la nivelul structurilor guvernamentale, în vederea asigurării funcționării tuturor serviciilor publice (Ministerul Sănătății, Ministerul Educației, Ministerul Muncii, Ministerul Dezvoltării, Ministerul Familiei).⁴²

În ceea ce privește limitările sau obstacolele datorate naturii legislației, ordonanțele de urgență oferă un grad mai redus de securitate juridică în comparație cu legile, întrucât ordonanțele de urgență sunt emise de guvern fără același nivel de control și dezbateri, ceea ce poate duce la ambiguitate sau incertitudine în ceea ce privește interpretarea și aplicarea acestora. Acest lucru a creat, într-adevăr, confuzie în rândul cetățenilor români, al mediului de afaceri și al comunității juridice, în ceea ce privește regimul de sprijin și asistență acordat persoanelor care provin din zona conflictului armat din Ucraina.

Legislația a vizat abordarea unor aspecte și situații precum:

- (i) acordarea de asistență persoanelor care nu solicită o formă de protecție conform Legii nr. 122/2006 privind azilul în România, în tabere de cazare temporară și asistență umanitară;⁴³
- (ii) adoptarea și implementarea celor mai bune opțiuni de răspuns la provocările politice, de securitate și umanitare generate de criza umanitară ucraineană;
- (iii) modificarea cadrului normativ privind atribuțiile și autoritatea Ministerului Afacerilor Interne, astfel încât statul român să poată acorda asistență eficientă persoanelor (atât cetățeni străini, cât și apatrizi aflați în situații de risc imediat) originare din Ucraina.

³⁹ [Site-ul Open Fields](#), accesat august 2023

⁴⁰ [Site-ul Rohealth](#), accesat august 2023

⁴¹ [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 15/2022 privind acordarea de sprijin și asistență umanitară de către statul român cetățenilor străini sau apatrizilor aflați în situații speciale, proveniți din zona conflictului armat din Ucraina.](#)

⁴² [Site-ul Guvernului României, referitor la Instrucțiunile de acordare a serviciilor sociale persoanelor vârstnice sau](#)

⁴³ [Site-ul Ministerului Muncii, referitor la Instrucțiunile de acordare a serviciilor sociale persoanelor vârstnice sau dependente din zonele de conflict din Ucraina](#)

Legislația menționată anterior a fost modificată ulterior după cum urmează:

- (i) La 7 martie 2022, pentru a aborda:⁴⁴
 - i.1. finanțarea cheltuielilor Ministerului Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse și ale instituțiilor publice și ale altor structuri subordonate, în condițiile cazării asigurate în unitățile sale;
 - i.2. identificarea de soluții pentru facilitarea accesului cetățenilor ucraineni pe piața muncii din România;^{45, 46, 47}
 - i.3. acordarea dreptului la educație pentru minorii preșcolari, preșcolari și pentru elevii din Ucraina;
 - i.4. stimularea donațiilor din punct de vedere fiscal;
- (ii) La 23 martie 2022, pentru a aborda:⁴⁸
 - ii.1. diversificarea opțiunilor de cazare;
 - ii.2. acordarea unei asistențe eficiente cetățenilor străini sau apatrizilor aflați în situații speciale, proveniți din Ucraina;
- (iii) La 29 iunie 2022, pentru a aborda:⁴⁹
 - iii.1. adoptarea unor măsuri excepționale în domeniul sănătății, educației, locurilor de muncă, locuințelor, persoanelor vulnerabile, copiilor și tinerilor, pentru a facilita includerea acestora în dinamica socială națională;⁵⁰
- (iv) La 12 aprilie 2023, pentru a aborda:⁵¹
 - iv.1. completarea măsurilor de sprijin pentru locuință cu măsuri de protecție socială și integrare pe piața muncii, care să asigure o perspectivă pentru persoanele care doresc să rămână în România pe termen mediu sau lung;
 - iv.2. luarea în calcul a obiectivelor de deficit bugetar pentru anul 2023, în contextul în care măsurile de sprijin sunt suportate integral de la bugetul de stat, fără nicio contribuție externă.

Un act normativ suplimentar a fost publicat în Monitorul Oficial al României în data de 11 martie 2022, mai exact Hotărârea Guvernului nr. 336/2022 privind instituirea mecanismului de decontare, din bugetul Inspectoratelor Județene pentru Situații de Urgență/Inspectoratului pentru Situații de Urgență București-Ilfov, a cheltuielilor de hrană și cazare ale cetățenilor străini sau apatrizilor aflați în situații speciale, provenind din zona de conflict armat din Ucraina, găzduite de persoane fizice; precum și pentru alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzută în bugetul de stat pentru anul 2022, pentru suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne.⁵²

⁴⁴ [Prima modificare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2022](#)

⁴⁵ Deși formularea se referă exclusiv la „cetățenii ucraineni” în acest caz, aplicând în continuare nu doar o interpretare literală a legii, ci o interpretare teleologică a legii, se poate considera că soluțiile oferite de acest act legislativ se aplică (după cum sugerează chiar și numele său) „cetățenilor străini sau apatrizilor aflați în situații speciale, venind din zona conflictului armat din Ucraina”.

⁴⁶ [Site-ul Ministerului Muncii, privind procedura de angajare a persoanelor care provin din zonele de conflict din Ucraina](#)

⁴⁷ [Site-ul Ministerului Muncii din România, privind integrarea cetățenilor ucraineni pe piața muncii din România](#)

⁴⁸ [A doua modificare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2022](#)

⁴⁹ [A treia modificare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2022](#)

⁵⁰ [Site-ul Ministerului Sănătății, despre serviciile medicale gratuite oferite cetățenilor ucraineni](#)

⁵¹ [A patra modificare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2022](#)

⁵² [Hotărârea Guvernului nr. 336/2022](#)

a) Responsabilități acoperite de regulamente

Responsabilitățile (în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2022, recent adoptată) sunt acoperite de legislația adoptată la nivelul guvernului, autoritățile locale executând în general mandatul acordat acestora de autoritățile centrale, având un grad de competență limitat de a reglementa modul de executare. Acest lucru reflectă natura extrem de centralizată a sistemului administrativ al României,⁵³ guvernul central controlând administrația locală.⁵⁴

b) Competențele și rolul municipalităților

Există doar câteva mențiuni privind competențele (stricte) locale în legislația adoptată pentru ajutorarea persoanelor care vin din zonele de conflict din Ucraina (în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 15/2022, recent adoptată):

- serviciul public de asistență socială la nivel județean sau local oferă servicii sociale adulților cu handicap și persoanelor vârstnice cu afecțiuni locomotorii sau aflate într-o situație de dependență, care nu dețin acte de identitate valabile și care sunt inițial îndrumate către Inspectoratul General pentru Imigrări în vederea stabilirii regimului juridic al acestora (art. 24 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 15/2022),⁵⁵
- autoritățile administrației publice locale pot angaja asistenți sociali sau alt personal specializat, fără organizarea de concursuri, în cadrul serviciilor publice de asistență socială la nivel local și județean și în cadrul serviciilor sociale în care există beneficiari proveniți din zona conflictului armat din Ucraina, în funcție de necesitățile acestora, pentru o anumită durată, dar nu mai mult de 3 ani (art. 25 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 15/2022);
- furnizorii publici de servicii sociale pot înființa centre de servicii sociale pentru persoanele adulte cu dizabilități care provin din zona conflictului armat din Ucraina, în funcție de necesități, pe o perioadă determinată, dar nu mai mare de 3 ani, prin hotărâre a consiliului județean (articolul 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 15/2022).

c) Repartizarea competențelor între nivelul național/subnațional și actorii de la nivel local/regional

Conform regulilor generale care reglementează activitatea desfășurată de autoritatea competentă care se ocupă de migrație în România (Inspectoratul General pentru Imigrări), repartizarea competențelor la nivel național și local pentru autoritate este stabilită de autoritatea națională,

⁵³ [Site-ul Comisiei Europene, Public Administration characteristics and performance in EU28: Romania](#), aprilie 2018

⁵⁴ Totuși, acest lucru nu înseamnă că autoritățile locale nu sunt implicate sau consultate în definirea politicilor, deoarece, ca principiu al dreptului administrativ român, autoritățile și instituțiile publice au obligația generală de a informa și supune spre consultare și dezbateră publică actele normative.

⁵⁵ În ceea ce privește copiii, în legislația privind protecția copilului (deci, aceasta nu este acoperită în mod expres în cadrul legal privind migrații/refugiații), există prevederi referitoare la cine acordă asistență socială (adică autoritatea locală pentru protecția copilului) copiilor neînsoțiți (art. 77 alin. (1) din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului): „În situația în care copilul solicitant de azil este neînsoțit de părinți sau de un alt reprezentant legal, susținerea interesului acestuia pe parcursul procedurii de azil este asigurată de direcția generală de asistență socială și protecția copilului în a cărei rază administrativ-teritorială se află organul teritorial al Ministerului Afacerilor Interne unde urmează să fie depusă cererea”.

centrală care coordonează și controlează activitatea desfășurată de autoritățile teritoriale, locale, fără roluri clare/definite pentru structurile locale pentru imigrări.⁵⁶

5. Compatibilitatea cu standardele internaționale în materie de migrație

Pe durata procesului de azil, străinul care dorește să obțină o măsură de protecție beneficiază de toate drepturile indicate în detaliu în Legea nr. 122/2006 (derivată din legislația UE și transpusă în legislația română).⁵⁷ De asemenea, cadrul general aplicabil străinilor în România prevede clar că străinii care locuiesc legal în România se bucură de protecția generală a persoanelor și bunurilor, garantată de Constituție și de celelalte legi aplicabile, precum și de drepturile prevăzute în tratatele internaționale din care face parte România.⁵⁸

Întrucât este un stat membru al UE, România trebuie să asigure coerența cu drepturile fundamentale ale omului, democrația și statul de drept, care sunt consacrate în legislația UE. De altfel, România a transpus directivele UE în materie de azil, prin Legea nr. 122/2006, care reglementează și stabilește în principal:⁵⁹

- regimul juridic al străinilor care solicită o formă de protecție în România,
- regimul juridic al străinilor beneficiari ai unei forme de protecție în România,
- procedura de acordare, încetare și anulare a unei forme de protecție în România, precum și
- procedura de stabilire a statului membru responsabil de analiza cererii de azil.

De asemenea, România a transpus directivele privind regimul aplicabil străinilor, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, care constituie cadrul ce reglementează:⁶⁰

- intrarea, șederea și ieșirea străinilor pe sau de pe teritoriul României,
- drepturile și obligațiile acestora, precum și
- măsuri concrete de control al imigrației, în conformitate cu obligațiile care revin României prin documentele internaționale la care participă România.

Ca exemplu al proiectelor recente derulate de România, cu sprijinul UE, în domeniul azilului, returnării, gestionării frontierelor și cooperării internaționale, precum și al modului în care a îmbunătățit legislația în domeniul azilului:^{61, 62}

- România a modificat legislația națională în două privințe: „*pentru a permite participarea experților EUAA [Agenția UE pentru Azil] la înregistrarea și evaluarea cererilor de azil*” și „*pentru a permite emiterea unei decizii negative privind protecția internațională împreună cu o decizie de returnare.*”

⁵⁶ [Ordinul Ministerului Afacerilor Externe nr. 10/2017 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inspectoratului General pentru Imigrări](#)

⁵⁷ [Legea nr. 122/2006 privind azilul în România](#) (art. 17)

⁵⁸ [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România](#) (art. 3)

⁵⁹ Directiva 2001/55/CE, 2003/86/CE, 2011/95/UE, 2013/32/UE, 2013/33/UE.

⁶⁰ Directiva 2001/40/CE, 2001/51/CE, 2003/86/CE, 2003/109/CE, 2003/110/CE, 2008/115/CE, 2009/50/CE, 2009/52/CE, 2011/98/UE, 2014/36/UE, 2014/66/UE, 2016/801/UE, 2004/114/CE, 2005/71/CE.

⁶¹ [Nota delegației române privind proiectul-pilot în domeniul azilului, gestionării frontierelor și cooperării internaționale](#), iunie 2023

⁶² [Comunicatul de presă al Comisiei Europene privind „Gestionarea migrației”](#), iunie 2023

- România a cooperat cu Frontex pentru a-și alinia sistemele informatice naționale pentru deportări cu cele proprii ale agenției, iar „*autoritățile române vor găzdui și utiliza primele vehicule mobile de supraveghere Frontex la secțiunea de frontieră româno-sârbă a zonei operaționale Terra 2023*”.

6. Inițiative locale laudabile

Brașov

Centrul Comunitar Cattia a fost înființat pentru înregistrarea și găzduirea refugiaților sosiți în Brașov, cu peste 80 de paturi, oferind mese calde și gustări, camere pentru mamă și copil, asistență medicală, asistență juridică și evenimente de integrare pentru refugiați.⁶³

București

Terre des Hommes, o organizație elvețiană pentru ajutorarea copiilor, a înființat un centru comunitar care s-a străduit să răspundă nevoilor imediate ale copiilor, tinerilor și mamelor care sosesc în România în ceea ce privește protecția, sănătatea mintală și sprijinul psiho-social, precum și să ofere asistență socială familiilor ucrainene, fie individual, fie în parteneriat cu centrele rezidențiale pentru refugiați și alte ONG-uri.⁶⁴ Centrul colaborează cu alte 12 centre care găzduiesc familii și ajută părinții cu produse și informații esențiale pentru a-i integra și a le oferi îndrumare medicală, profesională, juridică.

Constanța

Autoritățile locale au înființat o serie de grupuri de lucru pentru o mai bună coordonare a accesului la serviciile sociale. În special, grupul operativ vizează identificarea și protejarea minorilor neînsoțiți. Acesta este constituit din reprezentanți ai serviciilor de protecție socială, ai inspectoratului școlar, ai serviciilor de sănătate publică și ai organizațiilor neguvernamentale. În plus, autoritățile locale colaborează și cu Asociația JRS, o organizație catolică internațională, pentru a organiza evenimente și a stabili bune practici în vederea integrării cetățenilor ucraineni în România.

Galați

Autoritățile locale colaborează cu organizațiile neguvernamentale locale pentru a asigura servicii adecvate de interpretare și traducere pentru refugiații ucraineni și, prin urmare, pentru a facilita accesul acestora la servicii sociale și utilități locale. În plus, a fost înființat un grup de lucru transsectorial la nivel municipal pentru a facilita înregistrarea refugiaților la diferite servicii sociale.

Platforme online relevante

Platforma *Care for Ukraine* a fost creată pentru a sprijini refugiații, pentru a oferi copiilor ucraineni oportunități de dezvoltare, studiu și joacă și pentru a propune ateliere creative și consiliere socială pentru părinți.⁶⁵

⁶³ [Site-ul Centrului Comunitar Cattia](#)

⁶⁴ [Prezentare centrul comunitar Terre des Hommes](#)

⁶⁵ [Platforma Care for Ukraine](#), accesată în septembrie 2023.

Antreprenorii sunt susținuți printr-o platformă creată de *Asociația pentru Bine* și agenția *Next Advertising*, care au invitat ucrainenii cu idei de dezvoltare a afacerilor să propună proiecte viitoare și să beneficieze de ateliere practice specializate.⁶⁶

Au fost create două platforme pentru a facilita căutarea unui loc de muncă și corelarea forței de muncă cu locurile de muncă pentru refugiații ucraineni, și anume *platforma Dopomoha* și *Jobs4Ukraine*.⁶⁷

7. Recomandări

1. Gestionarea eficientă pe mai multe niveluri prin:

- **Administrație publică descentralizată** (pe parcursul întregului proces, de la punere în aplicare până la încetare), de asemenea, cu mai multe competențe la nivel local și o abordare practică din partea autorităților regionale/județene;
- **Fonduri descentralizate (alocare descentralizată) autorităților locale:** Uneori au intervenit fricțiuni între localnici (furnizarea de cazare sau hrană) și autoritatea responsabilă pentru rambursarea costurilor către localnici. Prin urmare, asigurarea alocării de fonduri pentru acest tip de situații de urgență autorităților locale ar accelera fluxul către furnizorul de resurse de bază;
- **Transparența cheltuielilor publice:** În prezent, nu există nicio reglementare care să impună ONG-urilor să prezinte modul în care cheltuiesc fondurile publice și nici nu există un ghid de bune practici pentru a evita potențialele favoritisme. Dacă s-ar crea un astfel de regulament, acesta ar trebui, de asemenea, să încurajeze cooperarea dintre autoritățile publice și ONG-uri;
- **Înființarea unei autorități în domeniul migrației** capabile să răspundă provocărilor cu care se pot confrunta autoritățile locale în ceea ce privește cazarea, hrana, transportul și limba ar fi, de asemenea, utilă;
- **Responsabilitate:** Creșterea nivelului de responsabilitate la nivel local pentru informațiile pe care autoritățile le colectează și pentru sprijinul pe care îl oferă refugiaților în timpul petrecut în circumscripția lor;
- **Mecanismul de tratare a cererilor:** Lipsa unei autorități unice care să se ocupe de procesul prin care refugiaților li se acordă posibilitatea de ședere în România și sprijinul/ajutorul corespunzător poate însemna că cererile sunt tratate cu întârziere și este posibil să nu fie soluționate din cauza faptului că fiecare autoritate își declină responsabilitatea pentru o anumită problemă (de exemplu, o mamă cu doi copii care nu are permis de ședere din cauza unei decizii a autorității locale și a legislației care nu acoperă situații speciale). În plus, existența unei singure autorități/agenții responsabile pentru refugiați și persoanele care fug din zonele de conflict asigură o mai mare responsabilitate, claritate și transparență a procesului.

⁶⁶ [Site-ul UA made in RO](#), accesat în septembrie 2023.

⁶⁷ [Detalii Jobs4Ukraine](#), accesat în septembrie 2023.

2. **Colectarea datelor și proceduri clare:** Mai multă transparență și publicarea datelor la nivel local/național, colectate la intervale regulate și publicate în locuri accesibile. Deși se pare că furnizarea de informații și date din partea autorităților române către organizațiile internaționale funcționează în mod corespunzător, există loc de îmbunătățiri în ceea ce privește accesibilitatea informațiilor din partea autorităților române pentru publicul român, cetățenii implicați la nivel local sau organizații. De asemenea, ar fi oportun să se stabilească procese mai clare, cu date și informații concrete care să fie preluate de la persoanele care fug din Ucraina/persoanele aflate în situații de criză și să fie înregistrate în continuare pe platforme speciale, astfel încât identificarea persoanelor să se facă în mod corespunzător și rapid.
3. **Răspuns bazat pe context:** Adoptarea mai multor măsuri care să vizeze caracterul de țară de tranzit al României (spre deosebire de o țară de destinație) și oferirea de servicii temporare pentru asigurarea cazării, a asistenței medicale, a nevoilor elementare ale persoanelor aflate în tranzit. Acest lucru poate însemna centre mai organizate și gestionate la nivel local, având în vedere aflul mare de persoane de naționalități și religii potențial diferite și având în vedere că oamenii pot avea nevoi distincte în funcție de țara lor de destinație.
4. **Schimburi de experiență și consolidarea capacităților**, în special prin:
 - **colaborare (cooperare) transfrontalieră (internațională):** cu alte țări vecine care fac parte din Planul regional de răspuns la situația refugiaților din Ucraina;
 - **instruire/cercetare:** pentru o performanță mai bună cu noile instrumente digitale (de exemplu, platforma creată pentru înregistrarea refugiaților din Ucraina);
 - **constituirea de grupuri de lucru:** întrucât autoritățile locale/ județene/centrale care sunt cele mai implicate în gestionarea aflului de refugiați par a fi aceleași, indiferent de localitate, ar putea fi înființate grupuri de lucru la nivel județean pentru cooperare și schimb de informații în vederea îmbunătățirii proceselor autorităților locale, a informațiilor comunicate refugiaților, precum și a obligațiilor financiare față de localnicii care oferă resurse refugiaților.

Evaluarea de referință pentru România prezintă o analiză a provocărilor și nevoilor cu care se confruntă autoritățile locale privind gestionarea migrației și mecanismele de integrare.

Textul prezintă progrese cheie în politicile de migrație ale țării, evaluează impactul războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și descrie responsabilitățile autorităților locale în cadrul juridic și politic actual. Raportul evidențiază principalele tendințe și provocări privind gestionarea migrației și a integrării și propune recomandări pentru consolidarea dialogului pe mai multe niveluri și împuternicirea a cadrelor instituționale pentru autoritățile locale în calitate de lideri ai schimbării.

Acest raport de bază este elaborat în cadrul proiectului "Consolidarea rezilienței autorităților locale și regionale care se confruntă cu provocările migrației" implementat în Polonia, Republica Moldova și România în cadrul Planului de Acțiune al Consiliului Europei privind protecția persoanelor vulnerabile în contextul migrației și azilului în Europa (2021-2025).

<https://www.coe.int/congress>

ROM

www.coe.int

Consiliul Europei este principala organizație de apărare a drepturilor omului de pe continent. Este alcătuită din 46 de state membre, inclusiv toate statele membre ale Uniunii Europene. Congresul Autorităților Locale și Regionale este o instituție a Consiliului Europei responsabilă de consolidarea democrației locale și regionale în cele 46 de state membre ale sale. Este format din două camere – Camera Autorităților Locale și Camera Regiunilor – și trei comitete, Congresul reunește 612 membri aleși reprezentând peste 150 000 de autorități locale și regionale.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE