

STUDIU CAPACITATEA SISTEMULUI NAȚIONAL DE AZIL ÎN REPUBLICA MOLDOVA



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

STUDIU

CAPACITATEA SISTEMULUI NAȚIONAL DE AZIL ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Autor:

Oleg Palii

Recenzent:

Julia Zelvenska,
Consiliul European pentru
Refugiați și Exilați (ECRE)

Ediția engleză:

*Study on the capacity of the national
asylum system in the Republic of Moldova*

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

Opiniile exprimate în această lucrare nu reflectă
în mod necesar opiniile Consiliului European
pentru Refugiați și Exilați (ECRE)

Reproducerea extraselor (până la 500 de cuvinte)
este autorizată, cu excepția scopurilor comerciale,
atâta timp cât se păstrează integritatea textului,
extrasul nu este folosit în afara contextului,
nu oferă informații incomplete sau nu induce
în eroare în alt mod cititorul, datorită naturii,
domeniului sau conținutului textului. Textul
sursă trebuie întotdeauna menționat după cum
urmează „© Consiliul Europei, anul publicării”.

Toate celelalte solicitări privind reproducerea/
traducerea integrală sau parțială a documentului
trebuie adresate Direcției Comunicare, Consiliul
Europei (F-67075 Strasbourg Cedex sau
publishing@coe.int).

© Council of Europe Publishing
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

Prezentul Studiu a fost realizat în cadrul
proiectului Consiliului Europei “Consolidarea
protecției drepturilor omului ale refugiaților și
migranților din Republica Moldova”.

Macheta prezentului Studiu a fost elaborată
în cadrul proiectului Consiliului Europei
“Consolidarea protecției drepturilor omului ale
refugiaților și migranților din Republica Moldova”.

©Fotografie copertă: Imagine folosită
sub licența Shutterstock.com

Această publicație nu a fost editată
de către unitatea editorială a SPDP pentru
a corecta erorile tipografice și gramaticale.

Copertă și machetă:
SC Promo Profit SRL

Tipărit de:
SC Promo Profit SRL

Cuprins

SECȚIUNEA I. INTRODUCERE	8
1.1. CONTEXTUL	8
1.2. SCOPUL ȘI OBIECTIVELE STUDIULUI	9
1.3. PRINCIPALELE CONSTATĂRI ȘI RECOMANDĂRI	9
SECȚIUNEA II. FUNDAMENTE TEORETICE ȘI CONCEPTUALE	12
2.1. DEFINIREA CONCEPTELOR CHEIE ÎN SCOPUL PREZENTULUI STUDIU	12
2.2. REGLEMENTĂRI INTERNAȚIONALE ȘI REGIONALE PRIVIND AZILUL	12
2.2.1. Standardele Organizației Națiunilor Unite și alte instrumente privind azilul	12
2.2.2. Convenția Europeană a drepturilor omului și celelalte instrumente și recomandări relevante ale Consiliului Europei în domeniul azilului	14
2.2.3. Norme și politici ale Uniunii Europene în materie de azil	16
SECȚIUNEA III. ANALIZA COMPARATIVĂ A LEGISLAȚIEI ȘI POLITICILOR ÎN DOMENIUL AZILULUI DIN REPUBLICA MOLDOVA ȘI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ.	19
3.1. ACCESUL LA PROCEDURA DE AZIL	19
3.1.1. Accesul la procedura de azil, pe teritoriu și la frontieră: standarde operaționale conforme drepturilor omului	19
3.1.2. Cererile de azil la frontieră	24
3.1.3. Criteriile de acordare a protecției internaționale și conținutul protecției acordate: analiza conceptelor sau prevederilor selectate	27
3.1.4. Accesul grupurilor și persoanelor vulnerabile și cu nevoi speciale la procedura de azil	31
3.1.5. Detenția imigrațională a solicitanților de azil și alternativele la detenție	36
3.1.6. Evitarea abuzului la procedura de azil. Retragerea statutului de refugiat	42
3.1.7. Cererea de azil depusă de persoana în privința căreia sunt aplicate măsuri restrictive internaționale, fie a fost declarată anterior indezirabilă pe teritoriul Republicii Moldova, se află în căutare internațională, prezintă pericol pentru securitatea statului sau se află în alte situații similare	47
3.1.8. Oportunitatea deconcentrării procedurii de examinare a cererilor de azil prin intermediul direcțiilor regionale ale Inspectoratului General pentru Migrație.	48

3.2.	PROCEDURA DE EXAMINARE A CERERII DE AZIL: interviul, standardele de calitate, monitorizarea și controlul calității, digitalizarea procedurii de azil	50
3.3.	GARANȚII PROCEDURALE ÎN CADRUL PROCEDURII DE AZIL. CONTESTAREA DECIZIILOR ÎN CADRUL PROCEDURII DE AZIL	57
3.4.	DREPTURILE SOLICITANȚILOR DE AZIL ȘI A BENEFICIARILOR DE PROTECȚIE INTERNAȚIONALĂ VERSUS DREPTURILE STRĂINILOR CU ȘEDERE PERMANENTĂ	60
3.5.	DOCUMENTAREA PERSOANELOR ÎN SISTEMUL NAȚIONAL DE AZIL	64
3.6.	GESTIONAREA SOSIRILOR ÎN MASĂ ȘI ASIGURAREA DE GARANȚII JURIDICE RELEVANTE ÎN CONTEXTUL AZILULUI ȘI AL MIGRAȚIEI.	67
SECȚIUNEA IV. RECOMANDĂRI		72

LISTA ACRONIMELOR

APCE	Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei
CoE	Consiliul Europei
Convenția din 1951	Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951
CEDO	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CSE	Carta Socială Europeană
DAI	Direcția Azil și Integrare
DUDO	Declarația Universală a Drepturilor Omului
ECRE	Consiliul European pentru Refugiați și Exilați
IGM	Inspectoratul General pentru Migrație
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
OIM	Organizația Internațională pentru Migrație
Protocolul din 1967	Protocolul din 1967 privind statutul refugiaților
UNHCR	Agencia ONU pentru Refugiați

SECȚIUNEA I. INTRODUCERE

1.1. CONTEXTUL

Acest Studiu a fost realizat în cadrul proiectului Consiliului Europei **“Consolidarea protecției drepturilor omului ale refugiaților și migranților din Republica Moldova”**, care are drept scop oferirea unui sprijin personalizat Republicii Moldova în domeniul azilului și migrației, inclusiv, în lumina situației refugiaților din Ucraina. Bazându-se pe corpusul amplu al standardelor Consiliului Europei, și mai ales pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și practicile promițătoare în domeniu, proiectul acordă sprijin autorităților naționale și altor actori pentru a răspunde nevoilor refugiaților și migranților și pentru a construi sisteme de migrație, azil și primire rezistente pe termen lung. Proiectul este finanțat și implementat în conformitate cu Planul de Acțiune al Consiliului Europei pentru Republica Moldova 2021-2024. De asemenea, este realizat în corespundere cu Planul de Acțiune al Consiliului Europei privind Protecția Persoanelor Vulnerabile în Contextul Migrației și Azilului în Europa (2021-2025).

Proiectul acordă suport în avansarea cadrului legislativ și de practici privind protecția drepturilor omului ale refugiaților și migranților în acord cu standardele europene și internaționale privind drepturile omului și cu o abordare bazată pe gen, contribuie la consolidarea capacității unei game largi de profesioniști de a răspunde în mod eficient la nevoile refugiaților și migranților, contribuie la facilitarea accesului la serviciile de sprijin și informații.

În contextul în care Republica Moldova și-a propus drept deziderat de politică externă aderarea la Uniunea Europeană, în calitate de stat membru aceasta va trebui să pună în aplicare întregul acquis comunitar în același mod în care acesta se aplică pe teritoriul celorlalte state membre ale Uniunii Europene. De aceea, la etapa de pre-aderare este important de transpus directivele UE în sistemul juridic național, în vederea apropiării legislației naționale cu legislația UE, pentru a fi pregătită de aplicarea acesteia pe viitor. Aceasta se referă, inclusiv, la cadrul național în domeniul azilului, care urmează a fi îmbunătățit și adus în corespundere cu principiile și normele directivelor europene în materie de azil. Obiectivul principal este ca sistemul de azil din Republica Moldova să devină mai uman, mai flexibil, mai adaptat la necesitățile individuale ale fiecărui grup de persoane vulnerabile; să devină capabil, la orice etapă a procedurii de azil sau fază a procesului de primire, să identifice rapid, să evalueze și să răspundă eficient nevoilor speciale ale celor mai vulnerabili solicitanți de protecție internațională, oferindu-le tratament și garanții adecvate pe toată durata procedurii de azil.

În procesul de revizuire a cadrului normativ în domeniul azilului urmează să se țină cont nu doar de normele și procedurile UE, ci și de standardele în domeniul drepturilor omului, astfel încât să fie asigurată armonizarea criteriilor comune de identificare a persoanelor care au o nevoie reală de protecție internațională, cu respectarea deplină a demnității umane și a dreptului de azil al solicitanților de azil și al membrilor familiei care îi însoțesc, respectarea vieții private și de familie, a libertății de exprimare și de informare, a dreptului la educație, a libertății de alegere a ocupației și a dreptului la muncă, a libertății de a desfășura o activitate comercială, a drepturilor copilului, a dreptului la securitate socială și asistență socială, a dreptului la ocrotirea sănătății.

În același timp, chiar dacă la nivelul UE există un sistem comun de azil care stabilește norme ce determină standarde comune pentru procedurile de azil, condiții de primire, recunoaștere și protecție a beneficiarilor de protecție internațională, la momentul realizării Studiului,¹ acesta se afla în proces de reformare. În 2016 și, din nou, în 2020, odată cu Noul Pact privind Migrația și Azilul,² Comisia Europeană a propus un cadru european comun cuprinzător pentru gestionarea migrației și a azilului, inclusiv o serie de propuneri legislative de reformare a normelor UE în materie de azil.

Reformarea sistemului european comun de azil presupune un set de măsuri care urmează să fie adoptate pentru a avea o politică europeană în materie de azil mai umană, mai echilibrată și mai eficientă, capabilă să garanteze că solicitanții de azil beneficiază de un tratament egal și adecvat, suficient de generos pentru persoanele cele mai vulnerabile și strict față de eventualele abuzuri, respectând în toate situațiile drepturile fundamentale care decurg din dreptul internațional, în special din Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante și Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului.

1 Studiul privind capacitatea sistemului național de azil în Republica Moldova a fost finalizat în luna decembrie 2023.

2 Disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>

Din aceste considerente, pe lângă evaluarea compatibilității cadrului normativ național în domeniul azilului cu legislația UE în vigoare și standardele internaționale și regionale în domeniul drepturilor omului, în studiu se face referință la reglementările care se conțin în noile propuneri legislative de reformare a normelor UE în materie de azil.

1.2. SCOPUL ȘI OBIECTIVELE STUDIULUI

Instituția modernă a azilului în Europa, inclusiv cadrul legal stabilit de Convenția din 1951 privind statutul refugiaților și Protocolul din 1967 la aceasta (Convenția din 1951 se bazează pe dreptul de a solicita și de a beneficia de azil, afirmat în art. 14 al Declarației Universale a Drepturilor Omului. Dreptul internațional oferă un cadru general pentru protecția solicitanților de azil și a refugiaților. Dreptul internațional al refugiaților, inclusiv instrumentele regionale relevante, reprezintă o parte esențială a acestui cadru și abordează preocupările specifice ale acestora.

Convenția din 1951 îi definește pe cei care vor fi recunoscuți și protejați ca refugiați și stabilește un număr de drepturi și îndatoriri ale refugiaților în țara care îi primește. Deși Convenția nu stabilește procedurile pentru determinarea statutului de refugiat ca atare, existența unor proceduri de azil echitabile și eficiente este un element esențial al aplicării integrale și inclusive a acesteia. Statelor contractante le revine obligația să stabilească astfel de proceduri în legislația lor internă. Întru realizarea acestei obligații, Republica Moldova, prin art. 19 alin. (3) din Constituție, a recunoscut dreptul la azil și a asigurat elaborarea cadrului normativ care determină conținutul, condițiile de acordare și de retragere a acestui drept. Astfel, Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova stabilește statutul juridic al solicitanților de azil, al beneficiarilor de protecție internațională, de protecție temporară și de azil politic, precum și procedura de acordare, încetare și retragere a protecției.

Scopul acestui studiu este de a analiza cadrul normativ național în domeniul azilului și de a formula în consecință recomandări pentru consolidarea capacității sistemului național de azil.

Principalele obiective ale studiului sunt următoarele:

- ▶ Evaluarea compatibilității cadrului normativ național în domeniul azilului cu standardele internaționale și europene în domeniul azilului și drepturilor omului;
- ▶ Identificarea principalelor curențe și provocări ale sistemului național de azil în procesul de acordare a protecției internaționale;
- ▶ Formularea recomandărilor pentru îmbunătățirea cadrului normativ național în conformitate cu standardele internaționale și europene în domeniul azilului și drepturilor omului.

1.3. PRINCIPALELE CONSTATĂRI ȘI RECOMANDĂRI

Republica Moldova a ratificat Convenția ONU din 1951 privind statutul refugiaților și Protocolul din 1967 privind statutul refugiaților. Scopul politicilor de azil din Moldova constă în faptul că statul oferă azil pe teritoriul său în baza principiului nereturnării și acordă protecție în corespundere cu standardele internaționale potrivit legislației internaționale și naționale. În comparație cu legislația altor state post-sovietice cadrul normativ național în domeniu este unul dintre cele mai avansate.

Studiul arată că în procesul de aliniere a legislației naționale la reglementările UE s-a asigurat preluarea în sistemul normativ intern, în cea mai mare parte, a documentelor UE de referință în domeniul migrației și azilului. Ca urmare, legislația aplicabilă în domeniul azilului este, în mare parte, conformă cadrului european de referință.

Consolidarea și ajustarea cadrului normativ național la standardele UE și internaționale ale sistemului de azil va facilita aderarea sistemului național de azil și asigurarea unor condiții de primire adecvate la standardele UE.

Studiul identifică o serie de provocări în contextul apropierei cadrului normativ în domeniul azilului la legislația UE, printre care:

- ▶ necesitatea consolidării garanțiilor procedurale pentru ca solicitanții de azil să-și susțină cazul în toate etapele procedurii;

- ▶ identificarea rapidă a persoanelor care au nevoie de garanții procedurale speciale;
- ▶ sporirea garanțiilor procedurale pentru persoanele cu nevoi speciale și pentru minorii neînsoțiți și acordarea sprijinului necesar la toate etapele procedurii;
- ▶ stabilirea unor norme mai stricte pentru a preveni abuzurile asupra sistemului de azil și pentru a sancționa cererile abuzive;
- ▶ abordarea accesului la procedura de azil în trei etape, care constau în prezentarea, înregistrarea și depunerea unei cereri;
- ▶ introducerea procedurii de admisibilitate a cererii de azil și a procedurii de azil la frontieră;
- ▶ garanții efective pentru persoanele reținute în cadrul procedurii accelerate și la frontieră;
- ▶ sporirea calității procedurii de examinare a cererilor de azil prin asigurarea formării profesionale a personalului în domeniul protecției internaționale;
- ▶ asigurarea respectării principiilor etice de către personalul responsabil pentru examinarea cererilor;
- ▶ asigurarea celor mai înalte standarde de calitate în cadrul procedurii de azil;
- ▶ instituirea unui mecanism eficient de gestionare a sosirilor în masă;
- ▶ deconcentrarea procedurii de examinare a cererilor de azil prin intermediul direcțiilor regionale ale Inspectoratului General pentru Migrație.

Elaborarea și implementarea unei politici clare și coerente în domeniul azilului, care să respecte obligațiile asumate la nivelul UE și la nivel internațional (Pactul Global pentru Refugiați), prin instrumentele legale la care Republica Moldova a aderat, prin realizarea unui echilibru între drepturile și obligațiile persoanelor aflate în nevoie de protecție internațională, trebuie să devină o prioritate.

Procedura de acordare și retragere a protecției internaționale trebuie să se efectueze cu respectarea deplină a drepturilor omului, inclusiv dreptul la demnitatea umană, interzicerea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante, dreptul la protecția datelor cu caracter personal, dreptul de azil, protecția împotriva returnării, nediscriminarea, egalitatea de drepturi între bărbați și femei, drepturile copilului, dreptul la o cale de atac eficientă, și ținându-se cont de nevoile speciale ale persoanelor vulnerabile.

Asigurarea unor condiții adecvate de recepție și standarde europene de funcționare a Centrului de Cazare, de integrare a străinilor și acordare a serviciilor de integrare diversificate și îmbunătățite trebuie să facă parte din acțiunile îndreptate spre consolidarea sistemului național de azil.

În procesul de armonizare a legislației ar trebui să se adopte o abordare sensibilă la dimensiunea de gen, ținând seama de obligațiile care îi revin Republicii Moldova în temeiul Convenției Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul), în vederea garantării faptului că femeile care au nevoie de protecție internațională și care au fost supuse violenței de gen beneficiază de un nivel corespunzător de protecție.

Inspectoratul General pentru Migrație, mai cu seamă, ca instituție integratoare de domeniu, trebuie să fie sprijinit corespunzător de Guvern și de Ministerul Afacerilor Interne pentru a atinge nivelul de capacitate care să-i permită să-și îndeplinească în mod optim competențele și sarcinile ce îi revin atât în situații normale, cât și în eventuale crize.

Existența unui mecanism eficient de abordare a situațiilor de urgență care ar putea rezulta în urma unor sosiri în masă ale migranților în situație neregulamentară și dezvoltarea mecanismului de interacțiune interinstituțional pentru a spori gradul de siguranță a populației, vor asigura funcționalitatea sistemului național de azil.

Republica Moldova are nevoie de un sistem de azil eficace și eficient, capabil să acorde condiții de recepție suficiente și decente, să prelucreze rapid și eficace cererile de azil și să asigure calitatea deciziilor luate, astfel încât persoanele care au nevoie de protecție internațională să o poată obține în mod efectiv, cu respectarea deplină a drepturilor omului. În acest context, principalele recomandări sunt următoarele:

- ▶ Armonizarea cadrului normativ național cu legislația Uniunii Europene în domeniul azilului.
- ▶ Asigurarea instruirii funcționarilor Inspectoratului General pentru Migrație în domeniul armonizării legislației și pregătirii pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană.
- ▶ Efectuarea unei evaluări privind capacitatea de răspuns a autorităților publice la sosirile în masă ale străinilor în situație de criză.

- ▶ Elaborarea standardelor operaționale aferente domeniului azilului, ținându-se cont de abordarea bazată pe drepturile omului.
- ▶ Evaluarea riscurilor și beneficiilor implementării soluțiilor digitale moderne în procedura de azil.
- ▶ Consolidarea cunoștințelor și competențelor funcționarilor din domeniul azilului prin activități de instruire generale, specifice sau tematice în materie de azil.

SECȚIUNEA II. FUNDAMENTE TEORETICE ȘI CONCEPTUALE

2.1. DEFINIREA CONCEPTELOR CHEIE ÎN SCOPUL PREZENTULUI STUDIU

Autoritate decizională – instituție responsabilă de examinarea cererii de protecție internațională, care are competența de a lua decizii cu privire la această cerere.

Cerere de azil – o manifestare de voință exprimată în scris sau verbal adresată autorităților, prin care se indică faptul că se solicită o formă de protecție.

Cerere ulterioară – o nouă cerere de protecție internațională depusă conform legislației UE după ce a fost luată o decizie finală privind cererea anterioară.

Custodie publică – o măsură de restrângere a libertății de circulație împotriva unui străin care nu a executat decizia de returnare sau care nu a putut fi returnat.

Detenție – orice măsură de izolare a solicitantului de protecție internațională într-un loc determinat, în care solicitantul este lipsit de libertatea de circulație.

Locuitori ai Republicii Moldova – persoanele cărora li s-a recunoscut de către autoritățile Republicii Moldova statutul de refugiat, precum și persoanele cărora li s-a acordat protecție umanitară sau protecție temporară.

Minor neînsoțit – un străin care nu a împlinit vârsta de optsprezece ani și care intră pe teritoriu fără a fi însoțit de o persoană adultă care să fie responsabilă pentru el prin lege sau un act juridic și atât timp cât nu este efectiv luat în îngrijire de o astfel de persoană.

Procedură de azil – totalitate a actelor și acțiunilor îndeplinite, precum și a activităților desfășurate de autoritățile competente, în vederea acordării unei forme de protecție pe teritoriul Republicii Moldova.

Protecție internațională în conformitate cu legislația Republicii Moldova – statut de refugiat și statut conferit prin protecție umanitară.

Protecție subsidiară – formă de protecție internațională acordată conform legislației UE.

Protecție umanitară – formă de protecție acordată conform legislației Republicii Moldova.

Solicitant – un străin care a depus o cerere de protecție internațională cu privire la care nu a fost adoptată încă o decizie finală.

2.2. REGLEMENTĂRI INTERNAȚIONALE ȘI REGIONALE PRIVIND AZILUL

2.2.1. Standardele Organizației Națiunilor Unite și alte instrumente privind azilul³

Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată în 1948, garantează, în art. 14, dreptul persoanelor de a solicita azil și de a beneficia de azil pentru a nu fi persecutate în alte țări. Tratatul ulterior în domeniul drepturilor omului au dezvoltat acest drept, garantând dreptul de a solicita și de a primi azil pe un teritoriu străin, în conformitate cu legislația statului și cu convențiile internaționale.

Convenția ONU privind statutul refugiaților din 1951 și **Protocolul la Convenție din 1967** emană direct din dreptul de a solicita și de a beneficia de azil, afirmat în art. 14 din DUDO și reprezintă instrumentele

³ Această listă nu este exhaustivă și alte instrumente de drept internațional, cum ar fi Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW); Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (CRPD) pot fi, de asemenea, relevante.

internaționale fundamentale pentru protecția refugiaților. Convenția din 1951 consolidează instrumentele internaționale anterioare privind refugiații și oferă cea mai cuprinzătoare codificare a drepturilor refugiaților la nivel internațional. Convenția stabilește o definiție universală unică a termenului "refugiat", principiile cheie și drepturile persoanelor cărora li s-a acordat statutul de refugiat, dar și responsabilitățile statelor care acordă azil. Domeniul de aplicare a Convenției vizează acordarea protecției juridice internaționale refugiaților și asigurarea exercitării de către aceștia a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Protocolul din 1967 a extins domeniul de aplicare a Convenției din 1951 care se limita doar la refugiații europeni în perioada de după cel de-al doilea război mondial și a eliminat restricțiile sale geografice și temporale, transformând Convenția într-un instrument universal care protejează toate persoanele care fug de conflicte și persecuții.

Principiile cheie ale Convenției includ nediscriminarea, nereturnarea (*non-refoulement*), nesancționarea pentru intrare sau ședere neregulamentară. Principiul nereturnării, prin care statele se obligă să nu expulzeze sau returneze refugiații în teritorii în care viața sau libertatea lor ar fi amenințate,⁴ este unul fundamental, față de care nu sunt permise rezerve sau derogări.⁵

Drepturile cuprinse în Convenția din 1951 includ dreptul de a nu fi expulzat, decât în anumite condiții strict definite, dreptul la muncă decentă, dreptul la locuință, dreptul la proprietate și la proprietate intelectuală, dreptul la educație, dreptul la libertatea religioasă, dreptul la acces la justiție, dreptul la libera circulație pe teritoriul statului, dreptul la documente de stare civilă, de identitate și de călătorie, dreptul la protecție socială.⁶

Convenția Internațională privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială, 1965, obligă statele părți să urmeze, prin toate mijloacele potrivite, o politică menită să elimine orice formă de discriminare rasială, să garanteze dreptul fiecăruia la egalitate în fața legii fără deosebire de rasă, culoare, origine națională sau etnică și să ia măsuri speciale și concrete în domeniile social, economic, cultural, etc., pentru a asigura în mod corespunzător dezvoltarea sau protecția anumitor grupuri rasiale sau anumitor indivizi aparținând acestor grupuri, în scopul de a le garanta, în condiții de egalitate, exercitarea deplină a drepturilor omului și libertăților fundamentale.

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, 1966, garantează dreptul la viață, interzice tortura și pedepsele sau tratamente cu cruzime, inumane ori degradante, prevede principiul nereturnării și interzice detenția arbitrară. Această protecție este oferită și în cazurile în care există pericol pentru viață.

Convenția împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante din 1984, interzice expulzarea, respingerea și extrădarea persoanei către un alt stat, când există motive serioase de a crede că acolo aceasta riscă să fie supusă torturii. Pentru a stabili existența unor asemenea motive, autoritățile competente trebuie să țină seama de toate împrejurările pertinente, inclusiv, dacă va fi cazul, de existența în statul respectiv a unei situații caracterizate prin încălcări sistematice, grave, flagrante și de proporții ale drepturilor omului.⁷

Convenția internațională cu privire la drepturile copilului din 1989, obligă statele părți să ia măsurile corespunzătoare pentru a se asigura că un copil care solicită statutul de refugiat sau care este considerat refugiat în virtutea regulilor și procedurilor de drept internațional sau național aplicabile, indiferent dacă este neînsoțit sau însoțit, beneficiază de protecție și asistență umanitară corespunzătoare pentru a-i permite să se bucure de drepturile recunoscute în convenție și în alte instrumente internaționale privind drepturile omului sau umanitare. În acest scop, statele cooperează pentru a proteja și ajuta copilul care se află în asemenea situații și pentru a găsi părinții sau alți membri ai familiei oricărui copil refugiat, în vederea obținerii informațiilor necesare pentru reunificarea familiei sale. În cazurile în care nici un părinte și nici un alt membru al familiei nu poate fi identificat, copilului i se acordă aceeași protecție ca oricărui alt copil care este permanent sau temporar privat de mediul său familial, indiferent de motiv, în conformitate cu Convenția.⁸ Convenția interzice, de asemenea, detenția ilegală sau arbitrară a copiilor.

Declarația de la New-York pentru refugiați și migranți, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 septembrie 2016,⁹ este o declarație politică de referință menită să îmbunătățească modul în care comunitatea

4 A se vedea: articolul 33 al Convenției

5 A se vedea: Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol
<https://www.refworld.org/pdfid/45f17a1a4.pdf>

6 A se vedea: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>

7 A se vedea: art. 3 din Convenția împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante

8 A se vedea: art. 22 din Convenția internațională cu privire la drepturile copilului

9 A se vedea: <https://www.unhcr.org/media/new-york-declaration-refugees-and-migrants-0>

internațională răspunde la fluxurile mari de refugiați și de migranți, precum și la prezența prelungită a refugiaților. Declarația de la New York stabilește un cadru cuprinzător de răspuns privind refugiații, definind acțiunile specifice necesare pentru a reduce presiunea asupra țărilor-gazdă, a spori autonomia refugiaților, a extinde accesul la soluții în țările terțe și a îmbunătăți condițiile în țările de origine pentru a le permite refugiaților să se întoarcă în siguranță și demnitate. Pe baza acestor patru obiective-cheie, la 17 decembrie 2018, Adunarea Generală a ONU adoptat Pactul global privind refugiații.¹⁰

Convenția din 1951 și Protocolul din 1967 sunt complementate de o serie de instrumente regionale în materie de protecție a refugiaților. În Europa, acestea sunt Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Directivele Uniunii Europene și alte instrumente relevante ale acquis-ului comunitar al UE în materie de azil.¹¹

2.2.2. Convenția Europeană a drepturilor omului și celelalte instrumente și recomandări relevante ale Consiliului Europei în domeniul azilului

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 1950. Puține prevederi ale Convenției și ale protocoalelor la aceasta se referă în mod explicit la străini și la dreptul de azil. Cu toate acestea, Convenția este relevantă pentru aspectele legate de migrație, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului a generat un vast corp de jurisprudență relevantă în materie de azil și migrație. Cauzele în acest domeniu se referă la obligațiile statelor față de migranți, în special în temeiul articolelor 2, 3, 5, 8 și 13 din Convenție și al articolului 4 din Protocolul nr. 4.

Art. 1 din Convenție obligă statele să „garanteze” drepturile prevăzute în Convenție „oricărei persoane aflate sub jurisdicția lor”. Aceste persoane includ și străinii. Un stat semnatar al Convenției este responsabil, în temeiul art. 1, pentru toate acțiunile și omisiunile autorităților sale, indiferent dacă acțiunea sau omisiunea respectivă a fost consecința unei legi naționale sau a necesității de a respecta obligațiile juridice internaționale.

Art. 13 din Convenție obligă statele să ofere căi de atac naționale pentru plângerile formulate în temeiul acesteia. Principiul subsidiarității conferă statelor responsabilitatea principală de a asigura respectarea obligațiilor care le revin conform Convenției, lăsând recursul la CtEDO ca soluție de ultimă instanță.

Art. 3 interzice tortura și alte forme de tratamente inumane. În conformitate cu art. 3, statele membre nu trebuie să expună o persoană la un risc real de pedeapsă cu moartea, tortură sau tratamente sau pedepse inumane sau degradante, persecuție sau încălcare gravă a altor drepturi fundamentale.

De asemenea, statele au obligația asumată la nivel internațional de a se asigura că funcționarii publici respectă Convenția. Toate statele membre ale CoE au inclus sau au pus în aplicare Convenția în legislația lor națională, ceea ce presupune că judecătorii și funcționarii acestora sunt obligați să acționeze în conformitate cu dispozițiile Convenției.

Dispozițiile Cartei Sociale Europene a Consiliului Europei, adoptată în 1961 și revizuită în 1996, completează dispozițiile Convenției în ceea ce privește drepturile sociale. CSE nu prevede o instanță, dar dispune de Comitetul european al drepturilor sociale (CEDS), compus din experți independenți care decid cu privire la conformitatea legislației și practicii naționale în cadrul a două proceduri: procedura de raportare, conform căreia statele transmit rapoarte naționale la intervale regulate, și procedura privind plângerile colective, care este o procedură opțională și care permite organizațiilor să depună plângeri.

Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul) din 2011, reglementează aspectele de protecție a femeilor și fetelor migrante, refugiate și solicitante de azil împotriva violenței bazate pe gen, inclusiv aspectele de gen ale azilului și formele de violență cu care se pot confrunta, în special, fetele migrante, cum ar fi mutilările genitale sau căsătoria forțată.¹²

Convenția cere statelor părți să se asigure că violența împotriva femeilor bazată pe gen poate fi recunoscută ca o formă de persecuție în sensul Convenției din 1951, precum și să se asigure că fiecare dintre motivele prevăzute în Convenția din 1951 este interpretat în mod sensibil la dimensiunea de gen. Convenția de la Istanbul reiterează obligația de a respecta principiul nereturnării și stabilește obligația de a se asigura că victimele violenței împotriva femeilor care au nevoie de protecție, indiferent de statutul sau de reședința

10 A se vedea: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/global-compact-refugees>

11 A se vedea: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/03/Legal-Note-8.pdf>

12 A se vedea: <https://rm.coe.int/cm-rec-2019-11-guardianship-en/16809ccfe2>

lor, nu sunt returnate în nicio țară în care viața lor ar fi pusă în pericol sau în care ar putea fi supuse torturii, tratamentelor inumane sau degradante sau pedepselor.

Recomandarea Rec(2022)17 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind protejarea drepturilor femeilor și fetelor migrante, refugiate și solicitante de azil,¹³ subliniază că femeile și fetele sunt expuse la o serie de violențe care le este specific pentru că sunt femei sau care le afectează, în mod disproporționat, și că, în acest sens, aceste violențe sunt bazate pe gen; recunoaște că femeile și fetele migrante, refugiate și solicitante de azil pot fi expuse, în mod deosebit, la violență, trafic de ființe umane, exploatare și abuz, în țările lor de origine, în timpul călătoriei lor și în țările de tranzit și/sau de destinație; constată că acest lucru poate constitui o încălcare gravă a drepturilor omului ce le revin, mai ales că se confruntă cu dificultăți și bariere structurale în depășirea unor astfel de violențe, trafic de ființe umane, exploatare și abuz, în diversele lor forme.

Comitetul de Miniștri recomandă statelor membre să ia toate măsurile necesare pentru a promova și a pune în aplicare principiile stabilite în recomandare și în anexa la aceasta, cu scopul de a se asigura că femeile și fetele migrante, refugiate și solicitante de azil pot accesa și exercita, în mod efectiv, drepturile care le revin.

Recomandarea Rec(2019)11 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind tutela efectivă pentru copiii neînsoțiți și separați în contextul migrației¹⁴ vizează aspectele ce țin de protecția, primirea, îngrijirea și bunăstarea copiilor neînsoțiți și separați, prin tutelă; oferă îndrumări concrete pentru formularea legislației, planificarea politicilor publice și a măsurilor instituționale, asigurarea accesului acestor copii la justiție și la căi de atac eficiente, precum și pentru aspectele concrete de cooperare și coordonare între părțile interesate relevante, inclusiv la nivel internațional.¹⁵

Recomandarea Rec(2003)5 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind măsurile de detenție a solicitanților de azil¹⁶ conține principiile plasării în detenție a solicitanților de azil și conține recomandări adresate statelor membre pentru a pune în aplicare aceste principii în legislație și practica administrativă.

Recomandarea Rec(2005)6 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind excluderea de la statutul de refugiat în contextul articolului 1F al Convenției din 1951¹⁷ oferă recomandări cu privire la interpretarea art. 1F al Convenției din 1951, inclusiv a noțiunilor și a aspectelor procedurale.

Recomandarea Rec(2000)9 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind protecția temporară¹⁸ subliniază că protecția temporară este o măsură excepțională, de ordin practic, limitată în timp, și că aceasta completează regimul de protecție consacrat prin Convenția din 1951 și prin Protocolul la aceasta din 1967. Documentul oferă recomandări cu privire la înregistrarea beneficiarilor, asigurarea libertății de circulație pe teritoriul statului gazdă, accesul cel puțin la: mijloace adecvate de subsistență, inclusiv cazare; îngrijire medicală adecvată; educație pentru copii; acces pe piața muncii în conformitate cu legislația națională.

Orientările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind protecția drepturilor omului în contextul procedurilor accelerate de azil¹⁹ stabilesc principiile aplicării procedurilor accelerate de azil, reiterează garanțiile procedurale care trebuie să fie respectate la examinarea cererii de azil în procedură accelerată, abordează aspecte legate de conceptele „țară sigură de origine” și „țară terță sigură”, calitatea procesului decizional, termenul pentru depunerea și examinarea cererii de azil, dreptul la căi de atac efective și suspensive, detenția, asistența socială și medicală, protecția vieții private și de familie, rolul UNHCR.

Recomandarea 1703 (2005) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei privind protecția și asistența pentru copiii separați care solicită azil²⁰ conține recomandări pentru state referitoare la recunoașterea primatului principiului interesului superior al copilului; recunoașterea și aplicarea principiului nediscriminării tuturor copiilor; abținerea de la refuz de intrare pe teritoriile lor a copiilor separați; măsuri de numire de urgență a unui reprezentant legal pentru copiii separați; audierea și interogarea corespunzătoare a copiilor separați în cadrul procedurii de azil; recunoașterea formelor de persecuție specifice copiilor drept persecuție în sensul Convenției din 1951; facilitarea reîntregirii familiei; detenția copiilor separați.

13 Detalii la: <https://rm.coe.int/recomandarea-a-comitetului-de-ministri-catre-statele-membre-privind/1680a86af0>

14 A se vedea: <https://rm.coe.int/cm-rec-2019-11-guardianship-en/16809ccfe2>

15 A se vedea: <https://rm.coe.int/memorandumul-explicativ-la-recomandarea-cm-rec-2019-11/1680a8f512>

16 A se vedea: <https://www.refworld.org/docid/3f8d65e54.html>

17 A se vedea: <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=530ca07a4>

18 A se vedea: <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=534cfd9c4>

19 A se vedea: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805b15d2

20 A se vedea: <https://pace.coe.int/en/files/17328/html>

2.2.3. Norme și politici ale Uniunii Europene în materie de azil

Prin **Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene** a fost reglementată crearea Sistemului european comun de azil (SECA) menit să asigure protecția drepturilor solicitanților de azil și a drepturilor refugiaților de către toate statele membre ale UE. În prezent, SECA stabilește standarde comune și de cooperare pentru a se asigura că solicitanții de azil sunt tratați în mod egal într-un sistem deschis și echitabil, indiferent de statul în care aplică. Sistemul include cinci instrumente: Directiva privind procedurile de azil, Directiva privind condițiile de primire, Directiva privind standardele minime, Regulamentul Dublin, Regulamentul EURODAC.

Carta drepturilor fundamentale ale UE, OJ C 326, 26.10.2012, reprezintă instrumentul de drept primar al UE pe care instrumentele SECA trebuie să îl respecte. Aceasta include dreptul la azil, interzice expulzările și protejează persoanele împotriva strămutării, expulzării sau extrădării către un stat unde există un risc serios de a fi supuse pedepsei cu moartea, torturii sau altor pedepse sau tratamente inumane sau degradante. De asemenea, Carta garantează, printre altele, drepturile copilului, dreptul la libertate și securitate și dreptul la căi de atac eficiente și la un proces echitabil.

Directiva privind procedurile de azil (Directiva 2013/32/UE)²¹ stabilește proceduri comune pentru acordarea și retragerea protecției internaționale, stabilește norme clare privind modalitatea de solicitare a protecției internaționale. Directiva urmărește să stabilească condițiile pentru luarea unor decizii echitabile, rapide și de calitate în materie de azil și oferă garanții specifice persoanelor vulnerabile. Solicitanții de azil cu nevoi specifice primesc sprijinul necesar pentru a-și explica cererea. Directiva nu include o listă exhaustivă a solicitanților de azil despre care se presupune că au nevoie de garanții procedurale specifice, deși se referă la necesitatea unor astfel de garanții în legătură cu vârsta, sexul, orientarea sexuală, identitatea de gen, dizabilitatea, bolile grave, tulburările mintale sau ca urmare a torturii, a violului sau a altor forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală. Directiva include o dispoziție specifică care stabilește garanțiile care trebuie respectate în cazul copiilor neînsoțiți.

Directiva privind condițiile de primire (Directiva 2013/33/UE)²² stabilește standarde comune minime pentru condițiile de viață ale solicitanților de azil și urmărește asigurarea drepturilor omului și garantarea unui nivel de trai decent: accesul la locuință, hrană, locuri de muncă, educație, asistență medicală.

Directiva conține dispoziții privind plasarea în detenție a solicitanților de azil și o listă exhaustivă a motivelor de detenție pentru a evita detenția arbitrară. De asemenea, directiva limitează perioadele de detenție; restricționează detenția persoanelor vulnerabile, în special a copiilor; oferă garanții legale (acces la asistență juridică gratuită, informarea în scris în cazul formulării unei căi de atac împotriva unui ordin de detenție); stabilește condițiile permise pentru detenție, precum accesul la spații deschise și contactul cu avocați, organizații neguvernamentale și membri ai familiei.

Persoanele vulnerabile cu nevoi de primire specifice care cad sub incidența Directivei sunt: copiii, copiii neînsoțiți, persoanele cu dizabilități, persoanele în etate, femeile însărcinate, părinții solitari cu copii minori, victimele traficului de persoane, persoanele cu boli grave, persoanele cu tulburări mintale și alte forme grave de afecțiuni psihologice, victimele violenței fizice sau sexuale. Directiva prevede condiții de primire pentru solicitanții de azil și garantează drepturi conexe, cum ar fi dreptul la asistență medicală, educație și muncă.

Directiva privind calificarea (Directiva 2011/95/UE)²³ stabilește: criteriile de acordare a statutului de refugiat sau beneficiar al protecției subsidiare; accesul la o serie de drepturi și măsuri de integrare pentru aceștia în toate țările UE (permise de ședere, documente de călătorie, accesul la educație și încadrarea în muncă, ajutoare sociale și asistență medicală); definiția de „refugiați” și „apatrizi eligibili pentru obținerea de protecție subsidiară”, precum și „membri de familie”; principiile de evaluare a cererilor; condițiile pentru acordarea statutului de refugiat; condițiile pentru obținerea de protecție subsidiară; situațiile și temeiurile de pierdere sau excludere de la acordarea statutului de refugiat sau a protecției subsidiare; drepturile beneficiarilor de protecție internațională (protecția împotriva returnării, accesul la informații, protecția unității familiei, eliberarea permiselor de ședere și a documentelor de călătorie, accesul la locuri de muncă, accesul la educație, protecția socială, reprezentarea minorilor neînsoțiți, accesul la locuință, libertatea de circulație, facilitățile de integrare, ajutorul în vederea repatrierii).

21 Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale

22 Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>

23 Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate

Regulamentul Dublin²⁴ stabilește principiile, criteriile și mecanismele prin care se decide care țară a UE este responsabilă de examinarea unei cereri de azil, acordă solicitanților o protecție sporită până la decizia statutului acestora; un nou sistem pentru identificarea timpurie a problemelor aferente sistemelor naționale de azil sau de primire și pentru abordarea cauzelor de la baza acestora înainte ca acestea să genereze unele crize de amploare; garanții suplimentare pentru solicitanți (dreptul la informare, interviuri individuale; garanții suplimentare pentru minori, protecție sporită pentru copiii și membrii familiei solicitanților, persoanele aflate în îngrijire și rudele solicitanților, asistență juridică gratuită la cerere, dreptul la o cale de atac împotriva unei decizii de transfer într-o altă țară a UE); neaplicarea detenției pe motiv de solicitare de azil; introducerea unui mecanism de alertă timpurie, pregătire și gestionare a crizelor, pentru a aborda deficiențele sistemelor naționale de azil; ajutorul statelor UE care se confruntă cu un număr mare de solicitanți de protecție internațională la frontierele proprii.

Regulamentul EURODAC²⁵ extinde sistemul EURODAC, care este o bază de date biometrice la nivelul UE, conținând amprente digitale ale solicitanților de azil, pentru a permite autorităților accesul la baza de date, în scopul investigării, detectării și prevenirii infracțiunilor cu caracter terorist sau a altor infracțiuni grave.

Codul Frontierelor Schengen²⁶ stabilește normele care reglementează verificările persoanelor la frontierele externe, condițiile de intrare, condițiile reintroducerii temporare a controlului la frontierele interne în cazul unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne. Codul prevede că: activitățile de control al frontierelor trebuie să fie în conformitate cu Convenția privind statutul refugiaților din 1951 și obligațiile legate de accesul la protecție internațională, în special principiul nereturnării și drepturile fundamentale; verificările la frontieră trebuie efectuate cu respectarea în totalitate a demnității umane, într-o manieră care să nu conducă la discriminarea unei persoane pe motive de gen, rasă sau origine etnică, religie sau credință, dizabilitate, vârstă sau orientare sexuală.

Directiva privind returnarea²⁷ stabilește un set comun de norme pentru returnarea resortisanților din afara UE care nu (mai) îndeplinesc condițiile de intrare, ședere sau reședință pe teritoriul unei țări membre, precum și garanțiile procedurale aferente, încurajând returnarea voluntară a migranților aflați în situație neregulamentară.

Directiva privind dreptul la reîntregirea familiei²⁸ stabilește condițiile în care se exercită dreptul la reîntregirea familiei pe care îl au resortisanții țărilor terțe care au reședința în mod legal pe teritoriul statelor membre.

Directiva 2001/55/CE privind protecția temporară²⁹ stabilește un sistem pentru a aborda sosirile în masă în UE ale resortisanților străini care nu se pot întoarce în țările lor, în special din cauza războiului, a violenței sau a încălcărilor drepturilor omului; instituie protecția imediată cu caracter temporar pentru aceste persoane strămutate; promovează un echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea persoanelor, dar nu impune distribuția obligatorie a solicitanților de azil între statele membre.

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind protecția copiilor migranți³⁰ propune acțiuni urgente adresate Comisiei Europene și agențiilor UE pentru protecția copiilor migranți și vine cu recomandări către statele membre ale UE. De asemenea, urmărește asigurarea unor relații mai strânse între autoritățile de azil și migrație și serviciile de protecție a copilului. Aspectele-cheie ale Comunicării țin

24 Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid

25 Regulamentul (UE) nr. 603/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind instituirea sistemului „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid și privind cererile autorităților de aplicare a legii din statele membre și a Europol de comparare a datelor Eurodac în scopul asigurării respectării aplicării legii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011 de instituire a Agenției europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, în spațiul de libertate, securitate și justiție

26 Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane

27 Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere neregulamentară

28 Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei

29 Directiva 2001/55/CE a Consiliului privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri

30 A se vedea Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, Protecția copiilor migranți, COM/2017/0211 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A52017DC0211>

de consolidarea sistemelor de protecție a copilului de-a lungul rutelor de migrație; dezvoltarea sistemelor de protecție a copiilor și a cooperării transfrontaliere în materie de protecție a copilului; protejarea copiilor neînsoțiți din țările din afara UE; măsuri de identificare și protejare a copiilor neînsoțiți în mod rapid și global; măsuri eficiente de primire a copiilor în statele membre ale UE (evaluarea inițială individuală a vulnerabilității, accesul la educație formală incluzivă și asistență medicală etc.); stabilirea statutului și garanții procedurale; interesul superior al copilului și utilizarea eficientă a datelor, cercetării, formării și finanțării.

Noul Pact privind migrația și azilul este un set de noi reglementări și politici privind migrația și procesul de azil pentru Uniunea Europeană. Pactul, care a fost propus în septembrie 2020 și convenit între Parlamentul European și Consiliu în decembrie 2023, stabilește o abordare comună în materie de migrație și azil care se bazează pe solidaritate, responsabilitate și respectarea drepturilor omului. Acesta va înlocui instrumentele CEAS menționate anterior.³¹

31 La momentul redactării acestui document, nu există un text final al instrumentelor convenite în cadrul Pactului. Prin urmare, acest studiu nu analizează în detaliu cerințele Pactului.

SECȚIUNEA III. ANALIZA COMPARATIVĂ A LEGISLAȚIEI ȘI POLITICILOR ÎN DOMENIUL AZILULUI DIN REPUBLICA MOLDOVA ȘI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

3.1. ACCESUL LA PROCEDURA DE AZIL

Instituția modernă a azilului, inclusiv cadrul legal stabilit de Convenția din 1951 și Protocolul din 1967 la aceasta, emană direct din dreptul de a solicita și beneficia de azil, afirmat în Articolul 14 al Declarației Universale a Drepturilor Omului. Acest drept a fost reafirmat într-un număr tot mai mare de instrumente regionale în materie de refugiați și drepturile omului, inclusiv Carta Uniunii Europene care, prin art. 18, garantează dreptul la azil.

Principiul nereturnării se situează în centrul exercitării dreptului la azil, reprezentând piatra de temelie a protecției internaționale a refugiaților și a dreptului internațional al drepturilor omului. Acest principiu este codificat, printre altele, în art. 33 alin. (1) al Convenției din 1951 și se aplică oricărei acțiuni care are ca rezultat îndepărtarea de pe teritoriu, deportarea, returnarea, extrădarea, respingerea la frontieră sau refuzul admiterii, etc. și, în consecință, expunerea refugiaților la un risc. Principiul nereturnării nu este supus restricțiilor teritoriale și se aplică indiferent de locul unde statul în cauză își exercită jurisdicția. Interdicția returnării, prevăzută în dreptul internațional al refugiaților, este completată de interdicțiile impuse returnării conținute în și elaborate pe baza dreptului internațional al drepturilor omului, care interzice, printre altele, îndepărtarea de pe teritoriu a unei persoane care se confruntă cu riscul de tortură sau alte tratamente sau pedepse cu cruzime, inumane sau degradante sau cu alte forme de vătămare gravă. Principiul nereturnării se aplică tuturor refugiaților, inclusiv celor care nu au fost recunoscuți în mod oficial ca atare, precum și solicitanților de azil al căror statut nu a fost încă determinat. În contextul drepturilor omului, principiul nereturnării nu este supus limitărilor sau derogărilor.

Dreptul la azil prevăzut în dreptul internațional acoperă un număr de drepturi fundamentale ale omului. Cu toate acestea, acest drept rămâne în continuare un drept independent ce urmărește să asigure siguranța și securitatea personală și perspectiva continuării vieții la adăpost de risc. Deși principiul nereturnării este un drept fundamental și piatra de temelie a protecției internaționale a refugiaților, dreptul la azil prevăzut în dreptul internațional depășește cu mult prevenirea returnării. Instituția azilului include, printre altele, (i) accesul solicitanților de azil la procese de determinare a statutului și protejare a nevoilor care sunt deopotrivă echitabile și efective și se conformează Convenției din 1951 și Protocolului din 1967; (ii) obligația de a admite refugiații pe teritoriile statelor; (iii) obligația de a asigura UNHCR un acces rapid, neîngrădit și în condiții de siguranță la solicitantii de protecție; (iv) obligația de a aplica cu rigurozitate clauzele de excludere stipulate în Articolul 1F al Convenției din 1951; (v) obligația de a trata solicitantii de azil și refugiații în conformitate cu standarde aplicabile în materie de drepturile omului și prevăzute de legislația refugiaților; (vi) responsabilitatea statelor gazdă de a proteja caracterul civil și pacifist al azilului; și (vii) obligația refugiaților și a solicitanților de azil să respecte și se conformeze legilor statelor gazdă.³²

3.1.1. Accesul la procedura de azil, pe teritoriu și la frontieră: standarde operaționale conforme drepturilor omului

În conformitate cu dreptul internațional, statele au puterea suverană de a controla intrarea, ieșirea și prezența continuă pe teritoriul lor a persoanelor care nu sunt resortisanți ai statului respectiv. Cu toate acestea, dreptul internațional prevede, de asemenea, că măsurile luate în acest sens nu pot împiedica resortisanții statelor terțe să solicite azil.

32 A se vedea: <https://www.refworld.org/docid/5017fc202.html>

Accesul pe teritoriu al persoanelor care fug de persecuție în țările lor de origine reprezintă unul dintre drepturile esențiale prevăzute în Convenția din 1951 și în instrumentele juridice europene relevante. Statele nu pot impune pedepse refugiaților pentru intrarea și prezența neregulamentară a acestora pe teritoriul lor, cu condiția ca aceștia să se prezinte autorităților și să ofere un motiv întemeiat pentru o astfel de intrare sau prezență neregulamentară.

Principiul nereturnării este esențial pentru realizarea dreptului de a solicita azil. Acest drept interzice, fără discriminare, orice conduită a statului care duce la returnarea în orice mod pe un teritoriu străin nesigur, inclusiv respingerea la frontieră sau neadmiterea în teritoriu. Pentru a se asigura respectarea principiului nereturnării și pentru ca dreptul la azil să aibă un caracter efectiv, fiecărei persoane, care ar putea avea nevoie de protecție internațională, trebuie să i se asigure accesul la procedura de azil. Altfel spus, în contextul azilului, principiul nereturnării atrage după sine obligația de a acorda persoanelor care solicită protecție internațională accesul la teritoriu și la proceduri de azil echitabile și eficiente, pentru a stabili dacă persoanei i se va acorda sau nu protecție internațională.

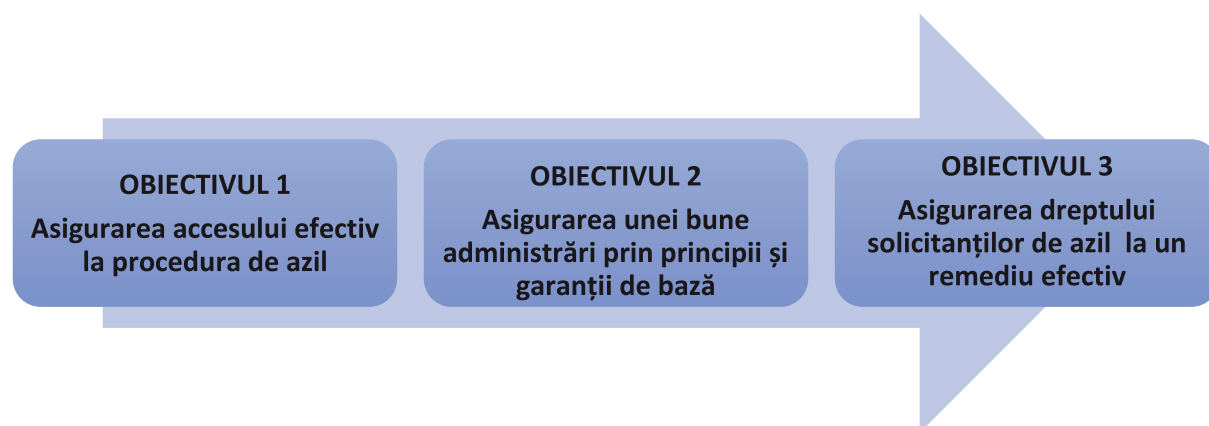
În această ordine de idei trebuie de menționat că potrivit propunerilor legislative de reformare a normelor UE în materie de azil, elaborate în cadrul noului Pact privind migrația și azilul, a fost elaborată propunerea de regulament de introducere a unei proceduri de screening în calitate de parte componentă a noii faze premergătoare intrării pe teritoriu la rezultatul unei cereri de azil.

Scopul noului regulament privind procedura de screening este de a asigura identificarea rapidă a procedurii corecte aplicabile unei persoane care intră pe teritoriul UE fără a îndeplini condițiile de intrare. Procedura de screening la frontierele externe se va aplica tuturor persoanelor care nu îndeplinesc condițiile de intrare, inclusiv celor care solicită protecție internațională. Sunt vizate persoanele care au fost reținute pentru trecerea neregulamentară a frontierei externe pe cale terestră, maritimă sau aeriană, persoanele aduse pe uscat în urma unei operațiuni de salvare pe mare și cele care au depus o cerere de protecție internațională la punctele de trecere a frontierelor externe sau în zonele de tranzit fără a îndeplini condițiile de intrare. Regulamentul se va aplica, de asemenea, persoanelor reținute pe teritoriul UE care au eludat controalele la frontierele externe.

Procedura de screening va include controale de identificare și de securitate, dar și controale de sănătate și de vulnerabilitate. Procedura de screening ar trebui, ca regulă generală, efectuată în apropierea frontierelor externe sau în alte amplasamente dedicate de pe teritoriile statelor membre, în termen de maximum cinci zile, timp în care persoanele trebuie să rămână la dispoziția autorităților naționale. La sfârșitul procedurii de screening, toate persoanele în cauză vor fi direcționate către autoritățile competente: azil sau, dacă este cazul, transfer sau returnare.

În plus, statele membre vor trebui să instituie un mecanism independent de monitorizare a respectării drepturilor omului în cursul procedurii de screening. Noul mecanism va fi împuternicit să monitorizeze respectarea principiului nereturnării și a respectării normelor naționale de luare în detenție, în cazul în care acestea vor fi aplicate în cadrul procedurii de screening.³³

Procedurile de acordare a protecției internaționale urmăresc să asigure trei obiective majore:



În primul rând, asigurarea accesului efectiv la procedurile de azil este vitală pentru a asigura că solicitanții de protecție internațională au posibilitatea de a solicita această protecție, iar cererile sunt efectiv examinate

33 A se vedea: 2020/0278(COD) Screening Regulation
[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0278\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/0278(COD)&l=en)

pentru a stabili dacă solicitanții îndeplinesc condițiile pentru a beneficia de protecție internațională conform legislației. Din această perspectivă, accesul la proceduri implică atât drepturi, cât și obligații.

În al doilea rând, odată ce cererea a fost depusă și se află în proces de examinare, asigurarea bunei administrări presupune existența unor principii și garanții de bază pentru a asigura examinarea individuală și minuțioasă a cererii de azil. Aceste principii și garanții trebuie să fie respectate pentru a proteja drepturile solicitanților de protecție internațională pe parcursul întregului proces, precum și pentru a asigura identificarea corectă a solicitanților care îndeplinesc condițiile necesare pentru a beneficia de protecție.

În al treilea rând, statul este obligat să asigure solicitanților de protecție internațională dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești împotriva deciziilor luate cu privire la cererile de azil.

Legislația trebuie să conțină suficiente garanții care vizează asigurarea și îmbunătățirea accesului efectiv la proceduri persoanelor care solicită protecție internațională. Aceste garanții trebuie să reflecte raționamentul că accesul la protecție internațională este o condiție prealabilă cheie pentru asigurarea respectării principiului nereturnării.

Potrivit Legii 270/2008, autoritățile competente asigură accesul pe teritoriul Republicii Moldova al oricărui străin aflat la frontiera de stat, din momentul manifestării voinței de a cere protecție. Nici un solicitant de azil nu poate fi expulzat sau returnat de la frontieră ori de pe teritoriul Republicii Moldova. Solicitanții de azil nu sunt sancționați pentru intrare sau ședere neregulamentară pe teritoriul țării, iar tratamentul acestor persoane trebuie să se conformeze standardelor internaționale referitoare la drepturile omului. Autorităților competente le revine obligația să asigure accesul la procedura de azil oricărui străin aflat pe teritoriul țării sau la frontiera de stat, din momentul manifestării voinței exprimate în scris sau verbal, din care să rezulte că acesta solicită protecția statului Republica Moldova.

Acquis-ul Uniunii Europene în domeniul azilului introduce o serie de concepte juridice relevante pentru asigurarea accesului efectiv la procedura de azil, care nu se regăsesc în cadrul normativ național. Astfel, art. 6 din Directiva 2013/32/UE clarifică modul în care este inițiată procedura de azil, menționând că orice resortisant al unei țări terțe sau apatrid, care își exprimă dorința de a solicita protecție internațională, ar trebui să fie înregistrat cât mai curând posibil de către un stat membru ca solicitant de protecție internațională. Totodată, acesta:

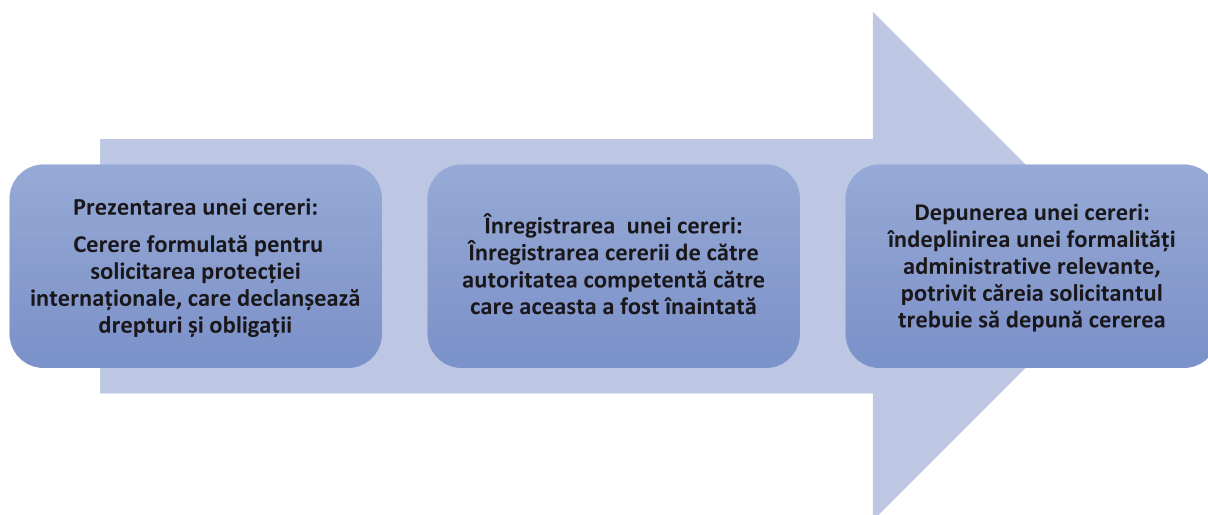
- stabilește standardele legale care asigură accesul la procedura de azil în baza a trei etape care constau în prezentarea, înregistrarea și depunerea cererii, fără a detalia modul în care aceste noțiuni trebuie înțelese în practică;³⁴
- coroborat cu articolele 7 și 8, precizează implicațiile principiului general al accesului efectiv, ușor și în timp util la procedurile de azil.

Art. 7 conține norme specifice privind cererile depuse în numele persoanelor aflate la întreținere sau al minorilor, ori de către un minor în nume propriu. Art. 8 se referă la informarea și consilierea persoanelor reținute sau care se află la punctele de trecere a frontierei, inclusiv în zonele de tranzit, la frontierele externe, cu privire la posibilitatea de a depune o cerere de protecție internațională.

Deci, accesul la procedura de azil se bazează pe o abordare în trei etape, constând în prezentarea, înregistrarea și depunerea unei cereri. Distingțiile dintre termenii utilizați în art. 6 „**prezentarea** unei cereri”, „**înregistrarea** unei cereri” și „**depunerea** unei cereri” pot fi rezumate după cum urmează:³⁵

34 Interpretarea noțiunilor „prezentare”, „înregistrare”, „depunere” este oferită de Agenția Uniunii Europene pentru Azil în analiza juridică „Proceduri de azil și principiul nereturnării”, disponibil la: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/asylum-procedures-ja_en.pdf

35 Detalii la: <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-registration>



Prezentarea unei cereri este primul pas care declanșează procedura de azil. Se consideră că persoana a prezentat o cerere în momentul în care și-a exprimat voința de a primi protecție internațională. O astfel de voință poate fi exprimată în orice formă, iar solicitanții nu trebuie neapărat să utilizeze cuvinte specifice precum „protecție internațională” sau „azil”. Elementul definitoriu trebuie să fie faptul că persoana își exprimă teama de persecuție sau de vătămări grave la întoarcerea în țara sa de origine ori, în cazul unui apatrid, în țara în care își avea anterior reședința. În cazul în care există dubii dacă o anumită declarație poate fi interpretată ca o cerere de azil, persoana ar trebui întrebată explicit dacă dorește să primească protecție internațională. Solicitantul trebuie să beneficieze de drepturile sale ca solicitant de azil din momentul prezentării cererii.

Cererea trebuie înregistrată de îndată ce este prezentată. În această etapă, autoritățile responsabile de recepționarea și înregistrarea cererilor, inclusiv poliția de frontieră, ar trebui să înregistreze cererile împreună cu datele personale ale fiecărui solicitant. Autoritățile respective trebuie să informeze solicitantul cu privire la drepturile și obligațiile acestuia, precum și la consecințele pentru solicitant în caz de nerespectare a obligațiilor respective. Solicitantului trebuie să i se furnizeze un document care să ateste că cererea a fost prezentată. Termenul de depunere a unei cereri începe din momentul în care o cerere este înregistrată.

Depunerea cererii este actul care oficializează cererea de azil. Solicitantului trebuie să-i fie furnizate informațiile necesare cu privire la modul și la locul în care își poate depune cererea și trebuie să-i fie oferită posibilitatea efectivă de a face acest lucru. În această etapă solicitantul trebuie să prezinte toate elementele de care dispune și care sunt necesare pentru a motiva și completa cererea. Termenul pentru procedura administrativă începe din momentul în care o cerere este depusă. La momentul respectiv, solicitantului trebuie să-i fie eliberat un document care să ateste statutul de solicitant al acestuia și care ar trebui să fie valabil pentru întreaga durată a dreptului său de a rămâne pe teritoriul statului.

Importanța distincției între momentul în care o cerere este „prezentată” și momentul în care aceasta este „depusă” în sensul principiului accesului efectiv la proceduri este clară, reieșind din art. 6 alin. (2), potrivit căruia statele membre acordă persoanei care a solicitat protecție internațională posibilitatea efectivă de a depune cererea sa în cel mai restrâns timp posibil. În cazul în care solicitantul nu face acest lucru, statul parte poate prezuma că acesta și-a retras implicit cererea sau a renunțat la aceasta, cu aplicarea procedurii respective.³⁶

Spre deosebire de reglementările actuale, propunerea de Regulament privind procedurile de azil³⁷ reglementează în câteva articole distincte etapele care stau la baza accesului la procedura de azil, făcând diferență clară între ele.

Norme mai specifice privind depunerea cererilor de protecție internațională sunt prevăzute la art. 6 alin. (3), care este o clauză opțională, acordând statelor permisiunea „să solicite ca cererile de protecție internațională să fie depuse personal și/sau într-un loc desemnat”. Atunci când un stat membru invocă această regulă și solicită ca cererile să fie depuse personal, un consilier juridic, un membru al familiei sau un alt reprezentant nu poate face acest lucru în numele solicitantului, cu excepția cazului în care solicitantul este prezent personal în momentul depunerii cererii.

36 A se vedea art. 28 din Directiva 2013/32/UE

37 A se vedea: Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=COM:2016:0467:FIN>

În partea ce ține de cererile depuse în numele persoanelor aflate la întreținere sau al minorilor și de către minori în nume propriu, sunt relevante câteva aspecte. Pe lângă faptul că trebuie să fie luate măsuri de ordin normativ și administrativ pentru ca fiecare persoană care a atins majoratul, având capacitate de exercițiu, să aibă dreptul de a depune o cerere de azil în nume propriu, statul poate prevedea că cererea poate fi depusă de un solicitant în numele minorilor, dar și în numele persoanei aflate la întreținere care a atins majoratul. În aceste cazuri, persoanele care au atins majoratul fără capacitate juridică, aflate la întreținerea solicitantului, trebuie să-și dea consimțământul pentru depunerea cererii în numele lor. În caz contrar, aceste persoane trebuie să aibă posibilitate de a depune cerere în nume propriu. Consimțământul trebuie să fie dat la momentul depunerii cererii sau cel puțin la momentul interviului persoanei majore aflate la întreținere. Înainte de solicitarea consimțământului, persoana trebuie să fie informată în mod individual cu privire la consecințele procedurale ale depunerii cererii în numele ei și la dreptul său de a depune o cerere separată.

Un minor poate depune cerere de azil fie în nume propriu, în cazul în care are capacitate juridică de a acționa în cadrul procedurilor conform legislației statului, fie prin intermediul părinților săi, al altor persoane adulte care sunt membri ai familiei sale sau al altei persoane adulte care este responsabilă pentru el, fie prin intermediul unui reprezentant.

Legislația internă poate stabili cazurile în care un minor poate depune o cerere în nume propriu și cazurile în care cererea unui minor neînsoțit trebuie depusă de un reprezentant autorizat.

Propunerile de documente elaborate în contextul reformei structurale a cadrului european în materie de azil și migrație³⁸ prevăd posibilitatea ca solicitantii să depună o cerere în numele soțului/soției sau partenerului/partenerii cu care se află într-o relație stabilă și de lungă durată, care urmează să fie informați în mod individual cu privire la consecințele procedurale relevante ale depunerii cererii în numele lor și la dreptul de a prezenta o cerere separată de protecție internațională. Totodată, dreptul fiecărei persoane de a solicita protecție internațională este garantat prin faptul că, în cazul în care solicitantul nu depune o cerere în numele soțului/soției, al partenerului/partenerii, al persoanelor adulte fără capacitate juridică aflate la întreținere sau al minorilor, în termenul stabilit pentru depunerea cererilor, soțul/soția sau partenerul/partenera poate face totuși acest lucru în nume propriu, iar persoanelor aflate la întreținere sau minorilor urmează să le fie acordat sprijinul necesar de către autoritatea decizională.

Solicitantul de protecție internațională trebuie informat în mod adecvat cu privire la drepturile și obligațiile sale, în timp util și într-o limbă pe care o înțelege sau este rezonabil de presupus că o înțelege. Având în vedere faptul că, de exemplu, în cazul în care solicitantul refuză să coopereze cu autoritățile naționale (de exemplu, nu furnizează elementele necesare pentru examinarea cererii, refuză prelevarea amprentelor sale digitale sau a imaginii sale faciale, nu depune cererea în termenul prevăzut), cererea ar putea fi respinsă ca abandonată, este necesar ca solicitantul să fie informat cu privire la consecințele nerespectării acestor obligații.

Pentru a facilita accesul la procedură la punctele de trecere a frontierei, inclusiv în zonele de tranzit, trebuie să fie puse în aplicare trei garanții specifice:³⁹

- furnizarea informațiilor privind posibilitatea de a solicita protecție internațională;
- asigurarea, prin intermediul serviciilor de interpretare, a comunicării de bază necesare pentru a permite autorităților competente să înțeleagă dacă persoanele își exprimă dorința de a primi protecție internațională și pentru a facilita accesul la procedura de azil;
- asigurarea accesului efectiv al organizațiilor și persoanelor care oferă consultanță și consiliere solicitanților de protecție internațională către solicitanții aflați la punctele de trecere a frontierei, inclusiv în zonele de tranzit.

Totodată, pentru a facilita accesul la procedura de azil este necesară identificarea în mod proactiv a persoanelor care ar putea dori să solicite protecție internațională, prin furnizarea de informații relevante privind dreptul de a solicita azil, prin îndrumarea către procedurile adecvate, prin asigurarea respectării drepturilor acestora. Obligația de a furniza informații cu privire la posibilitatea de a solicita protecție internațională presupune, că autoritățile susceptibile să recepționeze cereri de protecție internațională, dar care nu sunt competente să le înregistreze, dispun de informații relevante și că personalul acestor instituții beneficiază de nivelul necesar de formare corespunzător sarcinilor și responsabilităților, dispune de instrucțiuni cu privire la informarea solicitanților despre locul și modalitatea de depunere a cererilor de protecție internațională.

38 A se vedea: Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=COM:2016:0467:FIN>

39 A se vedea: Instrumente practice pentru funcționarii de prim contact – ghid practic <https://euaa.europa.eu/ro/publications/instrumente-practice-pentru-functionarii-de-prim-contact-ghid-practic>

Măsurile luate la punctele de trecere a frontierei marchează unul dintre momentele principale în care pot fi declarate sau detectate nevoile speciale ale persoanelor vulnerabile. Funcționarilor de prim contact le revine responsabilitatea de a identifica nevoile speciale ale persoanelor vulnerabile și de a le îndruma către autoritățile naționale, în vederea obținerii sprijinului necesar și/sau pentru o evaluare suplimentară.

În toate cazurile, fiecare persoană, indiferent dacă a solicitat sau nu în mod explicit protecție internațională, beneficiază de dreptul la azil, dreptul la demnitate, dreptul la viață, dreptul de a nu fi supusă torturii sau tratamentelor ori pedepselor inumane sau degradante, având la bază principiul nereturnării, nediscriminării, confidențialității, interesului superior al copilului, echității și eficienței în cadrul procedurii de azil, evaluării individuale, imparțiale și obiective a cererii.⁴⁰

Pentru a-și putea îndeplini obligațiile funcționale în mod eficace și a asigura drepturile omului, principiile generale aplicabile procedurii de azil și principiile deontologice, personalul din cadrul autorităților responsabile de recepționarea și înregistrarea cererilor ar trebui să posede cunoștințe adecvate, să beneficieze de formarea necesară în domeniul protecției internaționale și drepturilor omului, să se ghideze în activitatea lor de standarde operaționale, regulamente, instrucțiuni interne. În procesul de elaborare a acestora pot fi consultate ghidurile realizate de Agenția Uniunii Europene pentru Azil⁴¹ și Instrumentul de identificare a persoanelor cu nevoi speciale.⁴²

RECOMANDĂRI

- Examinarea oportunității reglementării accesului la procedura de azil în Republica Moldova bazat pe abordarea în trei etape: prezentarea, înregistrarea și depunerea unei cereri de azil;
- Elaborarea de regulamente, instrucțiuni metodologice și standarde operaționale în Moldova conforme principiilor și drepturilor omului, care să ofere sprijin și îndrumare pentru a asigura un acces efectiv și echitabil la procedura de azil;
- Identificarea necesităților de instruire a personalului din cadrul autorităților competente pentru recepționarea și înregistrarea cererilor de azil în Republica Moldova, ținându-se cont de rolul acestora în procesul de asigurare a accesului la procedura de azil cu respectarea standardelor în domeniul drepturilor omului și protecției refugiaților.

3.1.2. Cererile de azil la frontieră

Protecția internațională poate fi solicitată de către o persoană în orice loc de pe teritoriul țării, apele teritoriale, zonele de tranzit sau frontierele unei țări, fie prin solicitarea expresă de azil, fie prin invocarea nevoii de protecție. Accesul la procedura de azil poate constitui obiectul unor proceduri diferite, în dependență de modul de traversare a frontierei de către solicitantul de azil sau locul de aflare a acestuia. Astfel, asigurarea accesului efectiv la procedura de azil nemijlocit la frontieră poate fi extrem de importantă în anumite țări și mai puțin relevantă pentru alte țări, dacă să fie luat în vedere în ce mod refugiații pot avea acces efectiv în teritoriu. Cu toate acestea, recepționarea și înregistrarea cererilor de azil presupune existența unor reglementări și proceduri administrative, prin care autoritățile documentează intenția persoanei de a solicita protecție, colectează datele personale și alte informații relevante, verifică documente care confirmă identitatea persoanei în cauză. Aceste proceduri au loc în fața anumitor autorități, în termene stabilite și, deseori, în locuri stabilite.

Potrivit Directivei 2013/32/UE, în cazurile în care cererile de protecție internațională sunt înaintate către autoritățile susceptibile să recepționeze astfel de cereri, dar care nu sunt competente să le înregistreze în temeiul legislației interne, statele membre trebuie să se asigure că înregistrarea are loc la autoritatea competentă în termenul stabilit. În vederea asigurării unui acces efectiv și rapid la procedura de examinare a cererii de protecție, funcționarii care intră primii în contact cu solicitanții de protecție internațională, în special polițiștii de frontieră, trebuie să primească informații relevante și să beneficieze de formarea necesară privind modul de recunoaștere și de gestionare a cererilor de protecție internațională. Aceștia ar trebui să poată furniza solicitanților care sunt prezenți pe teritoriu, inclusiv la frontieră sau în zonele de tranzit, informațiile relevante referitoare la locul și modalitățile de prezentare a cererilor de protecție internațională.

În privința cererilor de protecție internațională efectuate la frontieră sau într-o zonă de tranzit înainte de adoptarea unei decizii cu privire la intrarea pe teritoriu a solicitantului, acquis-ul UE în materie de azil acordă

40 Pentru mai multe informații, a se vedea: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Immigration_ENG

41 Pentru mai multe informații, a se consulta pagina web a Agenției Uniunii Europene pentru Azil <https://euaa.europa.eu/>

42 A se vedea: Instrumentul EASO de identificare a persoanelor cu nevoi speciale <https://ipsn.euaa.europa.eu/ro/despre-acest-instrument#Why%20was%20this%20tool%20developed?>

statelor membre posibilitatea de a prevedea proceduri de examinare a admisibilității și/sau a fondului unei cereri în cadrul procedurii accelerate, care să permită luarea unei decizii nemijlocit la fața locului, în circumstanțe bine definite, referitoare la asemenea cereri.

În contextul recent convenit în cadrul Pactului pentru Migrație și Azil, propunerea actuală sugerează ca procedurile la frontieră care implică, în funcție de circumstanțe, detenția pe parcursul procedurii ar trebui să rămână opționale și să poată fi aplicate pentru examinarea admisibilității sau a fondului cererilor din aceleași motive ca și în cadrul unei proceduri accelerate de examinare. În cazul în care se aplică detenția, aceasta ar trebui să constituie obiectul garanțiilor relevante în temeiul Directivei privind condițiile de primire. Procedura la frontieră va avea o durată minim posibilă, permițând, în același timp, o examinare completă și corectă a cererilor de azil. Se propune aplicarea procedurii la frontieră în privința minorilor neînsoțiți, numai în cazul în care aceștia prezintă un pericol pentru securitatea națională sau pentru ordinea publică.

Potrivit art. 52 din Legea 270/2008, autoritățile competente să recepționeze cereri de azil sunt subdiviziunile structurale și teritoriale ale Inspectoratului General pentru Migrație, Inspectoratului General al Poliției de Frontieră din subordinea Ministerului Afacerilor Interne, organele de poliție, instituțiile subordonate Administrației Naționale a Penitenciarelor sau subdiviziunile de detenție provizorie din cadrul organelor de urmărire penală. Cererea de azil urmează a fi expediată la subdiviziunea competentă din subordinea Inspectoratului General pentru Migrație în condițiile specificate de lege. Autoritățile enunțate întocmesc procese-verbale în care indică datele personale, circumstanțele care au determinat persoana să solicite azil, țara de origine și alte date declarate de solicitant sau date despre care autoritățile menționate sunt în cunoștință de cauză. Inspectoratul General al Poliției de Frontieră asigură accesul solicitanților de azil pe teritoriul țării doar după informarea Inspectoratului General pentru Migrație și cu permisiunea acestuia.

Cadrul normativ al Republicii Moldova nu prevede procedura de examinare a admisibilității unei cereri de azil și nici procedura de azil la frontieră. În acest context, autoritățile competente urmează să analizeze atent oportunitatea introducerii procedurii de azil la frontieră, având în vedere că această procedură implică detenția solicitanților de azil în anumite circumstanțe și resurse suplimentare pe care le-ar necesita în raport cu necesitatea acestuia în contextul Republicii Moldova.

În altă ordine de idei, sarcina polițiștilor de frontieră din Moldova este de a identifica persoane care ar putea dori să solicite azil, de a le furniza informații și de a le îndruma către autoritatea competentă, fără a interzice cuiva accesul la procedura de azil.⁴³ Îndrumarea promptă și eficientă către autoritatea competentă este esențială pentru a garanta în practică dreptul la azil și nu este responsabilitatea polițistului de frontieră să aprecieze dacă persoana din fața lui are nevoi legate de protecție și dacă i se poate acorda protecție internațională.

În practică, aceasta presupune că poliției de frontieră îi revine un rol crucial în asigurarea accesului la procedura de azil prin identificarea în mod proactiv a persoanelor care ar putea dori să solicite azil, prin furnizarea informațiilor relevante privind dreptul de a solicita azil și prin direcționarea către autoritățile competente. Totodată, punctele de trecere a frontierei se numără printre locurile principale unde pot fi identificate nevoile speciale ale persoanelor vulnerabile și îndrumarea acestora către autoritățile competente în vederea acordării sprijinului necesar. Pentru o mai bună identificare a nevoilor speciale ale persoanelor vulnerabile poate fi utilizat instrumentul practic al Agenției Uniunii Europene pentru Azil (fosta EASO) privind identificarea persoanelor cu nevoi speciale (IPSN).⁴⁴

Deși fiecare stat are dreptul de a decide dacă acordă acces unui cetățean străin pe teritoriul său, această decizie trebuie luată în strictă conformitate cu legislația în domeniul azilului și al drepturilor omului. Cu toate acestea, la nivel european tot mai frecvent sunt înregistrate cazuri de expulzări arbitrare sau colective la frontierele europene - așa-numitul fenomen "pushbacks", care nu poate fi trecut cu vederea în contextul cererilor de azil la frontieră. Potrivit Raportului privind politicile și practicile de respingere în statele membre ale Consiliului Europei,⁴⁵ prezentat Adunării Parlamentare a Consiliului Europei de către Comisia pentru migrație, refugiați și persoane strămutate a Consiliului Europei, pentru a controla și gestiona fluxurile de migrație, statele membre ale Consiliului Europei își concentrează o mare parte din eforturi pe paza frontierelor. În acest context, „refuzurile de intrare și expulzările fără nicio evaluare individuală a nevoilor de protecție au devenit un fenomen documentat. Având în vedere că aceste practici sunt larg răspândite și, în unele țări, sistematice, acele „refuzuri”, numite "pushbacks" pot fi considerate mai degrabă ca parte a politicilor naționale, decât acțiuni accidentale.

43 A se vedea: Instrumente practice pentru funcționarii de prim contact – ghid practic <https://euaa.europa.eu/ro/publications/instrumente-practice-pentru-functionarii-de-prim-contact-ghid-practic>

44 A se vedea: Instrumentul EASO de identificare a persoanelor cu nevoi speciale <https://ipsn.euaa.europa.eu/ro>

45 A se vedea: Report | Doc. 14909 | 08 June 2019 Pushback policies and practice in Council of Europe member States <https://pace.coe.int/en/files/27728/html>

Cel mai mare risc asociat respingerii este riscul de *returnare*, ceea ce înseamnă că o persoană este trimisă înapoi într-un loc unde s-ar putea confrunta cu persecuție în sensul Convenției din 1951 sau supusă tratamentului inuman sau degradant în sensul Convenției. Practica și politicile persistente și în creștere ale respingerii reprezintă o încălcare vădită a dreptului fundamental la azil și a principiului nereturnării, care formează nucleul dreptului internațional al refugiaților și al Cartei UE. Există rapoarte și dovezi de tratament inuman și degradant din partea autorităților din statele membre ale Consiliului Europei în cadrul acestor respingeri, prin intimidare, deposedare sau distrugere a bunurilor migranților și chiar prin utilizarea violenței și privarea migranților de alimente și de servicii de bază. În negarea acțiunii de respingere, aceste tipuri de tratamente inumane și degradante (uneori sistematice) nu sunt recunoscute și, în consecință, nu sunt investigate în mod adecvat. Pentru a renunța la toate tipurile de respingeri, statele membre ar trebui să reacționeze activ și adecvat la fiecare semnal sau dovadă a apariției acestora”.

Totodată, APCE menționează că există tendința de a respinge sau de a acuza, stigmatiza și chiar incrimina organizațiile neguvernamentale, apărătorii drepturilor omului și actorii societății civile, care lucrează pentru a ajuta străinii să obțină acces la procedurile de azil și la protecție. Atunci când raportează și încearcă să investigheze respingerea și încălcările aferente drepturilor omului, ONG-urile sunt adesea învinuite și percepute negativ pentru „interferență”, în pofida rolului acestora de actori-cheie în facilitarea accesului migranților la drepturi și la justiție. În acest sens, APCE a solicitat statelor membre ale Consiliului Europei să respecte rolul ONG-urilor și al apărătorilor drepturilor omului, în conformitate cu angajamentele lor, așa cum este stabilit în Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri privind statutul juridic al organizațiilor neguvernamentale din Europa.

Deși Republica Moldova nu este menționată printre exemplele de cazuri de respingere prezentate în raportul menționat *supra*, în calitate de stat membru al CoE urmează să țină cont de Rezoluția APCE 2299 (2019),⁴⁶ prin care statele membre sunt chemate, printre altele:

- să sporească mijloacele oferite serviciilor de frontieră pentru a le permite acestora să ofere suport adecvat refugiaților, solicitanților de azil și migranților care sosesc la frontierele naționale, indiferent de statutul acestora;
- să asigure informarea străinilor ajunși la frontieră cu privire la statutul lor juridic, inclusiv cu privire la dreptul de a solicita protecție internațională;
- să asigure comunicarea într-o limbă pe care străinii o pot înțelege, inclusiv interpretare (dacă este necesar, folosind posibilitățile de interpretare la distanță disponibile pe internet), ținând cont de dificultățile speciale ale persoanelor vulnerabile precum copiii, persoanele traumatizate și analfabete;
- să asigure furnizarea serviciilor de interpretare la frontieră și pe tot parcursul primirii și examinărilor medicale, al înregistrării și procesării cererilor de azil;
- să înceteze imediat orice practici care constau în obligarea migranților să semneze documente pe care nu le înțeleg, ceea ce i-ar putea face să creadă că semnează cereri de azil, în timp de documentele se referă la expulzare;
- să introducă și/sau să îmbunătățească programele de formare a polițiștilor de frontieră, cu sublinierea faptului că protecția și supravegherea frontierelor trebuie să fie desfășurate în deplină conformitate cu obligațiile internaționale de respectare a drepturilor individuale la protecție, la informare, la asistență juridică și de a nu fi reținut în mod arbitrar.

RECOMANDĂRI

- Revizuirea instrucțiunilor cu privire la procedura de recepționare a cererilor de azil și de cooperare cu Inspectoratul General pentru Migrație, ținându-se cont de faptul, că orice măsură luată în punctele de trecere a frontierei și în locurile de detenție trebuie să fie proporțională cu obiectivele urmărite, nediscriminatorie și să respecte pe deplin drepturile omului.
- Examinarea cu atenție a oportunității introducerii procedurii de admisibilitate a cererii de azil și a procedurii la frontieră, ținând cont de faptul că cea din urmă nu exclude detenția solicitanților de azil și necesită resurse suplimentare.
- Asigurarea monitorizării independente și durabile a activităților de control la frontieră, care este esențială pentru încetarea acțiunilor de neadmitere pe teritoriu și returnare de la frontieră a solici-

46 A se vedea: Resolution 2299 (2019) [Pushback policies and practice in Council of Europe member States](https://pace.coe.int/en/files/28074/html)

tanților de azil, prin acordarea accesului instituțiilor independente și ONG-urilor în toate zonele de frontieră și la toate materialele de supraveghere a frontierei și prin abordarea și examinarea eficientă a plângerilor din partea persoanelor neadmise/returnate și a rapoartelor ONG-urilor.

3.1.3. Criteriile de acordare a protecției internaționale și conținutul protecției acordate: analiza conceptelor sau prevederilor selectate

Criteriile de acordare a protecției internaționale⁴⁷

O persoană este considerată refugiat, în sensul Convenției din 1951, atunci când întrunește criteriile termenului de „refugiat”, oferite de art. 1A din Convenție. Aceasta are loc anterior datei la care statutul de refugiat al acesteia este determinat în mod normal. Prin urmare, recunoașterea statutului de refugiat nu o face refugiat, ci o declară ca atare. Aceasta nu devine refugiat ca rezultat al recunoașterii, ci este recunoscută fiindcă este un refugiat.⁴⁸

Printre dispozițiile Convenției din 1951 care definesc calitatea de refugiat, se disting trei categorii de clauze, numite: clauze de „includere”, „încetare” și „excludere”. Clauzele de includere stabilesc criteriile pe care o persoană trebuie să le îndeplinească pentru a obține statutul de refugiat. Aceste clauze formează criteriile pozitive pe baza cărora se face determinarea statutului de refugiat.

Conform art. 1 A (2) din Convenție, termenul de „refugiat” se aplică oricărei persoane:

„care, în urma unor evenimente survenite înainte de 1 ianuarie 1951 și a unor temeri justificate de a fi persecutată datorită rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opiniilor sale politice, se afla în afara țării a cărei cetățenie o are și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește protecția acestei țări; sau care, neavând nici o cetățenie și găsindu-se în afara țării în care avea reședința obișnuită ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, datorită respectivei temeri, nu dorește să se reîntoarcă”.

Elementele constitutive ale termenului de „refugiat” sunt interpretate în „Manualul referitor la proceduri și criterii de determinare a statutului de refugiat”⁴⁹ și în „Ghidul practic al EASO: Condițiile de obținere a statutului de protecție internațională”.⁵⁰

Prin Directiva 2011/95/UE⁵¹ sunt stabilite standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a deveni beneficiari de protecție internațională. Directiva oferă definiția actelor de persecuție și motivele de persecuție, precum și situațiile care sunt considerate „vătmări grave”, existența cărora constituie condiții pentru obținerea protecției subsidiare.

Legea nr. 270/2008 stabilește actele care sunt considerate ca fiind o persecuție în sensul art. 17⁵² din lege și formele actelor de persecuție (art. 45 alin.(1), alin. (2)), motivele de persecuție (art. 46) și situațiile considerate „vătmări grave” (art. 45 alin. (3)).

Analiza comparativă a cadrului normativ național și internațional denotă o similitudine între reglementările din Legea nr. 270/2008 și cele din Directiva 2011/95/UE, care stabilesc motivele în baza cărora se acordă protecția internațională, fundamentate pe definiția refugiatului oferită de Convenția din 1951.

47 În această sub-sectiune sunt analizate criteriile selectate, neexhaustive, care prezintă cel mai mare interes în scopul analizei prevederilor din legislația Republicii Moldova

48 Manualul referitor la proceduri și criterii de determinare a statutului de refugiat, În baza Convenției din 1951 și a Protocolului din 1967 privind statutul refugiaților, Retipărit, decembrie 2000, Chișinău

49 Disponibil la: www.refworld.org, [Refworld | Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees](http://www.refworld.org/Refworld%20Handbook%20and%20Guidelines%20on%20Procedures%20and%20Criteria%20for%20Determining%20Refugee%20Status%20under%20the%201951%20Convention%20and%20the%201967%20Protocol%20Relating%20to%20the%20Status%20of%20Refugees).

50 Disponibil la: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-Practical-Guide-for-international-protection_RO.pdf

51 Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (reformare), disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32011L0095>.

52 Art. 17 din Legea 270/2008: „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”.

Propunerea de Regulament de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în UE⁵³ (inclusiv propunerea de Regulament revizuită)⁵⁴ și Propunerea de Regulament privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională,⁵⁵ adaptează normele referitoare la condițiile de obținere a statutului de protecție internațională și cele referitoare la conținutul unui astfel de statut. În acest sens, ar putea prezenta interes aspectele ce vizează stabilirea unor prevederi mai prescriptive în ceea ce privește obligația solicitantului de a-și susține cererea, preciza motivele de persecuție, evalua alternativele de protecție în interiorul țării de origine (alternativă de protecție internă) și motivele pentru retragerea statutului în cazul în care beneficiarul de protecție internațională reprezintă un pericol pentru securitatea statului sau a fost condamnat pentru o infracțiune deosebit de gravă.

În contextul evaluării alternativelor de protecție în interiorul țării de origine, trebuie să fie definite conceptele de nevoie de protecție care apare în afara țării de origine, a vătămării și a protecției, protecție în interiorul țării de origine și persecuție, inclusiv motivele de persecuție. Protecția în interiorul țării de origine împotriva persecuției sau a vătămarilor grave ar trebui să fie efectiv disponibilă solicitantului într-o parte din țara de origine spre care acesta poate călători în siguranță în mod legal, în care poate fi admis și în care se poate presupune în mod rezonabil că se va stabili. Verificarea existenței unei astfel de protecții în interiorul țării de origine, după cum sugerează noua propunere, ar trebui să constituie parte integrantă a evaluării cererii de protecție internațională și să fie efectuată după ce autoritatea decizională va stabili că în absența unei astfel de protecții sunt aplicabile criteriile de protecție internațională. Sarcina de a demonstra existența protecției în interiorul țării de origine ar trebui să îi revină autorității decizionale⁵⁶.

Totodată, trebuie să se țină seama de „interesul superior al copilului”, în concordanță cu Convenția ONU privind drepturile copilului și cu Carta UE, implicit principiul unității familiei, bunăstarea și dezvoltarea socială a minorului, considerațiile privind siguranța și securitatea și opiniile minorului, în conformitate cu vârsta și maturitatea acestuia. La examinarea cererilor de protecție internațională prezentate de minori, este necesar să se țină cont de formele de persecuție sau de vătămare gravă la care pot fi supuși copiii⁵⁷ (de exemplu, recrutarea minorilor în forțele armate, traficul de copii, prostituția și pornografia infantilă și/sau încălcarea drepturilor specifice ale copilului, practicile tradiționale dăunătoare).

Noțiunea de „membri ai familiei” ar trebui să ia în considerație diferitele situații specifice de dependență și de atenția specială care trebuie acordată interesului superior al copilului. Aceasta ar trebui, de asemenea, să oglindească realitatea tendințelor migratorii actuale, conform cărora se întâmplă adesea ca solicitanții să ajungă pe teritoriul unui stat după ce au petrecut un timp îndelungat în tranzit. Noțiunea ar trebui să includă, prin urmare, familiile formate în afara țării de origine, dar înainte de sosirea lor pe teritoriul statului.

Directiva UE privind calificările⁵⁸ introduce la articolul 10 o definiție a motivului de persecuție „apartenența la un grup social”. Acest concept a fost clarificat ulterior de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE),⁵⁹ subliniind necesitatea de a interpreta această normă în concordanță cu Convenția de la Istanbul aplicabilă în UE. În scopul definirii unui anumit grup social, se va acorda atenția corespunzătoare aspectelor specifice genului solicitantului, cum ar fi identitatea de gen și orientarea sexuală, precum și care ar putea fi legate de anumite tradiții și cutume, având ca rezultat, de exemplu, mutilarea genitală, sterilizarea forțată sau avortul forțat, în măsura în care aceste aspecte au legătură cu teama de persecuție bine fondată a solicitantului. Totodată, legislația națională ar trebui să conțină mențiuni cu privire la faptul că, la examinarea cererii de protecție internațională trebuie să fie utilizate metode de evaluare a credibilității solicitantului într-un mod care respectă drepturile persoanei, în special demnitatea umană și respectarea vieții private și de familie, iar în cazuri specifice, evaluarea nu ar trebui să se bazeze pe stereotipuri sau prejudecăți.

53 Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=COM:2016:0467:FIN>

54 Disponibil la: eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0611

55 Disponibil la: eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0466&from=ES

56 Pentru mai multe informații cu privire la reglementarea acestui concept în cadrul acquis-ului UE în materie de azil în vigoare, a se vedea: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-guide-qualification-protection-2018.pdf> și https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Qualification-Directive-recast_October-2013.pdf

57 UNHCR, Ghidul UNHCR privind protecția internațională nr.8: Solicitățile de azil pentru copii în temeiul art. 1 A(2) și 1 F al Convenției din 1951, disponibil la: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4cced15c2>

58 A se vedea: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>

59 A se vedea: Case number = C-621/21, Judgment ECLI:EU:C:2024:47 <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=%3BALL&language=en&num=C-621/21&jur=C>

În ceea ce privește excluderea de la protecție, Legea nr. 270/2008 nu oferă claritate cu privire la faptul dacă infracțiunile comise în scop pretins politic pot determina excluderea de la recunoașterea statutului de refugiat. În acest context, este de menționat că la nivel de UE comiterea unei infracțiuni în scop politic nu constituie, actualmente, un motiv de excludere de la recunoașterea statutului de refugiat. Cu toate acestea, acțiunile deosebit de violente, care nu sunt proporționale cu obiectivele politice și actele de terorism care se caracterizează prin violență asupra populației civile, chiar dacă sunt comise într-un scop pretins politic, sunt considerate infracțiuni de drept comun, ceea ce poate să determine excluderea de la statutul de refugiat.⁶⁰

Conținutul protecției acordate

Convenția din 1951 a încorporat conceptele fundamentale ale regimului de protecție a refugiaților și a continuat să rămână fundamentul acestui regim de protecție până în zilele noastre. Prevederile ei reprezintă o piatră de temelie în elaborarea normelor privind tratamentul acordat refugiaților.

Convenția stabilește standardele minime cerute pentru tratamentul refugiaților, inclusiv drepturile și obligațiile de bază ale refugiaților în țările de azil. În Convenție au fost propuse cinci standarde cu privire la drepturile refugiaților.⁶¹

Primul standard constă în faptul că refugiații beneficiază de același tratament ca și alți străini, cu excepția cazurilor când Convenția prevede condiții mai favorabile.

Al doilea standard include o serie de drepturi, pe care părțile le acordă refugiaților pe teritoriul său în aceleași condiții, ca și cetățenilor săi.

Al treilea standard constă în acordarea, cel puțin, a condițiilor favorabile identice cu privire la religie, ca și cetățenilor săi.

Al patrulea standard se referă la condiții nu mai puțin dezavantajate ca și pentru oricare din străini.

Al cincilea standard ale legătură cu drepturile, pe care statele părți le acordă refugiaților, asigurându-le condiții maxim avantajoase, nicidecum mai rele decât cele, de care se folosesc străinii în situații similare.

Conform Directivei 2011/95/UE, protecția internațională acordată de țara membră a UE, include următoarele drepturi:⁶²

- **protecția împotriva returnării (*refoulement*);**
- accesul refugiaților și al beneficiarilor de protecție subsidiară la **informații** privind drepturile și obligațiile aferente statutului lor, într-o limbă pe care aceștia o pot înțelege sau se presupune în mod rezonabil că o înțeleg;
- protecția **unității familiei;**
- cu excepția cazului în care există motive imperioase de siguranță națională sau de ordine publică, eliberarea:
 - **permiselor de ședere** – valabile cel puțin trei ani în cazul refugiaților și cel puțin un an (doi ani la reînnoire) în cazul protecției subsidiare; și a
 - **documentelor de călătorie** pentru a călători în afara teritoriului național – în cazul protecției subsidiare, numai dacă persoanele respective nu pot obține un pașaport național;
- **accesul la locuri de muncă** și la posibilități de formare ocupațională și de formare profesională, cu egalitate de tratament în ceea ce privește condițiile de angajare;
- **accesul la educație** – tratament egal cu proprii resortisanți în cazul **minorilor** și cu resortisanții altor țări din afara UE, care își au reședința în mod legal pe teritoriul respectiv în cazul **adulților;**
- accesul egal la procedurile de **recunoaștere a diplomelor străine și a calificărilor profesionale;**
- tratament egal cu proprii resortisanți în ceea ce privește **protecția socială** (aceasta poate fi limitată la prestațiile de bază în cazul protecției subsidiare);

60 Pentru mai multe informații în acest sens, a se vedea <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-exclusion>

61 A se vedea: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/4.Evolutia%20si%20Relevanta%20actuala%20a%20conventiei%20din%201951%20privind%20statutul%20refugiatilor.pdf

62 A se vedea: Directiva 2011/95/UE

- **accesul la îngrijirea sănătății** în aceleași condiții de acces ca cele aplicabile resortisanților statului membru care a acordat protecția
- **reprezentarea minorilor neînsoțiți** printr-un tutore legal sau, dacă este necesar, printr-un organism responsabil de bunăstarea minorilor sau prin orice altă formă corespunzătoare de reprezentare stabilită în cadrul sistemului juridic național;
- **acces la locuință** în condiții echivalente cu ale altor resortisanți ai altor țări din afara UE, care își au reședința în mod legal pe teritoriul respectiv;
- **libertatea de circulație** pe teritoriul național, în aceleași condiții și cu aceleași restricții ca și cele prevăzute pentru resortisanții altor țări din afara UE, care își au reședința în mod legal pe teritoriul respectiv;
- acces la **facilitățile de integrare**;
- dacă este necesar, **ajutor în vederea repatrierii**.

Potrivit Legii nr. 270/2008, conținutul protecției acordate beneficiarilor de protecție internațională este, în mare parte, similar cu protecția acordată conform legislației UE. Cu toate acestea, este necesară armonizarea Legii 270/2008 prin transpunerea structurată și logică a prevederilor UE într-o manieră care să corespundă sistemului juridic național, păstrând esența, semnificația și scopul prevederilor UE, luându-se în considerare următoarele aspecte:

- Persoanele cărora li s-a acordat protecție internațională au un set de drepturi și obligații, care nu trebuie să aducă atingere drepturilor și obligațiilor prevăzute în Convenția de la Geneva.
- Atunci când se aplică dispozițiile legale cu privire la conținutul protecției internaționale, trebuie să se țină seama de situația specifică a persoanelor cu nevoi speciale, precum minorii neînsoțiți, persoanele cu dizabilități, persoanele în etate, femeile însărcinate, părinții solitari cu copii minori, victimele traficului de persoane, persoanele cu afecțiuni mintale și persoanele care au fost supuse torturii, violului sau altor forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală, cu condiția ca în urma unei evaluări individuale a situației lor să se constate că au nevoi speciale.
- Interesul superior al copilului trebuie să reprezinte un considerent primordial pentru autoritățile relevante, în toate situațiile.
- Autoritățile competente pot restrânge accesul la activități salarizate în cazul funcțiilor care presupun exercitarea de autoritate publică și răspunderea pentru apărarea intereselor generale ale statului sau ale altor autorități publice. În contextul exercitării dreptului la egalitate de tratament în ceea ce privește afilierea la o organizație care reprezintă lucrătorii sau care desfășoară o activitate specifică, există, de asemenea, posibilitatea ca beneficiarii de protecție internațională să fie excluși de la participarea la gestionarea organismelor de drept public și de la deținerea funcțiilor publice.
- Pentru ca beneficiarii de protecție internațională să se bucure efectiv de drepturile și prestațiile prevăzute de cadrul normativ, este necesar să se țină cont de nevoile lor specifice și de dificultățile specifice întâmpinate de aceștia în procesul de integrare și să li se faciliteze accesul la drepturile legate de integrare, mai ales, în ceea ce privește oportunitățile și acțiunile de formare profesională și accesul la procedurile de recunoaștere a diplomelor, a calificărilor sau a altor titluri oficiale de calificare străine, în special, lipsa de documente justificative și imposibilitatea acestora de a suporta costurile aferente procedurilor de recunoaștere.
- Ar trebui să se asigure egalitatea de tratament în ceea ce privește securitatea socială între beneficiarii de protecție internațională și cetățenii statului care le acordă protecție.
- În plus, mai ales în scopul evitării dificultăților sociale, beneficiarilor de protecție internațională ar trebui să li se acorde o asistență socială fără discriminare. În ceea ce privește însă beneficiarii de protecție umanitară, este acceptabilă limitarea protecției sociale la prestațiile de bază, care cuprind cel puțin un ajutor minim financiar, asistența acordată în caz de boală sau de sarcină și asistența pentru creșterea copilului, în măsura în care aceste prestații sunt acordate cetățenilor proprii în temeiul legislației în vigoare.
- În scopul de a facilita integrarea beneficiarilor de protecție internațională, ar putea fi condiționat accesul la anumite tipuri de asistență socială prevăzute de legislație, de participarea efectivă a acestora la măsurile de integrare, atât în cazul beneficiarilor statutului de refugiat, cât și al beneficiarului statutului conferit prin protecție umanitară. Totodată, statul trebuie să stabilească modalitățile de acces la măsuri de integrare și poate institui obligativitatea participării la astfel de măsuri de integrare, cum

ar fi: cursuri de studiere a limbii, cursuri de integrare civică, formare profesională și alte cursuri legate de ocuparea forței de muncă.

- Beneficiarilor de protecție internațională trebuie să li se garanteze accesul la îngrijirea sănătății atât fizice, cât și mintale.

RECOMANDARE

- La eventuala revizuire a unor prevederi ale Legii 270/2008, legiuitorii ar trebui să ia în considerare atât legislația Uniunii Europene în vigoare la acel moment, cât și noul cadru legislativ al Uniunii Europene în domeniul azilului și migrației.

3.1.4. Accesul grupurilor și persoanelor vulnerabile și cu nevoi speciale la procedura de azil

Dreptul internațional stabilește protecție specifică și măsuri speciale pentru unele grupuri de persoane, pentru ca aceștia să se poată bucura de drepturile omului pe picior de egalitate. Se consideră că astfel de grupuri au nevoie de o protecție sporită, deoarece, din cauza vulnerabilității lor deosebite sau inegalității structurale, drepturile lor sunt percepute ca fiind expuse unui risc sporit de a fi încălcate. Marile tratate în domeniul drepturilor omului recunosc poziția juridică specială a anumitor grupuri, cum ar fi, de exemplu, femeile (Convenția pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor), copiii (Convenția cu privire la drepturile copilului), persoanele cu dizabilități (Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități), care necesită măsuri specifice pentru a le proteja drepturile.

În acest sens, Convenția ONU cu privire la drepturile copilului recunoaște în preambul că „Copilul, din cauza lipsei sale de maturitate fizică și intelectuală, are nevoie de o protecție specială și de îngrijiri speciale, în principal, de o protecție juridică potrivită, înainte și după naștere” și stabilește dreptul copilului care este, temporar sau definitiv, lipsit de mediul său familial la protecție și la ajutor special din partea statului.

În același sens, Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități recunoaște că fetele și femeile cu dizabilități sunt expuse unui risc mai mare de violență, abuz sau exploatare. Iar unele femei cu dizabilități, cum ar fi refugiații, migranții și solicitanții de azil, se confruntă cu bariere suplimentare, deoarece li se interzice accesul la asistență medicală.⁶³

Jurisprudența europeană a recunoscut solicitanții de azil ca o categorie vulnerabilă în sine și i-a definit ca membri ai „unui grup de populație deosebit de defavorizat și vulnerabil care are nevoie de protecție specială”⁶⁴ și a luat act de existența unui consens larg la nivel internațional și european cu privire la această necesitate de protecție specială, astfel cum subliniază Convenția din 1951, misiunea și activitățile UNHCR și standardele stabilite în Directiva 2013/33/UE.

Potrivit jurisprudenței relevante a CtEDO cu referire la art. 3 din Convenție, statele sunt obligate să ia măsuri adecvate pentru a oferi îngrijire și protecție celor mai vulnerabili, cum ar fi copiii, victimele torturii, violenței sau traficului de persoane, persoanelor cu probleme de sănătate și altor persoane care se află într-o situație vulnerabilă. Aceasta include obligația de a lua măsuri active pentru a identifica vulnerabilitățile cât mai devreme posibil prin proceduri eficiente de evaluare a vulnerabilității și de a se asigura că persoanele sunt informate despre astfel de proceduri.⁶⁵

Legislația UE în materie de azil a încorporat o definiție deschisă a persoanelor vulnerabile și a legat-o de obligația legală a statelor membre ale UE de a stabili mecanisme specifice pentru a le identifica în cadrul procedurii de azil. Necesitatea de a lua în considerare nevoile speciale ale solicitanților deosebit de vulnerabili este recunoscută în mai multe instrumente ale UE care reglementează migrația.

Art. 21 din Directiva 2013/33/UE oferă o listă neexhaustivă a categoriilor de solicitanți de protecție internațională, considerați persoane vulnerabile. Acestea includ: minorii, minorii neînsoțiți, persoanele cu dizabilități, persoanele în etate, femeile însărcinate, părinții solitari cu copii minori, victimele traficului de persoane, persoanele care suferă de afecțiuni grave, persoanele cu afecțiuni mintale și persoane care au fost supuse

63 A se vedea: Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 3 (2016) on women and girls with disabilities, para. 39, disponibil la: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/262/56/PDF/G1626256.pdf?OpenElement>

64 A se vedea: CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-103050>

65 A se vedea: Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders <https://www.refworld.org/docid/5e7e3de84.html>

torturii, violului sau altor forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală. Totodată, directiva definește noțiunea de „solicitant cu nevoi speciale de primire”, care înseamnă o persoană vulnerabilă în conformitate cu art. 21, care are nevoie de garanții speciale pentru a beneficia de drepturi și a-și îndeplini obligațiile în conformitate cu această directivă.

În baza dispozițiilor Directivei 2013/33/EU, garanții speciale se acordă minorilor, minorilor neînsoțiți și victimelor torturii și violenței, care primesc tratamentul necesar pentru prejudiciile cauzate de astfel de acte, în special accesul la un tratament sau la îngrijiri medicale și psihologice adecvate.

Directiva 2013/32/EU recunoaște că anumiți solicitanți ar putea să necesite garanții procedurale speciale din cauza unor circumstanțe individuale, cum ar fi, inter alia, vârsta, sexul, orientarea sexuală, identitatea de gen, dizabilitatea, bolile grave, tulburările mintale sau ca urmare a torturii, violului sau a altor forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală. În sensul directivei, noțiunea „solicitant care necesită garanții procedurale speciale” înseamnă un solicitant a cărui capacitate de a beneficia de drepturile și de a-și îndeplini obligațiile prevăzute de directivă este limitată din cauza unor circumstanțe individuale.

În cazul în care se identifică faptul că un solicitant are nevoi speciale de primire, statul îi acordă sprijinul necesar pe toată durata procedurii de azil. De asemenea, în urma unei proceduri de evaluare, statele se obligă să acorde garanții procedurale speciale solicitanților de protecție internațională care o necesită și să le asigure suportul adecvat pentru a beneficia de drepturi în cadrul procedurii de azil.

Minorii, în special, **minorii neînsoțiți** se bucură de cea mai largă gamă de garanții procedurale speciale, prevăzute de dreptul internațional și comunitar în domeniul azilului, datorită vulnerabilității deosebite a copiilor care au nevoie de protecție internațională. Dreptul internațional al refugiaților și dreptul UE în domeniul azilului recunoaște că (i) vulnerabilitatea specială a copiilor care au nevoie de protecție internațională și (ii) asigurarea unor condiții de primire adecvate, inclusiv cele adaptate nevoilor specifice ale copiilor care au nevoie de protecție internațională, sunt esențiale pentru a se asigura că copiii își pot exercita în mod efectiv dreptul la azil. Condițiile de primire insuficiente sau inadecvate vor avea un efect negativ sporit asupra dreptului copiilor de a solicita protecție internațională și asupra exercitării efective a acestui drept și a altor drepturi.⁶⁶

Standardele internaționale, standardele Consiliului Europei și cele ale Uniunii Europene stabilesc principiul fundamental, conform căruia, interesul superior al copilului trebuie să fie un considerent primordial în toate acțiunile și deciziile ce vizează copiii, inclusiv copiii solicitanți de azil și copiii refugiați. Aceștia beneficiază pe deplin de drepturile prevăzute de Convenția din 1951 (imunitatea de a fi sancționați penal pentru intrare sau ședere neregulamentară, principiul nereturnării) și Convenția internațională cu privire la drepturile copilului. Ultima oferă un cadru de protecție a fiecărui copil aflat în jurisdicția statului, inclusiv copiii solicitanți de azil și cei refugiați, indiferent de naționalitate, statutul de imigranți sau apatrizi, stabilind o serie de principii privind protecția copiilor care se aplică la toate etapele strămutării, inclusiv:

- Interesul superior al copilului, inclusiv copiii solicitanți de azil și copiii refugiați;
- Nediscriminarea pe motive de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau de altă natură, origine națională, etnică sau socială, proprietate, dizabilitate, naștere sau alt statut sau pe baza statutului, activităților, opiniilor sau convingerilor exprimate ale părinților, tutorilor legali sau membrilor familiei copilului;
- Dreptul fundamental la viață, supraviețuire și dezvoltare în măsură maxim posibilă;
- Dreptul de a-și exprima liber opiniile care au o „ponderare cuvenită” în conformitate cu vârsta și nivelul de maturitate a copilului;
- Dreptul copiilor solicitanți de azil și al copiilor refugiați la protecție adecvată și asistență umanitară.

În jurisprudența CtEDO s-a constatat că copiii, indiferent dacă sunt însoțiți sau neînsoțiți, se află într-o situație de extremă vulnerabilitate, care are prioritate față de considerentele referitoare la statutul neregulamentară al copilului de imigrant.⁶⁷ Statele sunt obligate să pună în aplicare măsuri adecvate pentru a asigura că copiii solicitanți de azil primesc protecție și asistență umanitară. Condițiile de primire trebuie să fie conforme, printre altele, cu dispozițiile referitoare la interzicerea tratamentelor inumane sau degradante, dreptul la respectarea vieții private și de familie, dreptul la un remediu legal efectiv și interzicerea discriminării. Totodată, statelor le revine obligația de a pune în aplicare garanții speciale pentru copiii neînsoțiți și separați. Autoritățile naționale

66 A se vedea: Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Defence for Children International (DCI) v. Belgium <https://www.refworld.org/docid/500419f32.html>

67 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Defence for Children International (DCI) v. Belgium, 13 July 2012, disponibil la: <https://www.refworld.org/docid/500419f32.html>

ar trebui să identifice astfel de copii cât mai curând posibil și să ia măsuri pentru a asigura că aceștia sunt plasați în locuri de cazare adecvate. De asemenea, trebuie desemnat un tutore și/sau un reprezentant legal. Orice incapacitate sau inacțiune de a oferi asistență și cazare poate echivala cu un tratament degradant în temeiul articolului 3 din CEDO.⁶⁸

În conformitate cu acquis-ul UE în domeniul azilului, statele membre trebuie să țină cont de situația specifică a copiilor și să asigure un nivel de trai adecvat pentru dezvoltarea fizică, mentală, spirituală, morală și socială a copilului. Potrivit Directivei 2013/33/UE, o atenție deosebită urmează să se acorde următorilor factori: posibilitatea de reîntregire a familiei; bunăstarea și dezvoltarea socială a minorului; siguranța și securitatea minorului, în special atunci când există riscul ca acesta să fie victimă a traficului de persoane; opiniile minorului în acord cu vârsta și maturitatea acestuia.⁶⁹

Cazarea și detenția minorilor neînsoțiți are loc în condițiile Directivei 2013/33/UE, care garantează unitatea familiei, prevede opțiuni de cazare, ținând cont de interesul superior al minorului, de vârsta și gradul de maturitate al acestuia. Aceleași obligații îi revin statului în temeiul articolului 31 din Directiva 2011/95/UE în raport cu minorii neînsoțiți cărora le-a fost acordat azilul. Detenția minorilor solicitanți de azil constituie o măsură excepțională la care se recurge în ultimă instanță și se aplică pe o perioadă minimă. Minorii se dețin separat de adulți. Detenția minorilor în penitenciare este interzisă.⁷⁰

Minorii, ca și ceilalți solicitanți de protecție internațională, beneficiază de acces la condițiile materiale de primire din momentul prezentării cererii de protecție internațională, prin care le este garantat un nivel de trai adecvat. Potrivit Directivei 2013/33/UE, minorii solicitanți de protecție internațională beneficiază de acces la educație, acces la asistență medicală și cazare adecvată.

Potrivit Directivei 2013/32/UE, statele pot acorda prioritate examinării unei cereri de protecție internațională în cazul minorilor neînsoțiți sau altor solicitanți vulnerabili în sensul art. 21 din Directiva 2013/33/UE sau celor care au nevoie de garanții procedurale speciale. În acest sens, este de menționat că legislația UE conține dispoziții specifice ce se aplică în privința minorilor neînsoțiți în cadrul procedurii de azil, cum ar fi: depunerea cererii de protecție internațională în nume propriu sau prin intermediul părinților ori al altui reprezentant legal; asigurarea reprezentării și asistării minorului; oferirea posibilității unui interviu personal în cazurile expres stabilite de legislația internă; efectuarea interviurilor cu minorii într-o manieră prietenoasă pentru copii; aplicarea procedurii accelerate sau a procedurii la frontieră doar în cazuri excepționale strict definite.

În cadrul procedurii de examinare a unei cereri de protecție internațională, statele pot recurge la examinări medicale, pentru a determina vârsta minorilor neînsoțiți atunci, când există dubii în legătură cu aceasta. Orice examinare medicală trebuie să fie efectuată de personal medical calificat, cu respectarea demnității umane. Statele trebuie să asigure că minorii neînsoțiți sunt informați în prealabil cu privire la această examinare și că există consimțământul lor sau al reprezentanților acestora. În cazul în care persistă dubii cu privire la vârsta solicitantului, se prezumă că solicitantul este minor. În ceea ce privește evaluările vârstei, Comitetul ONU pentru drepturile copilului precizează că, în caz de incertitudine, individului trebuie să i se acorde beneficiul îndoielii, astfel încât, dacă există posibilitatea ca individul să fie un copil, el sau ea ar trebui să fie tratat ca atare.⁷¹

Legislația UE nu stabilește interdicție absolută în ceea ce privește returnarea minorilor neînsoțiți. Returnarea acestora se efectuează în condițiile articolului 10 din Directiva 2008/115/UE.⁷² În luarea deciziei de îndepărtare a unui minor neînsoțit trebuie să se țină cont de interesul superior al acestuia. Statul trebuie să se asigure că acesta este transmis unui membru al familiei sale, unui tutore desemnat sau unor centre de primire corespunzătoare în statul de returnare.

Conform acquis-ului comunitar în domeniul azilului, persoanele cu **dizabilități**, persoanele cu **afecțiuni mintale**, persoanele cu **boli grave** și persoanele care au fost **supuse torturii, violului sau altor forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală**, fac parte din categoria persoanelor vulnerabile cărora li se acordă protecții speciale și a căror situație specifică trebuie luată în considerare.

68 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-coe-2020-european-law-land-borders_en.pdf, p. 12

69 A se vedea: art. 23 din Directiva 2013/33/UE

70 A se vedea: art. 11 alin. (2) și (3)) din Directiva 2013/33/UE

71 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, para. 31 (i)

72 Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere neregulamentară, disponibilă la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32008L0115>

Dispozițiile Directivei 2013/33/UE se aplică persoanelor cu dizabilități, la fel ca și celorlalte categorii de persoane vulnerabile, pe toată durata procedurii de azil. Statele acordă suport persoanelor cu dizabilități, ținând cont de nevoile speciale de primire ale acestora, inclusiv asistența medicală și îngrijirea sănătății mintale, dacă este cazul. Sănătatea mintală a solicitanților vulnerabili aflați în detenție constituie o prioritate pentru state, care îi monitorizează și le acordă asistența necesară în funcție de starea lor de sănătate.

Potrivit Directivei 2013/32/UE, statele membre trebuie să depună eforturi pentru a identifica solicitanții care au nevoie de garanții procedurale speciale înainte de luarea unei decizii în prima instanță. Respectivii solicitanți ar trebui să beneficieze de sprijinul corespunzător, inclusiv de timp suficient, în vederea creării condițiilor necesare pentru a avea un acces efectiv la proceduri și pentru a prezenta elementele necesare pentru motivarea cererii lor de protecție internațională.

În situația în care nu poate fi furnizat sprijin adecvat unui solicitant cu nevoi procedurale speciale în cadrul unor proceduri accelerate sau la frontieră, acesta este exclus de la respectivele proceduri, iar atunci când solicitantul nu poate sau nu este în măsură să fie interviuat din cauza unor circumstanțe durabile independente de voința sa, interviul personal privind fondul cererii poate fi omis. Autoritatea decizională este în drept să consulte un specialist medical pentru a stabili, dacă această stare este una temporară sau de durată.

Dacă legislația UE în domeniul azilului stabilește reglementări specifice pentru o listă extinsă a persoanelor vulnerabile, cadrul legislativ al Republicii Moldova conține prevederi generale în acest sens. Legea 270/2008 nu stabilește o definiție a persoanelor vulnerabile și nu conține o listă a solicitanților de azil care ar avea nevoie de garanții procedurale speciale în cadrul procedurii de azil, însă conține anumite prevederi privind procedura în cazul persoanelor cu necesități speciale.

Astfel, Secțiunea a 4-a din lege este dedicată procedurii de examinare a cererii în cazul persoanelor cu necesități speciale, care este foarte limitată și include: minorii neînsoțiți, victimele torturii sau violenței și persoanele cu tulburări psihice (boli sau deficiențe mintale).⁷³

Similar prevederilor din legislația UE, legea oferă garanții mai ample minorilor neînsoțiți, și anume: prioritate examinării cererii de azil (nu și procedură accelerată); acces la servicii de reabilitare, asistență și consiliere în cazul minorilor victime ale abuzurilor, neglijenței, exploatării, torturii, tratamentelor inumane sau degradante sau care au suferit de pe urma conflictelor armate; măsuri neîntârziate de identificare a părinților sau altor îngrijitori ai minorului neînsoțit, ținând cont de interesul superior al copilului și opinia acestuia și asigurând confidențialitatea informațiilor privind persoanele respective.

Totodată, legea conține reglementări similare cu cele din directivele europene în ceea ce privește desemnarea reprezentantului legal pentru minorul neînsoțit, inclusiv suspendarea procedurii de azil până la numirea reprezentantului legal și prevede, de asemenea, necesitatea coordonării acțiunilor relative minorilor între autorități, dar nu specifică în termeni concreți rolul direct al reprezentantului legal în raport cu minorul. Nu există claritate care sunt termenii de numire a reprezentantului legal, perioada pentru care a fost desemnat și când acesta încetează să-și exercite atribuțiile. Carențe legislative există și în ceea ce privește informarea minorului neînsoțit despre desemnarea reprezentantului legal. Toate acestea pot avea consecințe negative asupra respectării principiului interesului superior al copilului, reprezentării intereselor minorului și realizării drepturilor acestuia.

La nivel național, examinarea medicală pentru determinarea vârstei minorului neînsoțit atunci când există dubii serioase vizavi de aceasta, la fel ca și în instrumentele comunitare, reprezintă o măsură de ultimă instanță la care se recurge dacă probarea prin alte mijloace nu este posibilă. Aceasta presupune respectarea următoarelor principii: obținerea consimțământului prealabil al minorului și al reprezentantului legal al acestuia, informarea acestora, într-o limbă pe care minorul se presupune că o înțelege, despre metodele de examinare medicală, posibilele consecințe ale rezultatului acestei examinări și efectele în cazul refuzului de a o efectua. Decizia de respingere a cererii de azil a minorului neînsoțit care a refuzat să se supună examinării medicale nu se întemeiază exclusiv pe acest refuz. Minorul se bucură de toate drepturile unui solicitant de azil până la obținerea rezultatelor. Totuși, trebuie menționat că, deși legea prevede aplicarea beneficiului dubiului solicitanților credibili, care au depus toate eforturile pentru a-și susține cererea de azil, nu este suficient de clar dacă acesta se aplică și în cazul minorilor neînsoțiți care au fost supuși examinării medicale, dar dubii cu privire la vârsta lor persistă. În conformitate cu prevederile Directivei 2013/32/UE, acești solicitanți se prezumă a fi minori.

Legea 270/2008 reglementează în termeni generali aspectele ce țin de cazarea minorilor neînsoțiți. Acestora li se aplică măsura de protecție a copilului separat de părinți, minorii fiind plasați în servicii sociale de plasament. Legea nu prevede posibilitatea cazării minorilor în forme alternative de plasament, ținând cont de opinia, vârsta

73 A se vedea: articolele 66-73, Secțiunea a 4-a, Capitolul VI "Procedura de examinare a cererii de azil" din Legea nr. 270 din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova

și gradul lor de maturitate. De asemenea, există neclaritate în ceea ce privește acțiunile autorităților în privința minorului în situații, când membrii adulți ai acestuia, frații și surorile sau alte rude sau persoane în îngrijirea cărora se află minorul deja se găsesc pe teritoriul statului în care minorul solicită protecție internațională. Nu este clar, dacă condițiile în care este cazat minorul sunt adecvate și adaptate la poziția de extremă vulnerabilitate a minorului neînsoțit.

Procedura de înaintare a cererii de azil, precum și interviuarea minorilor neînsoțiți solicitanți de azil se încadrează în standardele stabilite în Directiva 2013/32/UE.

Solicitanții de azil minori au acces la învățământul obligatoriu și la asistența medicală în aceleași condiții ca și minorii cetățeni ai Republicii Moldova. Nu există însă reglementări specifice referitoare la situația minorilor neînsoțiți și cum aceștia își exercită drepturile în practică, ținând cont că legea nu specifică termenele de numire a reprezentantului legal, care poate întârzia.

Conform legii, minorii neînsoțiți beneficiază de toate măsurile de asistență socială acordate copiilor cetățeni ai Republicii Moldova.

Garanțiile speciale aplicate solicitanților de azil victime ale torturii sau ale oricărei forme de violență se limitează doar la efectuarea expertizei medico-legale. Nu sunt clare măsurile ulterioare ale autorităților competente și ce garanții procedurale speciale se oferă acestor persoane. Astfel, adulții care au fost supuși torturii sau altor tratamente inumane sau degradante sau violenței, fiind recunoscuți de organismele internaționale ca fiind extrem de vulnerabili, pe durata procedurii de azil nu beneficiază de garanții stabilite expres în lege în partea ce ține de accesul la un tratament adecvat, asistență juridică, medicală, psihologică și de altă natură corespunzătoare nevoilor sale speciale. De asemenea, legea nu conține prevederi exprese cu privire la respectarea principiului confidențialității informațiilor furnizate de aceștia în cadrul interviului.

Cadrul legal național în domeniul azilului garantează persoanelor cu tulburări psihice (boli sau deficiențe mintale) solicitanți de azil asistență în vederea exercitării capacității juridice, dacă, în urma unei expertize psihiatrice, se constată lipsa de discernământ al acestora.⁷⁴ Până la numirea persoanei responsabile de ocrotire, solicitanții de azil cu tulburări psihice sau boli mintale beneficiază de drepturile prevăzute pentru solicitanții de azil. Reprezentantul legal depune cererea solicitantului de azil și îl asistă la pregătirea pentru interviul pentru determinarea statutului de refugiat atunci, când se consideră că efectuarea interviului este posibilă. Legea asigură persoanelor cu tulburări psihice accesul la informații referitoare la interviu și un funcționar cu pregătire specială în tehnica interviuării persoanelor cu necesități speciale care desfășoară acest interviu.

Ca și în cazul victimelor torturii, tratamentelor inumane sau degradante, garanțiile procedurale speciale oferite solicitanților de azil cu tulburări psihice și boli mintale sunt foarte limitate și se reduc doar la instituirea măsurii de ocrotire judiciară. Legea nu oferă accesul la servicii de asistență relevante destinate solicitanților cu tulburări mintale.

În concluzie, garanțiile procedurale oferite de sistemul național de azil persoanelor cu necesități speciale sunt limitate și insuficiente pentru a răspunde nevoilor acestora în vederea asigurării accesului efectiv la procedura de azil. Legea 270/2008 cuprinde doar anumite aspecte ale procedurii de azil aplicate în raport cu solicitanții de azil cu necesități speciale, deseori reglementările având un caracter fragmentar, lipsite de coerență și claritate a procedurii la toate etapele. Lipsa unor prevederi cu privire la obligativitatea identificării nevoilor speciale ale persoanelor vulnerabile în materie de procedură, afectează accesul efectiv al acestora la garanții procedurale speciale și împiedică exercitarea efectivă a dreptului de azil și a altor drepturi ale omului.

RECOMANDĂRI:

- Oferirea unei definiții extinse a persoanelor vulnerabile care au nevoie de garanții procedurale și de primire speciale, pentru o mai bună înțelegere și răspuns la aceste necesități și pentru a respecta obligațiile care decurg din dreptul internațional.
- Extinderea categoriilor de persoane cu necesități speciale în acord cu acquis-ul Uniunii Europene în domeniul azilului și cu dreptul internațional.
- Completarea Legii 270/2008 cu reglementări prin care să fie instituită obligativitatea identificării nevoilor speciale ale persoanelor vulnerabile solicitante de azil.
- Elaborarea mecanismelor de identificare rapidă și eficientă a persoanelor vulnerabile, de evaluare a nevoilor speciale ale acestora în materie de procedură pentru oferirea sprijinului relevant, în funcție de aceste nevoi speciale.

74 A se vedea: art. 73 din Legea 270/2008 privind azilul în Republica Moldova

- Consolidarea garanțiilor procedurale, precum și a măsurilor de sprijin care se acordă persoanelor cu necesități speciale, pentru a asigura solicitanților de azil cu nevoi speciale accesul efectiv la procedura de azil și capacitatea de a-și exercita dreptul de azil și alte drepturi ce le revin.

3.1.5. Detenția imigrațională a solicitanților de azil și alternativele la detenție

Drepturile la libertate și securitate personală reprezintă drepturi fundamentale, care se reflectă în interdicția la nivel internațional a privării de libertate arbitrară și care sunt susținute de dreptul la libera circulație.

Convenția din 1951, prin prevederile art. 31, obligă statele contractante să nu aplice sancțiuni penale refugiaților pe motivul intrării sau șederii lor neregulamentare și să nu instituie restricții în ce privește libertatea de circulație a acestora, decât dacă aceste restricții sunt necesare. Restricțiile pot fi aplicate numai până la reglementarea statutului lor de refugiați în țara respectivă sau până la admiterea în altă țară. Aceste reglementări sunt esențiale pentru scopul Convenției, asigurând că refugiații pot avea acces efectiv la protecție internațională și constituie o clauză de nepenalizare pentru refugiații care intră sau sunt prezenți pe teritoriul unui stat parte fără autorizație.

Pentru ca art. 31 alin. (1) din Convenția din 1951 să fie eficient, acesta trebuie să fie aplicat în privința fiecărei persoane care are sau pretinde că are nevoie de protecție internațională și trebuie să înceteze să fie aplicat numai după ce a fost emisă o decizie finală asupra cererii de azil, după o procedură echitabilă, care a decis altfel. Art. 31 alin. (1) se aplică, de asemenea, solicitanților de azil, cererile cărora sunt considerate inadmisibile, întrucât nu s-a luat încă o decizie cu privire la calitatea de refugiat a acestora.

Implementarea efectivă a art. 31 din Convenția de la Geneva ține de responsabilitatea tuturor puterilor statului – legislativă, executivă și judecătorească – și implică cooperare, coordonare și comunicare între instituții și actori, în special autoritățile de control la frontieră, autoritățile de urmărire penală și cele de azil.⁷⁵

Articolul 9 din Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice proclamă dreptul la libertatea și securitatea persoanei și interzice arestarea sau detenția arbitrară și statuează că nimeni nu poate fi privat de libertatea sa decât pentru motive legale și în conformitate cu procedura prevăzută de lege.⁷⁶

Potrivit art. 5 din Convenția europeană a drepturilor omului, nimeni nu poate fi lipsit de libertatea sa, cu excepția cazurilor excepționale și în conformitate cu legislația. Convenția cuprinde o listă exhaustivă a motivelor de detenție, unul dintre acestea fiind acela de a preveni intrarea neautorizată sau facilitarea îndepărtării unei persoane, iar articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție se referă la restricțiile privind libertatea de circulație, cu condiția că statul în cauză a ratificat acest Protocol. Restricția asupra acestei libertăți trebuie să fie necesară și proporțională și să respecte scopurile definite la articolul 2 alineatul (2) din Protocolul nr. 4. Această dispoziție se aplică numai în cazul persoanelor care se află „în mod legal pe teritoriu”, prin urmare nu se referă la persoanele în situație de ședere neregulamentară.

Pentru a stabili dacă situația unei persoane este protejată în temeiul art. 5 din Convenție sau al articolului 2 din Protocolul nr. 4, CtEDO consideră că trebuie să aibă loc o evaluare a situației fiecărei persoane în parte, ținând cont de o serie de criterii, cum ar fi: tipul, durata, efectele și modul de punere în aplicare a măsurii în cauză. Diferența dintre privarea de libertate și limitarea libertății de circulație este dată de Curte în fiecare caz aparte, în funcție de grad sau intensitate și nu de natura sau motivul măsurii. Evaluarea depinde de faptele specifice fiecărui caz. Pentru a face o distincție între restrângerea libertății de circulație și privarea de libertate în contextul reținerii cetățenilor străini în zone de tranzit aeroportuare și în centre de recepție pentru identificarea și înregistrarea imigranților, Curtea ține cont de următorii factori, rezumați după cum urmează: i) situația specifică a persoanei și opțiunile pe care le are, ii) regimul juridic aplicabil din statul respectiv și scopul acestuia, iii) durata relevantă, în special din perspectiva scopului și a protecției procedurale oferite reclamanților în timpul respectiv și iv) natura și gradul restricțiilor efectiv impuse sau suportate de către reclamanți.⁷⁷

Legislația UE prevede dreptul la libertate și la siguranță în conformitate cu articolul 6 din Carta drepturilor fundamentale a UE. Dreptul secundar care reglementează detenția în contextul azilului și în așteptarea returnării sunt reglementate de două regimuri legale diferite. Privarea de libertate este reglementată în art.

75 A se vedea: UNHCR Detention Guidelines <https://www.unhcr.org/fr-fr/en/media/unhcr-detention-guidelines>

76 Pentru informații suplimentare, a se vedea Comentariul general nr. 35 la Pact, disponibil la: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/general-comment-no-35-article-9-liberty-and-security-person>

77 Ghid privind articolul 5 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Dreptul la libertate și la siguranță, actualizat la 31 decembrie 2021, disponibil la: [Guide on Article 5 - Right to liberty and security \(Romanian\) \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/treaties/Convention_individual_protections_of_fundamental_rights/article5.aspx)

8 din Directiva 2013/33/UE⁷⁸ și art. 28 din Regulamentul Dublin⁷⁹ pentru solicitanții de azil, și în art. 15 din Directiva 2008/115⁸⁰ privind returnarea - pentru persoanele supuse procedurilor de returnare. Interpretând aceste dispoziții, CJUE a subliniat că, având în vedere importanța dreptului la libertate consacrat la articolul 6 din Cartă și gravitatea ingerinței pe care o reprezintă detenția în acest drept, limitările privind exercitarea acestui drept trebuie să se aplice numai în măsura în care este strict necesar.⁸¹ Pentru ca detenția să nu fie arbitrară, trebuie să fie îndeplinite anumite cerințe, cum ar fi, motivarea oricărei detenții și permiterea accesului persoanei deținute la un control judiciar rapid. În ceea ce privește conceptul de „detenție”, această noțiune înseamnă „orice măsură de izolare a unui solicitant de protecție internațională într-un loc determinat, în care solicitantul este lipsit de libertatea de circulație. Detenția presupune o lipsire de libertatea de circulație, și nu doar o simplă restricție a acesteia, lipsire care se caracterizează prin faptul de a izola persoana în cauză de restul populației într-un loc determinat”⁸²

Directiva 2013/33/UE subliniază faptul că detenția trebuie să constituie obiectul principiului necesității și proporționalității, să fie o măsură de ultimă instanță și că poate fi aplicată numai după ce toate măsurile neprivative de libertate alternative la detenție au fost examinate în mod corespunzător și au fost considerate ineficiente în cazul respectiv. Alternative la detenția imigrațională, și că orice măsură alternativă detenției trebuie să respecte drepturile fundamentale ale omului ale solicitanților de azil. Pentru evitarea detenției arbitrare a fost adoptată o listă exhaustivă a motivelor de plasare în detenție a unui solicitant de azil:

- pentru a stabili sau verifica identitatea și cetățenia acestuia;
- pentru a stabili elementele cererii de azil, care nu pot fi obținute fără recurgerea la detenție, în special atunci când există un risc de sustragere a solicitantului;
- pentru a decide, în cadrul unei proceduri, privind dreptul acestuia de a intra pe teritoriu;
- dacă este plasat în detenție, supus procedurii de returnare în temeiul Directivei 2008/115/CE și introduce solicitarea de protecție internațională pentru a amâna sau împiedica returnarea;
- când rațiunile de protejare a securității naționale sau a ordinii publice o cer;
- în conformitate cu art. 28 din Regulamentul Dublin, care, **în anumite condiții**, permite plasarea în detenție pentru siguranța procedurilor de transfer pe baza regulamentului.

În conformitate cu Directiva 2008/115/CE, detenția resortisanților țărilor terțe este supusă principiului necesității și proporționalității și este posibilă numai atunci când alte măsuri suficiente, dar mai puțin coercitive, nu pot fi aplicate efectiv în fiecare caz individual. Detenția ar trebui să fie pentru o perioadă minim posibilă și să fie menținută doar „atât timp cât măsurile de îndepărtare sunt în curs și executate cu diligența necesară”. Detenția este permisă pentru următoarele două motive, în special atunci, când există un risc de plecare voluntară sau de alte imixțiuni grave în procesul de returnare sau îndepărtare: pentru a pregăti procesul de returnare și/sau în vederea desfășurării procesului de îndepărtare.

De asemenea, ambele directive limitează perioadele de detenție; restricționează detenția persoanelor vulnerabile, în special a copiilor; oferă garanții legale (de exemplu, acces la asistență juridică gratuită, informarea în scris în cazul formulării unei căi de atac către un organ de detenție); introduce condiții de primire specifice pentru centrele de detenție, precum accesul la spații deschise și contactul cu avocații, organizații neguvernamentale și membri ai familiei.

Astfel, în conformitate cu standardele internaționale și legislația UE, privarea de libertate din motive legate de imigrare poate fi folosită doar ca măsură de ultimă instanță, cu evaluarea fiecărui caz individual pentru

78 Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare), disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033>

79 Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (reformare), disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604>

80 Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere neregulamentară, disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>

81 A se vedea: JUDGMENT OF THE COURT (Fourth Chamber) 14 September 2017 (*) ECLI:EU:C:2017:680 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=B404278FD654DEB1385E08633ECBB3A9?text=&docid=194431&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2747048>

82 A se vedea Hotărârea CJUE ECLI:EU:C:2020:367 din 14 mai 2020, disponibil la: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=226495&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4407224>

a determina dacă sunt îndeplinite toate condițiile prealabile necesare pentru a preveni **detenția arbitrară**. Aceasta trebuie să constituie o măsură extremă, prevăzută în legislația națională și aplicată doar când este absolut necesar, proporțional cu un scop legitim și în conformitate cu tratatele internaționale. În contextul aplicării măsurii detenției asupra solicitanților de azil, se remarcă trei scopuri, în conformitate cu dreptul internațional, pentru care această măsură se poate dovedi necesară într-un anumit caz: protejarea ordinii publice, a sănătății publice și a securității naționale.

Potrivit jurisprudenței CtEDO, „garanția împotriva arbitrariului” semnifică că o astfel de detenție ar trebui să fie de bună-credință; să fie strâns legată de scopul de prevenire a intrării ilicite pe un teritoriu; executată în condițiile unei detenții adecvate, întrucât o astfel de măsură nu se aplică infractorilor, ci străinilor care, de obicei, de frică pentru viața lor, au fugit din propria țară; în fine, de o durată rezonabilă necesară pentru îndeplinirea scopului acesteia. Curtea exprimă rezerve față de practica autorităților care plasează solicitanții de azil în detenție în mod automat fără a proceda la o evaluare individuală a situației fiecăruia în parte.⁸³

De vreme ce solicitarea azilului nu este un act ilegal, orice restricții impuse persoanelor care își exercită acest drept trebuie să fie în limitele legii, atent circumscrise și supuse unei revizuii prompte. Respectarea dreptului de a solicita azil implică instituirea unor mecanisme deschise și umane de recepție a solicitanților de azil, inclusiv un tratament în siguranță, demnitate și compatibil cu drepturile omului.

Legislația Republicii Moldova nu prevede plasarea în detenție (custodie publică) a solicitanților de azil, cu excepția situațiilor în care, pentru rațiuni de securitate națională sau de ordine publică, se impune returnarea de pe teritoriul țării.⁸⁴ Primirea solicitanților de azil se efectuează în centre de cazare aflate în subordinea IGM. Conform Legii nr. 270/2008, în acord cu Convenția din 1951, solicitanții de azil sunt exceptați de la aplicarea de sancțiuni penale pentru intrare sau ședere neregulamentară pe teritoriul Republicii Moldova, această bună practică contribuind la accesul neîngrădit pe teritoriu și la procedura de azil al persoanelor care au nevoie de protecție internațională.

Totodată, potrivit Legii nr. 200/2010, poate fi luat în custodie publică străinul care nu a executat decizia de returnare sau care nu a putut fi returnat, care a trecut sau care a încercat să treacă neregulamentar frontiera de stat, care a intrat în țară în perioada de interdicție dispusă anterior, a cărui identitate nu a putut fi stabilită, care a fost declarat indezirabil, în privința căruia a fost dispusă expulzarea sau dacă există riscul sustragerii acestuia. Minorii neînsoțiți și familiile cu minori sunt luați în custodie publică numai în ultimă instanță și pentru o perioadă minimă. Străinii luați în detenție (custodie publică) sunt plasați în Centrul de plasament temporar al străinilor administrat de IGM.

Cadrul normativ național nu conține reglementări privind alternativele la custodia publică (detenția imigrațională).

De fapt, nu există dovezi conform cărora detenția are vreun efect de restrângere a imigrației neregulamentare. Indiferent de un astfel de efect, politicile privind detenția (custodia publică) ce vizează limitarea acestui fenomen sunt considerate ilegale, în conformitate cu dreptul internațional al drepturilor omului, pentru că nu au la bază o evaluare individuală a oportunității plasării în detenție. Or, există numeroase modalități prin care poate fi abordată problema imigrației neregulamentare - altele decât detenția (custodia publică) - care iau în considerare preocupările guvernelor, precum și circumstanțele particulare ale persoanei în cauză.⁸⁵

Luarea în considerare a alternativelor la detenție mai puțin invazive în scopul controlului imigrației este necesară pentru a proteja împotriva detenției arbitrare în temeiul art. 9 alin. (1) din Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, precum și în conformitate cu Ghidul privind detenția, elaborat de UNHCR în anul 2012 (Liniile directoare ale UNHCR privind criteriile și standardele aplicabile în legătură cu detenția solicitanților de azil și alternativele la detenție (Orientarea 4.1.).⁸⁶ Diverse organisme ale Consiliului Europei au subliniat, de asemenea, că detenția va fi permisă numai dacă este în conformitate cu o procedură prevăzută de lege și numai dacă, după o examinare atentă și individuală a necesității privării de libertate, s-a stabilit că măsurile mai puțin coercitive nu pot fi aplicate în mod eficient în fiecare caz. Alternativele la detenție, fezabile în fiecare caz în parte, ar trebui să fie întotdeauna căutate și găsite ineficiente înainte de a se lua orice ordin de

83 Ghid privind articolul 5 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Dreptul la libertate și la siguranță, actualizat la 31 decembrie 2021, disponibil la: [Guide on Article 5 - Right to liberty and security \(Romanian\) \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/treaties/european_convention_on_human_rights/article_5.aspx)

84 A se vedea: art. 11 din Legea nr. 270 din 18.12.2008 privind azilul

85 Raportul Raportorului Special ONU privind drepturile omului în cazul migranților François Crépeau, A/HRC/20/24, 2 aprilie 2012, disponibil la: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/502e0bb62.html>

86 A se vedea: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51b198514>

detenție.⁸⁷ Cele douăzeci de orientări ale Consiliului Europei privind returnarea forțată stabilesc un principiu general, conform căruia, alternativele la detenția imigranților ar trebui luate în considerare în primul rând (Orientarea 6).⁸⁸

În cazul persoanelor care solicită protecție internațională, Ghidul privind detenția stabilește regulile internaționale care guvernează deciziile de a reține persoanele care solicită protecție internațională și standardele de tratament la care au dreptul, și anume:

Linii directoare ale UNHCR privind detenția			
Linia directoare 1	Dreptul de a solicita azil trebuie respectat		
Linia directoare 2	Dreptul la libertate și securitate personală și la libertate de circulație se aplică solicitanților de azil		
Linia directoare 3	Detenția trebuie să fie în conformitate cu și autorizată prin lege		
Linia directoare 4	Detenția nu trebuie să fie arbitrară, iar orice decizie de detenție trebuie să aibă la bază o evaluare a circumstanțelor specifice ale persoanei, în conformitate cu următoarele:		
	Linia directoare 4.1	Linia directoare 4.2	Linia directoare 4.3
	Detenția este o măsură excepțională și se justifică doar într-un scop legitim	La detenție trebuie să se recurgă doar atunci când se stabilește că aceasta este necesară, rezonabilă în toate circumstanțele și proporțională cu un scop legitim	Alternativele la detenție trebuie să fie luate în considerare
Linia directoare 5	Detenția nu trebuie să fie discriminatorie		
Linia directoare 6	Detenția pe o perioadă nedeterminată este arbitrară, iar limita maximă a detenției trebuie să fie reglementată prin lege		
Linia directoare 7	Deciziile de detenție sau de prelungire a detenției trebuie să fie luate în baza protecțiilor procedurale		
Linia directoare 8	Condițiile de detenție trebuie să fie umane și demne		
Linia directoare 9	Circumstanțele specifice și nevoile solicitanților de azil trebuie să fie luate în considerare		
Linia directoare 10	Detenția trebuie să fie supusă monitorizării și inspecției independente		

Pe lângă asigurarea respectării standardelor privind drepturile omului, UNHCR încurajează guvernele să își revizuiască politicile și practicile în materie de detenție în baza celor mai recente cercetări și analize comparative realizate asupra alternativelor la detenția imigranților.

O sursă utilă în acest sens ar fi compilația Agenției pentru Drepturi Fundamentale a UE (FRA) „Alternative la detenție pentru solicitanții de azil și persoanele aflate în proceduri de returnare”.⁸⁹ Această compilație este adresată factorilor de decizie și practicienilor care promovează utilizarea alternativelor la detenție și prezintă diverse instrumente și materiale de cercetare, împreună cu standardele internaționale privind drepturile omului și cadrul legal al UE. Compilația oferă o selecție a instrumentelor privind dreptul la libertate, a instrumentelor neobligatorii ale ONU și ale CoE privind alternativele la detenție și a reglementărilor UE în acest domeniu, a jurisprudenței CtEDO, Curții de Justiție a UE și a Comitetului ONU pentru Drepturile Omului privind alternativele la detenție, a instrumentelor dezvoltate recent și a publicațiilor de cercetare.

87 A se vedea: Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration. Analysis of the Steering Committee for Human Rights adopted on 7 December 2017 <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>

88 A se vedea: Twenty Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Forced Return, September 2005 https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf

89 A se vedea: Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures, 9 October 2015 <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/alternatives-detention-asylum-seekers-and-people-return-procedures#>

Alternativele la detenție, dintre care multe pot fi utilizate în combinație, pot fi grupate, în linii mari, în următoarele categorii:

- obligația de a preda pașapoartele sau documentele de călătorie;
- restricții de rezidență, cum ar fi obligația de a locui și înopta la o anumită adresă;
- liberare pe cauțiune și oferirea garanțiilor de către terți;
- raportarea periodică către autorități (poliție sau autorități competente în materie de migrație);
- plasarea în instituții de tip deschis cu sprijin de caz;
- monitorizarea electronică.

Obligația de a preda pașapoartele sau documentele de călătorie poate fi impusă fie ca măsură unică, fie împreună cu alte alternative, cum ar fi obligația de a nu părăsi o anumită locație sau zonă. Este o măsură blândă care servește, în esență, pentru a asigura că documentele de identitate și de călătorie valabile nu sunt pierdute sau distruse în perioada necesară pentru pregătirea procesului de returnare și de îndepărtare.

Restricțiile de rezidență impun obligația de a rămâne la o anumită adresă sau de a locui într-o anumită zonă geografică, fiind adesea combinată cu cerința de raportări periodice. Locațiile desemnate pot fi facilități deschise sau semiînchise administrate de stat sau de ONG-uri, precum și hoteluri, pensiuni sau locuințe private. Regimul impus poate varia, dar, în general, persoana trebuie să fie prezentă la locația desemnată în anumite intervale de timp, în timp ce absențele pot fi permise doar cu o justificare bine întemeiată.

Liberarea pe cauțiune și oferirea garanțiilor de către terți. În contextul dreptului penal nu este ceva neobișnuit să fie aplicată liberarea pe cauțiune a unei persoane reținute și înlocuirea acestei măsuri, în anumite circumstanțe, cu alte măsuri preventive. Eliberarea bazată pe garanții financiare este utilizată rar în procedurile de azil și de returnare, parțial pentru că se presupune că solicitanții de azil sau străinii aflați în procedura de returnare nu ar dispune de mijloace financiare pentru a depune cauțiunea.

Raportarea periodică către autorități obligă persoanele să se prezinte la poliție sau la autoritățile de imigrare la intervale regulate de timp și reprezintă una dintre cele mai frecvente alternative la detenție. Obligația de raportare zilnică, săptămânală sau lunară poate fi impusă ca cerință suplimentară față de obligația de a locui într-o anumită regiune sau locație.

Plasarea în unități deschise cu sprijin de caz este o alternativă inovatoare la detenție, care îmbină munca socială cu timpul petrecut în locații/instituții desemnate. Solicitanții de azil sau străinii aflați în procedură de returnare sunt plasați în spații deschise și beneficiază de consiliere individuală cu privire la situația personală și opțiunile existente. Această formă alternativă a fost instituită ca urmare a dovezilor, conform cărora respectarea unei decizii de returnare depinde de nivelul de încredere pe care persoana afectată de decizie îl are în fața autorităților din țara gazdă. O astfel de încredere este formată prin consiliere individuală și contacte cu actorii externi, cum ar fi ONG-urile.

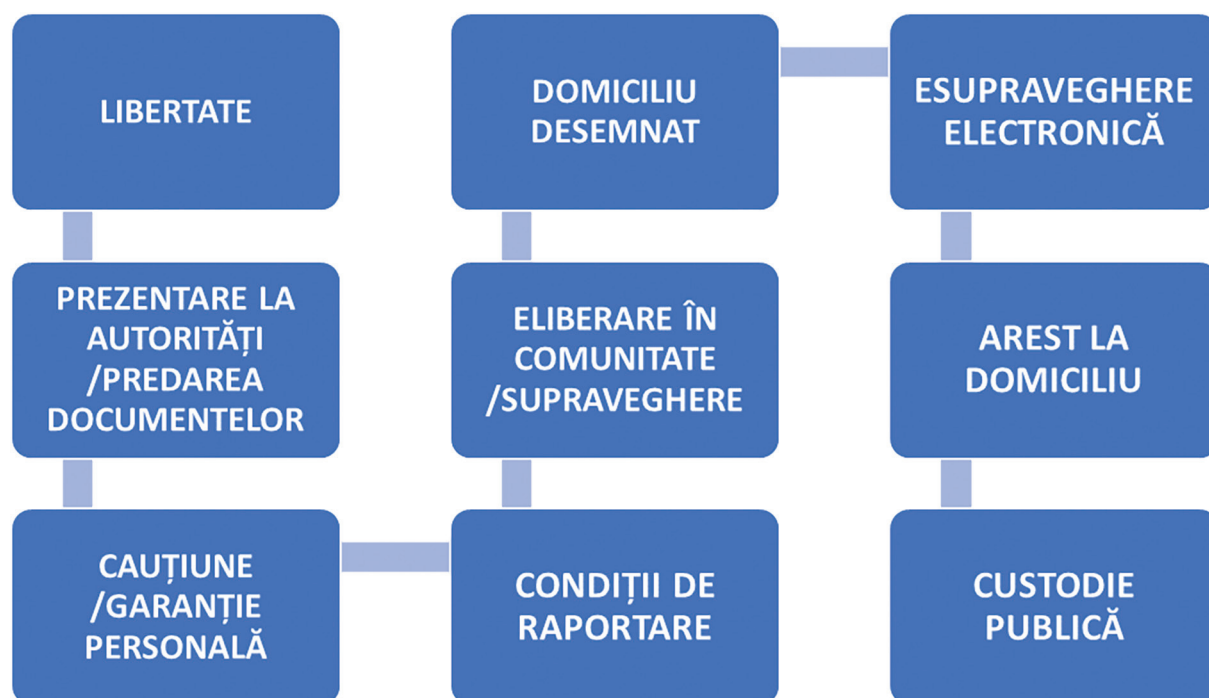
Monitorizarea electronică este utilizată, în primul rând, în contextul dreptului penal. Utilizarea acesteia în calitate de alternativă la detenție pentru solicitanții de azil și persoanele aflate în procedură de returnare este limitată. Monitorizarea electronică este cea mai invazivă dintre alternativele la detenție, deoarece interferează substanțial cu dreptul la viață privată a unei persoane, restricționează libertatea de circulație și poate avea un impact negativ asupra demnității acesteia. Astfel, utilizarea acesteia în domeniul migrației a fost criticată de diferite organisme de apărare a drepturilor omului, deoarece aceasta poate duce la discriminare prin asocierea potențială a persoanelor care poartă brățări electronice cu infractorii.

Similar detenției, alternativele la această măsură trebuie să fie în egală măsură reglementate de **legi și norme legale** în vederea evitării impunerii arbitrare de restricții asupra libertății în general sau a libertății de circulație. Principiul certitudinii legale impune o reglementare adecvată a acestor alternative, iar reglementările trebuie să specifice și să explice alternativele disponibile, criteriile care se aplică utilizării acestora, precum și autoritățile responsabile de implementarea și punerea lor în aplicare.

Alternativele la detenție ce restricționează libertatea solicitanților de azil pot avea impact asupra drepturilor omului și sunt **supuse standardelor în materie de drepturi ale omului**, inclusiv revizuirea periodică a fiecărui caz de către o instituție independentă. Persoanele, în privința cărora se aplică alternativele la detenție, trebuie să beneficieze de acces în timp util la mecanisme efective de contestare, precum și la căi de atac eficiente, după caz. Alternativele la detenție trebuie să fie disponibile nu doar teoretic, ci să fie accesibile și în practică.

În conceperea alternativelor la detenție este important să fie respectat principiul **interferenței minime** și să fie acordată o atenție deosebită situației specifice a grupurilor vulnerabile, cum ar fi copiii, femeile însărcinate,

persoanele în etate sau persoanele cu dizabilități sau care au suferit traume. Cu toate acestea, acest lucru ar trebui să țină seama de consensul internațional potrivit căruia copiii, în principiu, nu ar trebui să fie deținuți.



Bunele practici indică faptul că alternativele au cea mai mare eficacitate atunci când solicitanții de azil:

- sunt tratați cu demnitate, umanism și respect pe tot parcursul procedurii de azil;
- sunt informați clar și la obiect, în fiecare etapă, cu privire la drepturile și obligațiile acestora asociate cu alternativele la detenția imigrațională, precum și la consecințele nerespectării acestora;
- beneficiază de acces la consiliere juridică pe tot parcursul procedurii;
- beneficiază de sprijin material adecvat, cazare și alte condiții de recepție, sau acces la mijloace de subsistență (inclusiv drept de muncă);
- pot să beneficieze de servicii individualizate de management de caz în legătură cu cererile de azil depuse.

Luarea în detenție a copiilor migranți este o provocare majoră pentru toate statele, inclusiv luarea în detenție a familiilor cu minori. Deși măsura de detenție nu este aplicată efectiv și în privința copiilor care însoțesc membrii familiei sau reprezentantul legal, aceștia sunt luați în detenție împreună cu familia sau reprezentantul legal, fiind supuși astfel la măsuri de restrângere a unor drepturi.

Detenția copiilor în contextul azilului și imigrației contravine dreptului internațional în domeniul drepturilor omului, în opinia Grupului de lucru ONU privind detenția arbitrară, al Comitetului ONU pentru drepturile copilului și al Raportorului Special pentru tortură și alte pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante. Or, copiii sunt protejați împotriva detenției arbitrare nu numai prin garanțiile generale aplicabile adulților, dar și prin măsuri suplimentare special concepute pentru a le proteja nevoile specifice ca persoane vulnerabile. Acestea derivă în mare parte din principiul interesului superior al copilului⁹⁰, dreptul copilului de a se dezvolta și dreptul la respectarea vieții de familie. În plus, există garanții speciale care se aplică numai pentru copiii neînsoțiți. Copiii neînsoțiți sunt deosebit de vulnerabili și, prin urmare, au dreptul la protecție specială.⁹¹

90 A se vedea: Children in migration: fundamental rights at European borders. Joint note by the Council of Europe and the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 18 December 2023, pag.6
<https://rm.coe.int/prems-162623-gbr-2050-children-in-migration-16x24-web-bat/1680add8c8>

91 A se vedea: Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures, 9 October 2015
<https://fra.europa.eu/en/publication/2015/alternatives-detention-asylum-seekers-and-people-return-procedures#>

Astfel, Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei consideră că, în principiu, copiii migranți ar trebui să nu fie supuși detenției în contextul imigrației și azilului. Comisarul a subliniat, de asemenea, că „faptul că are un copil la întreținere trebuie să reprezinte un motiv pentru ca un adult să nu fie deținut, cu excepția cazului în care există o ordonanță legală a unei instanțe penale.” CtEDO a statuat că vulnerabilitatea extremă a copiilor și natura intimă inerentă a detenției le provoacă stres și anxietate. Copiii aflați în detenție sunt extrem de vulnerabili ca rezultat al sentimentelor de suferință și inferioritate în astfel de situații, care pot pune în pericol dezvoltarea lor.⁹² În cele din urmă, Comitetul European pentru prevenirea torturii și a tratamentelor sau pedepselor inumane sau degradante (CPT) consideră, de asemenea, că statele membre ale CoE ar trebui să depună eforturi pentru a evita recurgerea la privarea de libertate a unui migrant care este copil aflat în situație neregulamentară. În conformitate cu principiul interesului superior al copilului, așa cum este formulat în articolul 3 al Convenției ONU privind drepturile copilului, detenția copiilor nu poate fi justificată numai pe baza faptului că minorii sunt neînsoțiți sau separați, sau în baza statutului lor de migrant, sau de reședință, sau de lipsa acestora. Aceasta se aplică atât copiilor însoțiți, cât și copiilor neînsoțiți.⁹³

Hotărârea Curții din 17 ianuarie 2023 în cauza **Minasian și alții c. Moldovei**, a constatat că violarea art. 5 § 1 din Convenție – detenția copiilor minori fără vreo bază legală, acompaniind mama acestora în detenție și omisiunea instanțelor naționale de a examina chestiunea dacă detenția copiilor este o măsură de ultim resort și dacă centrul de detenție este corespunzător pentru adăpostirea familiilor cu copii minori; violarea art. 5 § 4 din Convenție – incapacitatea copiilor de a contesta legalitatea detenției acestora.

Totodată, în situația când sunt implicați și copiii, CtEDO a considerat în mod excepțional că privarea de libertate ar putea fi necesară doar pentru a-și atinge scopul, și anume expulzarea întregii familii. Prezența unui copil într-un loc de detenție pentru adulți nu este conformă cu art. 5 alin. 1 (f) din Convenție, decât dacă autoritățile au recurs la această măsură în ultimă instanță și doar după ce au verificat că o altă măsură mai puțin restrictivă nu putea fi aplicată.⁹⁴

În concluzie, la analiza luării în custodie publică a copiilor care însoțesc părinții sau un alt reprezentant legal este necesar a se avea în vedere: dreptul la familie, dreptul la viață privată a familiei, condițiile centrelor de cazare, accesul la educație, integrarea socială. În toate cazurile trebuie să prevaleze interesul superior al copilului.

Utilizarea alternativelor la detenție aduce beneficii atât statului, cât și indivizilor, deoarece, pe de o parte, sunt mai rentabile și, pe de altă parte, sunt mai puțin restrictive și asigură într-o măsură mai mare respectarea drepturilor omului, decât privarea de libertate. Deși practic în toate statele membre ale UE există reglementări cu privire la măsurile alternative la detenție, acestea sunt încă prea puțin aplicate, și chiar dacă există, sunt aplicate, în special, în cazurile care implică persoane deosebit de vulnerabile. Mai multe state membre ale UE încă nu colectează statistici privind alternativele la detenție, ceea ce face dificilă evaluarea măsurii în care acestea sunt utilizate în realitate.

RECOMANDĂRI

- Modificarea Legii 200/2010 prin introducerea reglementărilor ce ar prevedea mai multe măsuri neprivative de libertate alternative detenției imigraționale.
- Stabilirea expresă în textul Legii 200/2010 a procedurii de plasare în detenție doar ca o ultimă soluție, pentru o perioadă minim posibilă, sub rezerva testelor de proporționalitate și necesitate și numai după examinarea în mod corespunzător a tuturor măsurilor neprivative de libertate alternative detenției.

3.1.6. Evitarea abuzului la procedura de azil. Retragerea statutului de refugiat

Abuzul la procedura de azil reprezintă situația în care solicitantul unei forme de protecție internațională este conștient de faptul că nu are nevoie de protecție și poate reveni fără probleme în țara sa. De regulă, abuzul la procedura de azil implică depunerea de cereri de protecție internațională pe teritoriul unuia sau mai multor state cu scopul vădit de a-și asigura șederea pe teritoriul statului sau statelor respective, chiar dacă solicitantul nu se încadrează în categoria persoanelor eligibile pentru a obține o formă de protecție internațională. Astfel, străinii solicită protecție internațională sub diferite pretexte care, în multe cazuri, sunt de ordin economic și care nu au legătură cu condițiile minime care trebuie îndeplinite pentru acordarea unei forme de protecție.

92 CEDO, Kanagaratnam and Others v. Belgium, No. 15297/09, 13 December 2011, para. 67–69.

93 Ibidem

94 Ibidem

Pentru prima dată, necesitatea măsurilor pentru a răspunde problemei cererilor de azil vădit nefondate sau abuzive a fost recunoscută în Concluzia nr. 28 (XXXIII)-1982⁹⁵ Comitetul Executiv al UNHCR, cu mențiunea că decizia prin care o cerere este declarată în mod vădit nefondată sau abuzivă ar trebui să fie luată numai de către sau cu trimitere la autoritatea competentă să determine statutul de refugiat. Ulterior, în Concluzia nr.30 (XXXIV)-1983⁹⁶ Comitetul Executiv al UNHCR a recunoscut că cererile de azil depuse de persoane care nu îndeplinesc criteriile stabilite de Convenția de la Geneva din 1951 constituie o problemă serioasă în mai multe state, acestea fiind împovărătoare pentru autorități și în detrimentul solicitanților de azil care au motive întemeiate pentru a solicita recunoașterea statutului de refugiat. UNHCR a statuat că procedurile naționale pentru determinarea statutului de refugiat pot conține dispoziții speciale cu privire la examinarea rapidă a cererilor neîntemeiate.

Conform Orientărilor Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind protecția drepturilor omului în contextul procedurilor accelerate de azil din 01.07.2009,⁹⁷ procedura derogă de la termenele și/sau garanțiile procedurale aplicabile în mod normal în vederea accelerării procesului decizional. Procedurile prin care un stat poate declara o cerere inadmisibilă fără a examina fondul cererii intră, de asemenea, în domeniul de aplicare a Orientărilor.

Directiva 2013/32/UE recunoaște, în considerentul 18 din preambul și în art. 31 alin. (2), că este în interesul statelor membre ale UE și în interesul solicitanților de protecție internațională ca deciziile cu privire la cererile de protecție internațională să fie luate cât mai curând posibil, dar precizează în mod clar că rapiditatea procedurii de azil nu poate influența asupra „unei examinări corespunzătoare și complete”. Astfel, statele membre pot prevedea accelerarea unei proceduri de examinare în conformitate cu principiile și garanțiile de bază prevăzute în Capitolul II, „Principii fundamentale și garanții” din Directiva 2013/32/UE și/sau efectuarea acesteia la frontieră sau în zonele de tranzit numai în cazurile limitate prevăzute la art. 31 alin. (8) din Directivă, după cum urmează: irelevanța faptelor prezentate de solicitant; proveniența dintr-o țară de origine sigură; prezentarea documentelor false sau tănuirea informațiilor/documentelor relevante care ar avea o influență nefavorabilă asupra deciziei; distrugerea cu rea-credință a documentelor de identitate sau de călătorie; depunerea declarațiilor incoerente și contradictorii, false sau puțin plauzibile care contrazic informațiile verificate; introducerea unei cereri ulterioare de protecție internațională care nu este inadmisibilă în conformitate cu art. 40 alin. (5);⁹⁸ depunerea cererii pentru a amâna sau a împiedica punerea în executare a unei decizii de expulzare; intrarea pe teritoriul unui stat membru în mod neregulamentar sau prelungirea ilegală a șederii, fără motiv viabil, fie neprezentarea la autorități, fie nedepunerea cererii de protecție internațională cât mai curând posibil, refuzul de a se lua amprente; prezentarea pericolului pentru securitatea națională sau ordinea publică.

Potrivit Directivei 2013/32/UE, statele membre pot considera o cerere: (i) nefondată - în cazul în care s-a stabilit că solicitantul nu îndeplinește condițiile pentru obținerea protecției internaționale; (ii) vădit nefondată - în cazul cererilor nefondate în care se aplică oricare dintre situațiile enumerate în alineatul anterior, dacă este definită ca atare în legislația internă; (iii) inadmisibilă - în cazul în care un alt stat membru a acordat protecție internațională, o țară care nu este stat membru este considerată ca prima țară de azil a solicitantului sau este considerată ca țară terță sigură pentru solicitant, cererea este o cerere ulterioară în care nu au fost prezentate elemente sau date noi, o persoană aflată la întreținerea solicitantului depune o cerere după ce și-a dat consimțământul, astfel încât cazul său să fie examinat în cadrul unei cereri făcute în numele său.

Pentru prevenirea abuzului la procedura de azil, art. 20 din Directiva 2013/33/UE oferă statelor membre posibilitatea de a limita sau retrage beneficiile condițiilor materiale de primire în circumstanțe prestabilite: cazare, hrană și îmbrăcăminte furnizate în natură sau sub formă de alocații financiare sau tichete, ori printr-o combinație a acestor trei elemente, precum și o alocație zilnică.

În Republica Moldova, prin art. 62 din Legea 270/2008 este instituită procedura rapidă de examinare a cererilor de azil care sunt (i) abuzive; (ii) evident nefondate; (iii) înaintate de persoane care prezintă pericol pentru siguranța națională ori pentru ordinea publică.

Cererea de azil este considerată abuzivă dacă: solicitantul a dus în eroare autoritățile în ceea ce privește identitatea și/sau cetățenia sa prin prezentarea informațiilor sau documentelor false ori prin tănuirea informațiilor și a documentelor relevante care ar fi putut avea o influență nefavorabilă asupra deciziei; solicitantul a depus o

95 A se vedea: Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975 – 2017 (Conclusion No. 1 – 114) <https://www.refworld.org/docid/5a2ead6b4.html>

96 Disponibil la: <https://www.refworld.org/docid/3ae68c6118.html>

97 Disponibil la: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805b15d2

98 „În cazul în care o cerere ulterioară nu este examinată în continuare în temeiul prezentului articol, aceasta este considerată inadmisibilă, în conformitate cu art. 33 alin. (2) lit. (d)”

altă cerere de azil, furnizând alte date personale; solicitantul nu a furnizat nicio informație care să stabilească identitatea sau cetățenia sa ori nu a prezentat cu rea-credință acte de identitate sau documente de călătorie care ar putea contribui la stabilirea identității sau cetățeniei sale; solicitantul a depus cerere pentru a amâna sau împiedica punerea în executare a unei decizii anterioare sau iminente de expulzare. Cererea de azil este considerată vădit nefondată în următoarele situații: solicitantul a făcut declarații incoerente, contradictorii, puțin plauzibile sau insuficiente; solicitantul a depus o cerere nouă în care nu invocă noi elemente relevante; solicitantul a intrat pe teritoriul Republicii Moldova în mod neregular ori și-a prelungit ilegal șederea și nu s-a prezentat fără motiv viabil la autorități pentru a depune cerere de azil cât mai curând posibil având în vedere circumstanțele intrării sale pe teritoriu.

Cadrul normativ național nu prevede limitarea sau retragerea unor beneficii pentru abuzul la procedura de azil.

Deși, în contextul prevenirii abuzului la sistemul de azil, reglementările naționale cu privire la procedura rapidă/accelerată de examinare a cererilor de azil conțin unele norme care se regăsesc în Directiva 2013/32/EU, este necesară apropierea acestora. Totodată, în vederea prevenirii abuzului la sistemul de azil ar fi oportună: introducerea și reglementarea procedurii de inadmisibilitate pentru cererile de azil vădit neîntemeiate, introducerea conceptului de țară sigură; reglementarea unor norme de procedură pentru examinarea cererii noi de azil (cereri ulterioare); transpunerea noțiunilor și terminologiei utilizate în legislația UE.

În procesul de armonizare a legislației în domeniul azilului cu legislația UE în partea ce ține de prevenirea abuzului la procedura de azil, trebuie să fie luate în considerare următoarele aspecte.

În scopul prevenirii abuzului la procedura de azil, potrivit art. 20 din Directiva 2013/33/EU, statele sunt în drept să limiteze sau să retragă condițiile materiale de primire în mai multe cazuri: părăsirea locului de cazare fără permisiunea autorității competente, dacă această permisiune este necesară; nerespectarea obligației de a se prezenta autorităților, de a prezenta informații sau de a participa la întâlnirile personale în legătură cu procedura de azil; depunerea unei cereri ulterioare astfel cum este definită în art. 2 lit. (q) din Directiva 2013/32/EU.⁹⁹ Pentru primele două cazuri, atunci când solicitantul este găsit sau se prezintă de bună voie autorităților competente, se ia o decizie fondată pe motivele dispariției acestuia, în ceea ce privește restabilirea beneficiului acordării anumitor sau tuturor condițiilor materiale de primire care au fost retrase sau limitate.

De asemenea, condițiile materiale de primire pot fi limitate atunci când se poate stabili că solicitantul de azil, fără a avea un motiv justificabil, nu a introdus o cerere de protecție internațională cât mai devreme posibil/de îndată ce a avut posibilitatea de a face acest lucru după sosirea în statul respectiv; atunci când un solicitant de azil a ascuns faptul că dispune de resurse financiare și, prin urmare, a beneficiat în mod necorespunzător de condițiile materiale de primire. Nu în ultimul rând, statele membre pot stabili sancțiuni aplicabile încălcărilor grave ale regulilor centrelor de cazare sau comportamentului deosebit de violent.

Deciziile de limitare sau de retragere a beneficiului condițiilor materiale de primire sau a sancțiunilor se iau de la caz la caz, fiind motivate și fondate pe situația particulară a persoanei în cauză, în special în cazul persoanelor vulnerabile, ținând cont de principiul proporționalității. În orice situație, statele sunt obligate să asigure accesul la îngrijiri medicale și să garanteze un nivel de trai demn tuturor solicitanților.

De asemenea, pentru a limita posibilitatea de a abuza de sistemul de primire, condițiile materiale de primire trebuie să fie furnizate numai în măsura în care solicitanții de protecție internațională nu dispun de mijloace suficiente pentru a se întreține singuri. Atunci când sunt evaluate resursele unui solicitant și i se impune obligația de a suporta sau de a contribui la costurile condițiilor materiale de primire, urmează să fie respectat principiul proporționalității și să se țină seama de situația personală a solicitantului și de necesitatea de a respecta demnitatea sau integritatea personală a acestuia, inclusiv nevoile sale specifice de primire. În același timp, solicitanților de protecție internațională nu ar trebui să le fie impusă obligația de a suporta sau de a contribui la costurile asistenței medicale de care au nevoie. Este necesar, de asemenea, să fie limitată posibilitatea de a abuza de sistemul de primire prin specificarea circumstanțelor în care cazarea, hrana, îmbrăcămintea și alte produse nealimentare esențiale furnizate sub formă de alocații financiare sau de tichete pot fi înlocuite cu condiții de primire furnizate în natură și a circumstanțelor în care diurna poate fi limitată sau retrasă, garantând, în același timp, un nivel de trai adecvat pentru toți solicitanții.

În același context trebuie de menționat că potrivit noilor propuneri de reglementări în cadrul UE, chemate să prevină abuzul la procedura de azil, o cerere de protecție internațională va fi examinată, dacă solicitantului i se prelevă amprentele digitale, dacă solicitantul furnizează informațiile necesare pentru examinarea cererii și dacă acesta se află în prezent și rămâne pe teritoriul statului membru responsabil. Nerespectarea oricăreia din aceste

⁹⁹ „Cerere ulterioară” înseamnă o cerere suplimentară de protecție internațională depusă după adoptarea unei decizii finale privind cererea anterioară, inclusiv cazurile în care solicitantul și-a retras în mod explicit cererea și cazurile în care autoritatea decizională a respins o cerere în urma retragerii implicite a acesteia în conformitate cu art. 28 alin (1) din Directiva 2013/32/EU

obligații poate conduce la respingerea cererii ca fiind abandonată, în conformitate cu procedura de retragere implicită a cererii. Actualele instrumente procedurale opționale pentru aplicarea de sancțiuni (limitarea sau retragerea beneficiului condițiilor materiale de primire)¹⁰⁰ în cazul comportamentului abuziv al solicitanților, al deplasărilor secundare și al cererilor vădit nefondate vor deveni obligatorii. În special, propunerea prevede o listă clară, exhaustivă și obligatorie ale motivelor pentru care examinarea unei cereri trebuie accelerată și pentru care cererile trebuie respinse ca vădit nefondate sau abandonate. În plus, este consolidată posibilitatea de a răspunde cererilor ulterioare care abuzează de procedura de azil, care permite în special îndepărtarea solicitanților respectivi de pe teritoriile statelor membre înainte și după luarea unei decizii administrative cu privire la cererile lor. În același timp, sunt păstrate toate garanțiile, inclusiv dreptul la o cale de atac eficientă, pentru a se garanta drepturile solicitanților în toate cazurile.

Conform principiilor și standardelor legale aplicabile, o persoană, care a fost recunoscută ca refugiat de către un stat pe baza Convenției din 1951 și a Protocolului la aceasta din 1967, poate pierde statutul de refugiat doar atunci când sunt îndeplinite anumite condiții. Se impune diferențierea următoarelor trei categorii:

1) Anulare:¹⁰¹ o decizie de invalidare a recunoașterii statutului de refugiat care nu ar fi trebuit acordat în primă instanță. Anularea afectează determinările care au un caracter definitiv, adică nu mai pot face obiectul apelului sau revizurii. Aceasta are efectul de a face ca statutul de refugiat să devină nul și neavenit începând cu data determinării inițiale.

2) Revocare:¹⁰² retragerea statutului de refugiat în situația în care o persoană are un comportament care se încadrează prevederilor art. 1F(a) sau 1F(c) al Convenției din 1951 după ce a fost recunoscută ca refugiat. Aceasta are efect pe viitor.

3) Încetare:¹⁰³ încetarea statutului de refugiat în conformitate cu art. 1C al Convenției din 1951 datorită faptului că protecția internațională nu se mai impune sau justifică pe baza unor acte voluntare ale persoanei în cauză sau a unei schimbări fundamentale în situația dominantă din țara de origine. Încetarea are efect pe viitor.

Motivul enumerat mai sus pentru încheierea protecției internaționale acordată refugiatului nu trebuie confundat cu expulzarea în conformitate cu art. 32 și nici cu pierderea protecției împotriva returnării în conformitate cu art. 33(2) al Convenției din 1951. Niciunul dintre acestea nu prevede pierderea statutului de refugiat de către o persoană care, la momentul determinării inițiale, îndeplinea criteriile de eligibilitate ale Convenției din 1951.¹⁰⁴ Condițiile și criteriile de încheiere a statutului de refugiat, precum și definirea termenilor „anulare”, „revocare” și „încetare” sunt expuse în Nota UNHCR privind anularea statutului de refugiat și Ghidurile privind excluderea și privind încetarea statutului de refugiat menționate la notele de subsol 64, 65, 66.

În dreptul UE sunt reglementate trei modalități de încheiere a protecției internaționale: revocarea, încetarea sau refuzul de reînnoire a statutului de refugiat sau a statutului conferit prin protecție subsidiară.¹⁰⁵ Statele membre revocă statutul de refugiat, dispun încetarea sau refuză reînnoirea acestuia în cazul în care, după ce au acordat statutul de refugiat, stabilesc că refugiatul este sau ar fi trebuit să fie exclus de la recunoașterea statutului de refugiat în temeiul clauzelor de excludere; alterarea sau omiterea anumitor fapte, inclusiv utilizarea unor documente false, a jucat un rol hotărâtor în luarea deciziei de acordare a statutului de refugiat. Totodată, rămâne la discreția statelor să revoce statutul acordat unui refugiat, pot înceta sau pot refuza reînnoirea acestuia în cazul în care există motive rezonabile de a-l considera un pericol pentru siguranța statului în care se află sau ca urmare a faptului că a fost condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă pentru o infracțiune deosebit de gravă, reprezintă o amenințare pentru societatea respectivului stat.

În ceea ce privește statutul conferit prin protecție subsidiară, încetarea sau refuzul reînnoirii acestuia este dispusă atunci când persoana în cauză a încetat să mai fie eligibilă pentru obținerea de protecție subsidiară, în special atunci când se dovedește că aceasta ar fi trebuit să fie exclusă din categoria persoanelor eligibile pentru obținerea protecției subsidiare, fie alterarea sau omiterea anumitor fapte, inclusiv utilizarea unor documente false, a jucat un rol hotărâtor în luarea deciziei de acordare a statutului conferit.

100 A se vedea: articolul 20 din Directiva 2013/33/UE

101 A se vedea: Note on the Cancellation of Refugee Status, UNHCR, 2004, disponibil la: <https://www.refworld.org/docid/41a5dfd94.html>

102 A se vedea: Guidelines on international protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, UNHCR, 2003, disponibil la: <https://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>

103 A se vedea: Guidelines on international protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the “Ceased Circumstances” Clauses), UNHCR, 2003, disponibil la: <https://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html>

104 A se vedea: <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51b1992a4>

105 A se vedea: art. 44 și art 45 din Directiva 2013/32/UE, art. 14 și art. 19 din Directiva 2011/95/UE

Astfel, statele membre trebuie să se asigure că examinarea în vederea retragerii protecției internaționale unei persoane poate începe atunci când apar elemente sau date noi care indică existența unor motive pentru reexaminarea validității protecției sale internaționale. În cazul în care autoritățile competente examinează retragerea protecției internaționale, persoana în cauză beneficiază de anumite garanții, în special: este informată în scris cu privire la faptul că este reexaminată îndeplinirea condițiilor pentru a beneficia de protecție internațională și cu privire la motivele reexaminării; i se oferă posibilitatea de a prezenta în cadrul unui interviu, personal sau printr-o declarație scrisă, motivele pentru care protecția sa internațională nu ar trebui să fie retrasă; este notificată în scris despre decizia adoptată, care conține motivele de fapt și de drept și modul de contestare a acesteia. Odată ce autoritatea competentă a luat decizia de retragere a protecției internaționale, se aplică prevederile Directivei 2013/32/UE prin care sunt reglementate: acordarea asistenței juridice gratuite și reprezentarea gratuită în procedurile privind căile de atac; dreptul la asistență juridică și la reprezentare în toate etapele procedurii; asigurarea accesului persoanei autorizate să reprezinte solicitantul la informațiile din dosar, în baza cărora a fost luată decizia; accesul UNHCR și al organizațiilor care activează în numele UNHCR la informații, proceduri, decizii și solicitanți.

Legea nr. 270/2008 reglementează condițiile și procedura de încetare și de anulare a unei forme de protecție, fie că este vorba de statutul de refugiat, fie de protecție umanitară. Cadrul normativ național prevede aceleași garanții, care sunt oferite de legislația UE dar, totodată, prevede expres consecințele încetării sau anulării statutului de refugiat sau a protecției umanitare: încetarea sau anularea acestor forme de protecție nu produce automat efecte juridice asupra membrilor de familie ai străinului; după încetarea sau anularea formei de protecție printr-o decizie irevocabilă, în privința străinului se aplică dispozițiile legale privind regimul juridic al străinilor, reglementate de Legea nr. 200/2010.

În cazul transpunerii prevederilor UE referitoare la retragerea protecției internaționale în Legea nr.270/2008, este oportună preluarea terminologiei legislației UE la acest capitol și reglementarea distinctă a garanțiilor procedurale de care beneficiază străinul în cazul examinării retragerii protecției acordate. Totodată, ar trebui să se țină cont de tendințele care rezultă din noua politică imigrațională a UE. În acest sens, conform propunerii de Regulament privind condițiile de obținere a protecției internaționale, se urmărește consolidarea normelor privind revizuirea statutului pentru a se verifica dacă criteriile de eligibilitate sunt în continuare îndeplinite, prin introducerea unor revizuii sistematice și regulate, cu fortificarea garanțiilor procedurale.¹⁰⁶

RECOMANDĂRI

- Apropierea reglementărilor naționale cu privire la procedura rapidă/accelerată de examinare a cererilor de azil la normele care se regăsesc în Directiva 2013/32/UE.
- Examinarea oportunității și a resurselor necesare pentru introducerea și reglementarea procedurii de inadmisibilitate pentru cererile de azil vădit neîntemeiate, care ar putea fi operată inclusiv la frontieră și în zonele de tranzit.
- Introducerea în legislația națională a conceptului de țară sigură, cu garanțiile corespunzătoare.
- Reglementarea unor norme de procedură suplimentare pentru examinarea cererii noi de azil (cererea ulterioară).
- Examinarea oportunității completării cadrului normativ național cu prevederi care să condiționeze furnizarea condițiilor materiale de primire în funcție de mijloacele de întreținere de care dispune solicitantul.
- Reglementarea distinctă a garanțiilor procedurale de care beneficiază resortisantul unei țări terțe în cazul examinării retragerii protecției acordate.
- Transpunerea prevederilor UE referitoare la retragerea protecției internaționale în Legea nr.270/2008.
- Transpunerea noțiunilor și terminologiei utilizate în legislația UE.

106 A se vedea propunerea modificată de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului din 23.09.2020 de stabilire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE, disponibili la: eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_11202_2020_INIT

3.1.7. Cererea de azil depusă de persoana în privința căreia sunt aplicate măsuri restrictive internaționale, fie a fost declarată anterior indezirabilă pe teritoriul Republicii Moldova, se află în căutare internațională, prezintă pericol pentru securitatea statului sau se află în alte situații similare

Clauzele de excludere a persoanelor de la acordarea statutului de refugiat au reprezentat un interes sporit pentru comunitatea internațională din cauza politicilor statelor prin care se urmărește restricționarea accesului la protecția internațională pentru persoanele care nu o merită. Convenția din 1951 conține prevederi privind persoanele care, deși întrunesc caracteristicile refugiaților, sunt excluse de la acordarea statutului de refugiat. Convenția este foarte explicită, stabilind că anumite acte sunt atât de grave, încât duc la excluderea persoanelor care le-au săvârșit de la protecție internațională. Totuși, excluderea trebuie să reprezinte o excepție, să fie aplicată cu grijă, în mod responsabil și restrictiv, având în vedere consecințele excluderii pentru cel afectat. Lista infracțiunilor care îndreptătesc excluderea de la protecție este exhaustivă și se referă la persoanele care au comis crime împotriva umanității, păcii, crime de război, infracțiuni grave, fără caracter politic, în afara țării de refugiu, anterior intrării în această țară, precum și acțiuni care contravin scopurilor și principiilor Națiunilor Unite.

Articolele 12 alin. (2) și 17 (alin.1) din Directiva 2011/95/UE, care se fundamentează pe art. 1F al Convenției din 1951, conțin dispoziții care exclud protecția internațională dacă există motivele enumerate în Convenție. Clauzele de excludere se aplică și persoanelor care instigă sau participă în orice fel la infracțiunile sau actele prevăzute de aceste articole. Suplimentar, sunt excluse din categoria persoanelor eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară persoanele în privința cărora există motive întemeiate de a crede că prezintă pericol pentru societatea sau siguranța statului membru în care se află. Adițional, orice solicitant de protecție internațională poate fi exclus din categoria persoanelor eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară în cazul în care, înaintea admiterii în statul membru în cauză, a comis una sau mai multe infracțiuni care nu intră în domeniul de aplicare al art. 17 (alin.1) și care ar fi pasibile de pedeapsa cu închisoarea în cazul în care ar fi fost comise în statul membru respectiv, și în cazul în care nu a părăsit țara de origine, decât în scopul sustragerii de la pedepsele rezultate în urma infracțiunilor respective.

Evaluarea excluderii de la protecție internațională trebuie să fie efectuată după ce se stabilește dacă o persoană se poate califica pentru protecție internațională.

În conformitate cu jurisprudența CtEDO, întrucât interzicerea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante este absolută, indiferent de conduita victimei, natura presupusei infracțiuni comise de către solicitant este irelevantă pentru scopurile examinării art. 3 din Convenție. În consecință, conduita solicitantului, oricât de indezirabilă sau de periculoasă ar fi, nu poate fi luată în considerare. De exemplu, în cauza **Saadi versus Italia**, Curtea a reconfirmat caracterul absolut al interzicerii torturii în temeiul art.3 din Convenție. Reclamantul a fost urmărit penal în Italia pentru participare la terorism internațional și s-a dispus expulzarea lui în Tunisia. CtEDO a considerat că acesta ar întâmpina un risc real de a fi supus tratamentului contrar art.3 dacă ar fi returnat în Tunisia. Conduita reclamantului și gravitatea acuzațiilor aduse împotriva acestuia au fost irelevante pentru examinarea articolului 3. Pe cale de consecință, rezultă că indiferent de conduita solicitantului de azil și de gravitatea acuzațiilor aduse împotriva sa, cererea de azil urmează să fie examinată, iar în cazul excluderii solicitantului de la protecție și expulzării acestuia, urmează să fie efectuată o verificare, dacă la returnarea sa în țara de origine acesta ar întâmpina un risc real de a fi supus tratamentului contrar articolului 3 CEDO. Această recomandare a fost făcută și de Oficiul Avocatului Poporului, în Studiul tematic „Respectarea drepturilor cetățenilor străini aflați în custodia statului”¹⁰⁷

În cazul în care solicitantul de protecție internațională poate fi considerat, din motive întemeiate, un pericol pentru securitatea națională sau ordinea publică a statului membru, ori solicitantul a fost expulzat forțat din motive grave de securitate publică și ordine publică în conformitate cu legislația internă, statele membre pot prevedea accelerarea procedurii de examinare, în cazul cererilor depuse la autoritatea decizională, cu respectarea tuturor garanțiilor procedurale și/sau efectuarea acesteia la frontieră sau în zonele de tranzit, în cazul cererilor înaintate către aceste locații, în conformitate cu normele care reglementează procedura la frontieră.

Este de menționat că procedura la frontieră implică adesea plasarea în detenție a solicitantului și se aplică în conformitate cu articolele 8-11 din Directiva 2013/33/UE, care reglementează plasarea în detenție a solicitanților de azil, garanțiile pentru solicitanții aflați în detenție, condițiile de detenție și condițiile de detenție a persoanelor vulnerabile și a solicitanților cu nevoi speciale de primire. Din aceleași motive, procedura accelerată și procedura la frontieră pot fi aplicate și în privința minorilor neînsoțiți.

107 A se vedea: Studiul Tematic "Upholding the Rights of the Foreign Citizens in the State Custody", recomandarea (nr.1), pag. 66, disponibil la: https://ombudsman.md/wp-content/uploads/2020/06/EN_Studiul_Situatia_str%C4%83inilor_FINAL.pdf

Potrivit art. 18 și art. 20 din Legea 270/2008, un străin este exclus de la recunoașterea statutului de refugiat și de la acordarea protecției umanitare dacă există motive întemeiate să se creadă că a comis o infracțiune împotriva păcii, umanității, sau o crimă de război; a comis o infracțiune gravă, deosebit de gravă sau excepțional de gravă de drept comun înainte de a intra pe teritoriul Republicii Moldova, a comis fapte contrare scopurilor și principiilor ONU, a planificat, a facilitat sau a participat la săvârșirea unor acte de terorism, după cum sunt definite în tratatele internaționale la care statul este parte sau prezintă pericol pentru ordinea publică sau pentru securitatea statului.

Cererile de azil înaintate de persoane care, prin activitatea sau prin apartenența lor la o anumită grupare, prezintă pericol pentru siguranța națională ori pentru ordinea publică, sunt examinate în procedură rapidă. Solicitanții de azil care prezintă pericol pentru securitatea națională sau ordinea publică sunt returnați de pe teritoriul Republicii Moldova în condițiile Legii nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, cu luarea în custodie publică, după caz.

Potrivit art. 55 din Legea nr. 200/2010 străinul care a desfășurat, desfășoară ori în a cărui privință există indicii temeinice că intenționează să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională sau ordinea publică, este declarat indezirabil, fapt ce implică îndepărtarea acestuia de pe teritoriul țării. Decizia privind declararea străinului indezirabil poate fi contestată în instanța de judecată.

Deși potrivit Legii nr. 200/2012 și Legii nr. 25/2016,¹⁰⁸ persoanelor, care se presupune că prezintă pericol pentru securitatea națională sau pentru ordinea publică și persoanelor care au interdicția de a intra pe teritoriul Republicii Moldova, inclusiv în calitate de măsură restrictivă internațională, nu li se permite intrarea pe teritoriul Republicii Moldova, în situația în care acestea solicită azil la punctul de trecere a frontierei, devin solicitanți de azil și urmează să le fie asigurate toate garanțiile procedurale conform Legii 270/2008.

Pentru optimizarea procedurii de examinare a cererilor de azil depuse de persoanele în privința cărora sunt aplicate măsuri restrictive internaționale, fie au fost declarate anterior indezirabile pe teritoriul Republicii Moldova, se află în căutare internațională, prezintă pericol pentru securitatea statului sau se află în alte situații similare, ar putea fi preluată practica instituită în țările membre ale UE, potrivit căreia aceste cereri pot fi examinate nu doar în procedură accelerată (rapidă), dar și în procedura la frontieră, cu plasarea în detenție a solicitanților.

În același context, ar fi relevant de menționat că potrivit tendințelor care rezultă din noua politică imigrațională a UE, se propune obligativitatea aplicării procedurii de azil la frontieră în anumite cazuri, inclusiv în cazurile în care solicitantul prezintă un risc pentru securitatea națională sau ordinea publică.¹⁰⁹ Totodată, în noua politică imigrațională a UE se propune introducerea procedurii de screening premergătoare intrării, care urmează să fie aplicată inclusiv în privința resortisanților țărilor terțe care se prezintă la punctele de trecere a frontierei fără a îndeplini condițiile de intrare și care solicită acolo protecție internațională.¹¹⁰

RECOMANDARE

- Examinarea oportunității și resurselor necesare pentru introducerea în sistemul național de azil a procedurii de azil la frontieră.

3.1.8. Oportunitatea deconcentrării procedurii de examinare a cererilor de azil prin intermediul direcțiilor regionale ale Inspectoratului General pentru Migrație

Prin Hotărârea Guvernului nr. 16 din 11.01.2023 a fost aprobat Regulamentul de organizare și funcționare a Inspectoratului General pentru Migrație, care este succesorul misiunii, funcțiilor, atribuțiilor, drepturilor și obligațiilor Biroului Migrație și Azil. Totodată, a fost aprobată noua structură a IGM, lista subdiviziunilor specializate ale IGM, lista subdiviziunilor teritoriale ale IGM și organigrama IGM. A fost stabilit efectivul-limită al IGM, inclusiv angajații subdiviziunilor specializate teritoriale, în număr de 247 de unități, fiind suplimentate 50 de funcții din cele 100 propuse.

108 Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale nr. 25 din 04.03.2016

109 A se vedea propunerea modificată de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului din 23.09.2020 de stabilire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE, disponibili la: eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_11202_2020_INIT

110 A se vedea propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de introducere a unei proceduri de screening pentru resortisanții țărilor terțe la frontierele externe și de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 și (UE) 2019/817, disponibil la: [EUR-Lex - 52020PC0612 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/52020PC0612-EN)

Reorganizarea prin transformare a autorității competente pentru străini a fost efectuată pentru a oferi o nouă abordare arhitecturală/structurală, a ajusta structura organizațională la necesitățile de capacitate, organizare și motivare a personalului și a asigura realizarea eficientă a misiunii și atribuțiilor de bază potrivit structurii modernizate, la bază fiind luate rapoartele de analiză funcțională a Ministerului Afacerilor Interne și a Biroului Migrație și Azil.¹¹¹ Se preconizează că noua structură organizatorică a autorității competente pentru străini va putea răspunde tuturor provocărilor actuale, inclusiv în contextul crizei imigraționale la nivel regional și internațional și va diminua riscurile de ordin intern și extern în asigurarea ordinii publice și securității statului. Noua structură răspunde și exigențelor impuse de UE în domeniu, în contextul obținerii de către Moldova a statutului de candidat de aderare la UE.

IGM include în structura sa actuală subdiviziuni specializate și subdiviziuni teritoriale. Potrivit acesteia, pentru exercitarea atribuțiilor în domeniul azilului, în cadrul IGM este creată Direcția azil și apatridie și trei subdiviziuni teritoriale ale IGM: Direcția regională Nord, Direcția regională Sud și Direcția regională Centru. Crearea acestora este argumentată prin necesitatea de repartizare a competențelor, în urma cărora vor avea de câștigat, în exclusivitate, beneficiarii serviciilor publice – străinii și, după caz, cetățenii RM, care vor avea posibilitate de a beneficia de întregul complex de servicii la nivel teritorial.

Entitățile teritoriale se află într-un raport de subordonare ierarhică față de autoritatea centrală, dar trebuie să beneficieze de un transfer real de competențe care ar mări eficiența activității desfășurate, în special prin luarea deciziei la nivel teritorial. Prin deconcentrarea atribuțiilor la nivel local se urmărește scopul de a reduce numărul solicitărilor la Ghișeul central și a majora numărul de cereri recepționate și soluționate în teritoriu și, respectiv, accesibilizarea serviciilor pentru beneficiari. Totodată, se intenționează **deconcentrarea tuturor tipurilor de decizii**, în scopul optimizării proceselor, având drept impact ordinea și securitatea publică, prin prisma respectării drepturilor omului.¹¹² Respectiv, subdiviziunile teritoriale urmează să exercite unele atribuții specifice în domeniul azilului, inclusiv recepționarea, procesarea, examinarea și soluționarea, în etapa administrativă, a cererilor de azil.

Deconcentrarea competențelor Direcției azil și apatridie către direcțiile regionale ale IGM va spori accesul la procedura de azil, pe de o parte, și va fi o provocare majoră pentru IGM, pe de altă parte. În acest context, în procesul de luare a deciziei finale în acest sens, trebuie să fie luate în considerare câteva aspecte importante, care ar putea influența asigurarea efectivă a accesului la procedura de azil pentru beneficiarii de protecție internațională.

Asigurarea unui număr suficient de personal la nivel regional, care să asigure recepționarea, procesarea, examinarea și soluționarea cererilor de azil, ar putea fi dificilă din cauza moratoriului instituit de mai mulți ani asupra unor funcții vacante din instituțiile publice, inclusiv din cadrul IGM. Efectuarea unor demersuri insistente către Ministerul Finanțelor pentru alocarea surselor financiare necesare în vederea ridicării tehnice a moratoriului asupra funcțiilor vacante ar permite repartizarea mai multor funcții către direcțiile regionale.

În vederea asigurării tuturor garanțiilor procedurale și respectării standardelor în domeniul drepturilor omului, IGM trebuie să asigure, la solicitare, efectuarea interviului cu o persoană de același sex. Aceasta presupune, de rând cu majorarea numărului de funcții repartizate în teritoriu, asigurarea unui echilibru între sexe în procesul de angajare.

În procesul de gestionare a cererilor de azil depuse de minori sau de persoane cu necesități speciale, este necesară implicarea angajaților care posedă cunoștințe și competențe specifice. Aceste aspecte trebuie luate în calcul în procesul de analiză a posturilor, planificare a resurselor umane și recrutare a personalului.

Posedarea cunoștințelor temeinice în materie de azil este o condiție obligatorie pentru a asigura examinarea corespunzătoare a cererilor de azil, ceea ce presupune existența unui personal competent și a resurselor suficiente pentru asigurarea formării profesionale care să includă activități de instruire generale, specifice sau tematice conform sarcinilor postului. IGM urmează să asigure identificarea și alocarea resurselor necesare pentru asigurarea instruirii personalului care activează/va activa în direcțiile regionale.

Asigurarea calității deciziilor cu privire la cererile de azil, implică nu doar cunoștințe pe care trebuie să le posede personalul implicat în procesul de examinare a cererilor de azil, ci și mecanisme de monitorizare și control al calității procedurii de azil, în special a calității interviului personal privind fondul cererii și a calității deciziei privind cererea de azil. Respectiv, în contextul deconcentrării deciziilor în cadrul procedurii de azil urmează să fie elaborate standarde operaționale și alte instrumente care să vină în suportul persoanelor cu funcții de

111 A se vedea nota informativă la proiectul hotărârii Guvernului „Cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General pentru Migrație al Ministerului Afacerilor Interne”, disponibil la: <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-hotararii-guvernului-cu-privire-la-organizarea-si-functionarea-inspectoratului-general-pentru-migratie-al-ministerului-afacerilor-interne/9913>

112 Ibidem

conducere din cadrul IGM.

Pe lângă opțiunea de deconcentrare a deciziilor, IGM ar putea examina oportunitatea stabilirii împuternicirii de a lua deciziile în cadrul procedurii de azil la nivel central, astfel încât sarcinile de bază ale personalului care activează în cadrul direcțiilor regionale să nu includă emiterea deciziilor.

Studiul elaborat de ECRE „Autoritățile de azil: o privire de ansamblu asupra structurii interne și resurselor disponibile”¹¹³ oferă o imagine de ansamblu asupra structurii, componenței și modului de funcționare a autorităților de azil din țările membre UE și demonstrează că capacitatea acestor instituții de a efectua o examinare riguroasă și corectă a cererilor de protecție este inerentă organizării și resurselor interne. În studiu este analizat modul de punere în aplicare a garanțiilor procedurale prevăzute de acquis-ul UE în materie de azil în contextul obligației statelor membre de a pune la dispoziția autorităților decizionale mijloace adecvate, inclusiv personal competent. Acest studiu ar putea fi consultat în cadrul optimizării proceselor interne, inclusiv a deconcentrării tuturor tipurilor de decizii. Totodată, ar fi binevenită atragerea consultanței în domeniul dezvoltării organizaționale și a managementului resurselor umane, care să acorde suportul necesar în acest proces complex.

RECOMANDĂRI

- Analiza beneficiilor și riscurilor deconcentrării deciziilor în cadrul procedurii de azil, ținându-se cont de deficitul de resurse umane, financiare și tehnice.
- Atragerea consultanței în domeniul dezvoltării organizaționale și a managementului resurselor umane, care să acorde suportul necesar în cadrul optimizării proceselor interne.
- Efectuarea demersurilor necesare către Ministerul Finanțelor pentru alocarea surselor financiare necesare în vederea ridicării tehnice a moratoriului asupra funcțiilor vacante.

3.2. PROCEDURA DE EXAMINARE A CERERII DE AZIL: interviul, standardele de calitate, monitorizarea și controlul calității, digitalizarea procedurii de azil

În interesul recunoașterii corecte a persoanelor care au nevoie de protecție în calitate de refugiați în sensul art. 1 din Convenția din 1951 sau ca persoane eligibile pentru obținerea de protecție umanitară, în conformitate cu art. 19 din Legea 270/2008, fiecare solicitant ar trebui să aibă acces efectiv la proceduri, posibilitatea de a coopera și de a comunica în mod adecvat cu autoritățile competente, astfel încât să poată prezenta faptele relevante pe cazul său, precum și să beneficieze de garanții procedurale suficiente pentru a-și putea susține cazul în toate etapele procedurii.

Procedurile de examinare a statutului de refugiat ar trebui să permită autorităților competente să efectueze o analiză riguroasă a cererilor de protecție internațională, iar solicitanților să le ofere posibilitatea reală și echitabilă de a-și prezenta motivele cererii sale în cadrul unui interviu personal.

Deși Convenția din 1951 nu indică procedurile care trebuie adoptate pentru determinarea statutului de refugiat, stabilirea acestora rămânând la latitudinea fiecărui stat parte, Concluzia Comitetului executiv al UNHCR din octombrie 1977 stabilește cerințele minime față de aceste proceduri, inclusiv cerințele față de autoritatea competentă pentru determinarea statutului de refugiat; cerința de a acorda solicitantului garanții procedurale, inclusiv dreptul de a contesta decizia; asigurarea dreptului de a rămâne pe teritoriul țării până la luarea unei decizii definitive cu privire la cererea de azil. Ulterior, în Concluzia din 1983, în care a fost abordată problema cererilor de azil vădit nefondate sau abuzive, Comitetul executiv al UNHCR a recunoscut consecințele grave ale unei decizii eronate prin care se respinge cererea de azil și a recomandat ca în toate cazurile solicitantul ar trebui să beneficieze de un interviu personal complet realizat de un funcționar calificat și, ori de câte ori este posibil, de un funcționar al autorității competente să determine statutul de refugiat.¹¹⁴ De asemenea, autorităților li se cere să evite tergiversările excesive în examinarea cererilor de azil. CtEDO a statuat în acest sens că obligațiile

113 A se vedea: Asylum authorities An overview of internal structures and available resources, 11 November 2020 <https://asylumineurope.org/2019-authorities/>

114 A se vedea: Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975 – 2017 (Conclusion No. 1 – 114) <https://www.refworld.org/docid/5a2ead6b4.html>

pozitive ale statului includ și datoria autorităților competente de a examina cu promptitudine cererea de azil a unei persoane, pentru a asigura că situația sa de insecuritate și incertitudine este cât mai redusă posibil.¹¹⁵

În conformitate cu art. 14 din Directiva 2013/32/UE, înainte de adoptarea unei decizii de către autoritatea decizională, solicitantului i se oferă posibilitatea de a avea un interviu personal cu privire la cererea sa de protecție internațională cu o persoană care este competentă în temeiul legislației interne să efectueze acest interviu. Interviuurile personale cu privire la fondul cererii de protecție internațională sunt efectuate întotdeauna de către personalul autorității decizionale, cu excepția cazului în care, cadrul normativ național prevede posibilitatea examinării preliminare a cererii ulterioare numai pe baza datelor în scris, fără un interviu personal.¹¹⁶

Directiva oferă garanții procedurale în cadrul interviului personal și stabilește anumite cerințe. Astfel, pentru asigurarea comunicării, solicitanții de protecție internațională beneficiază de serviciile unui interpret cel puțin atunci când acesta urmează să fie interviuat pentru a-și prezenta argumentele. Serviciile interpretului se plătesc din fonduri publice. Atunci când o persoană a depus o cerere de protecție internațională în numele persoanelor aflate în întreținerea sa, fiecărei persoane majore aflate în întreținere i se oferă posibilitatea de a participa la un interviu personal. De asemenea, statele membre pot determina în legislația internă cazurile în care unui minor i se oferă posibilitatea unui interviu personal.¹¹⁷

Interviul personal se desfășoară fără prezența membrilor familiei, cu excepția cazurilor în care autoritatea decizională consideră necesară prezența altor membri de familie, cu asigurarea confidențialității corespunzătoare.¹¹⁸ Autoritatea decizională trebuie să ia măsurile convenite pentru a oferi solicitantului posibilitatea de a prezenta elementele necesare pentru a-și susține cererea cât mai complet posibil, inclusiv posibilitatea de a oferi explicații referitoare la elementele care pot lipsi sau/și cele referitoare la incoerențele sau contradicțiile din declarațiile solicitantului.¹¹⁹

În vederea asigurării unei egalități reale între cererile depuse de femei și cele depuse de bărbați, procedurile de examinare ar trebui să acorde atenție egalității dintre sexe. În special, interviuurile personale ar trebui să fie organizate astfel încât să permită atât solicitanților femei, cât și solicitanților bărbați, să vorbească despre experiențele lor anterioare în cazuri care implică persecuția pe motive legate de sex.¹²⁰

În conformitate cu art. 15 din Directiva 2013/32/UE, statele membre sunt obligate să ia măsurile corespunzătoare pentru a asigura condiții care să permită solicitantului să-și prezinte toate motivele cererii, în special să asigure că persoana care efectuează interviul este competentă pentru a ține seama de situația personală și generală în care se înscrie cererea, inclusiv de originea culturală, sexul, orientarea sexuală, identitatea sexuală sau de vulnerabilitatea solicitantului; că aceasta posedă cunoștințe generale referitoare la probleme care ar putea afecta capacitatea solicitantului de a fi supus unui interviu, precum indicii că solicitantul ar fi putut fi supus torturii în trecut; în măsura posibilului, să asigure efectuarea interviului cu solicitantul de către o persoană de același sex, dacă solicitantul cere acest lucru; să aleagă un interpret capabil să asigure o comunicare corespunzătoare între solicitant și persoana care efectuează interviul, în limba pe care o preferă solicitantul¹²¹ (în măsura posibilului, interpretul trebuie să fie de același sex, dacă solicitantul cere acest lucru); să se asigure că persoana care efectuează interviul nu poartă formă militară sau uniformă autorităților de asigurare a respectării legii; să se asigure că interviuurile cu minorii sunt efectuate într-o formă adaptată acestora.¹²²

Conform art. 14 din Directiva 2013/32/UE, interviul personal privind fondul cererii poate fi omis în cazul în care autoritatea decizională este în măsură să adopte o decizie pozitivă în ceea ce privește statutul de refugiat pe baza probelor disponibile sau consideră că solicitantul nu poate sau nu este în măsură să fie interviuat din

115 Cauza B.A.C. versus Grecia, disponibil la <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-%E2%80%93-bac-v-greece-application-no-1198115-13-october-2016>

116 A se vedea: CJEU - Joined cases C-148/13 to C-150/13 A, B and C v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 2 December 2014 <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-joined-cases-c-%E2%80%93-14813-c-%E2%80%93-15013-b-and-c-v-staatssecretaris-van-veiligheid-en-justitie-2https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=228673&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4572881>

117 Pentru mai multe informații, a se vedea: Judgment of CJEU, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=228673&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4572881>

118 Art. 15, alin. (1), (2) din Directiva 2013/32/UE

119 Art. 16 din Directiva 2013/32/UE

120 Preambul, paragraful 32, Directiva 2013/32/UE

121 Cu excepția cazului în care există o altă limbă pe care solicitantul o înțelege și în care poate comunica în mod clar (a se vedea art. 15 alin. (2) lit (c) din Directiva 2013/32/UE

122 Art. 15, alin. (3), lit. (e) din Directiva 2013/32/UE

cauza unor circumstanțe durabile independente de voința sa. Atunci când există dubii, autoritatea decizională consultă un specialist medical pentru a stabili dacă starea care face ca solicitantul să nu poată sau să nu fie în măsură să fie intervievat este temporară sau are caracter de durată.

Art. 17 din Directiva 2013/32/UE stabilește cerința de a elabora un raport detaliat în rezultatul fiecărui interviu. La discreția statelor membre, interviurile pot fi înregistrate audio sau audio-video, cu asigurarea faptului că înregistrarea sau o transcriere a interviului personal este pusă la dispoziție în legătură cu dosarul solicitantului. Solicitantului i se oferă posibilitatea să formuleze observații și să ofere clarificări verbale sau în scris cu privire la erorile de traducere sau neînțelegerile care apar în raport sau în transcriere până la luarea deciziei. Solicitantul este obligat să confirme faptul că conținutul raportului sau transcrierea reflectă corect interviul și are, ulterior, acces la raport, la transcrierea acestuia sau la înregistrarea propriu-zisă.

Directiva 2013/32/UE stabilește că deciziile privind toate cererile de protecție internațională trebuie să fie luate pe baza faptelor, și, în primul rând, de către autorități ale căror personal posedă cunoștințe corespunzătoare sau a beneficiat de formare necesară în materie de protecție internațională. Pentru a asigura faptul că cererile sunt analizate și deciziile aferente sunt luate în mod obiectiv și imparțial, este necesar ca specialiștii care acționează în cadrul procedurilor să își desfășoare activitățile respectând întru totul principiile deontologice.

Toate deciziile cu privire la cererile de protecție internațională trebuie să fie luate cât de repede posibil, fără a influența asupra unei examinări adecvate și complete, fiind motivate în drept și în fapt și fiind comunicate în scris. Decizia autorității decizionale cu privire la cererea de azil a unui minor neînsoțit trebuie să fie redactată de un funcționar care posedă cunoștințele necesare privind nevoile speciale ale minorilor.

Deciziile adoptate cu privire la o cerere de protecție internațională, deciziile referitoare la refuzul de a redeschide examinarea unei cereri după încheierea sa și deciziile cu privire la retragerea statutului de refugiat sau a protecției subsidiare sunt supuse unei căi de atac eficiente în fața unei instanțe judecătorești.¹²³

Potrivit Legii 270/2008, solicitantului de azil i se acordă posibilitatea de a susține un interviu cu privire la cererea sa. Interviul se desfășoară fără prezența membrilor de familie, în condiții de confidențialitate, cu excepția cazurilor în care prezența lor se consideră a fi necesară în scopul examinării corespunzătoare a cererii. Legea oferă anumite garanții procedurale în cadrul interviului personal, cum ar fi interviuarea, la solicitare, de o persoană de același sex; beneficierea de serviciile unui interpret care să asigure comunicarea adecvată între solicitant și consilierul de decizie; posibilitatea de a alege limba în care să fie desfășurat interviul; desfășurarea interviului în prezența unui avocat sau a reprezentanților UNHCR și a organizațiilor neguvernamentale; dreptul de a lua cunoștință cu nota de interviu; de a solicita amânarea interviului din motive întemeiate. De asemenea, legea instituie cerințe speciale pentru interviuarea persoanelor cu tulburări psihice și a minorilor neînsoțiți solicitanți de azil. Interviura minorului neînsoțit se efectuează în toate cazurile posibile, în prezența reprezentantului legal, de către un consilier de decizie cu pregătire specială.

Legea obligă autoritatea decizională să înregistreze interviul audio sau audio-video în conformitate cu procedura stabilită de directorul IGM. Contrar dispozițiilor Directivei 2013/32/UE, solicitantul are dreptul să ia cunoștință de aceste înregistrări doar după comunicarea deciziei de respingere a cererii de azil. Legea nu specifică dacă solicitantul are acces la înregistrări în cazul acordării unei forme de protecție.

Nu în ultimul rând, Legea 270/2008 obligă consilierul de decizie care efectuează interviul să asigure organizarea bunei desfășurări a interviului; să verifice faptele expuse de solicitantul de azil; să ia în considerație situația personală sau generală în care se înscrie cererea de azil, inclusiv originea sau vulnerabilitatea solicitantului; să pună la dispoziția solicitantului un interpret.

Potrivit reglementărilor similare cu cele din Directiva 2013/32/UE, interviul personal poate fi omis dacă Direcția azil și integrare este în măsură să ia o decizie pozitivă pe baza probelor din dosar sau dacă se consideră că solicitantul nu poate sau nu este în măsură să fie intervievat din cauza unor circumstanțe durabile independente de voința sa. Suplimentar, interviul poate fi omis dacă se consideră, în baza informațiilor furnizate de solicitant și al conținutului dosarului, că cererea de azil este nefondată sau abuzivă.

Legea 270/2008 nu instituie cerințe speciale față de interpreți și față de pregătirea profesională a consilierilor de eligibilitate și cunoștințele generale referitoare la probleme specifice, cu excepția pregătirii speciale în cadrul interviurii minorilor neînsoțiți și a persoanelor cu tulburări psihice.

Legiuitorul a înaintat câteva cerințe față de deciziile adoptate cu privire la cerere de azil: decizia privind acordarea protecției umanitare trebuie să cuprindă motivele nerecunoașterii statutului de refugiat, iar deciziile sau măsurile de excludere trebuie să fie întemeiate pe principiul proporționalității; decizia prin care se respinge o cerere de azil trebuie să fie motivată și să cuprindă situația de fapt și de drept, precum și informații privind

123 Preambul, paragraful 50, Directiva 2013/32/UE

calea de atac și termenul acesteia; orice decizie trebuie să fie comunicată în scris în limba română cu traducerea verbală în limba pe care solicitantul o înțelege; deciziile privind cererile de azil pot fi contestate pe calea contenciosului administrativ fără respectarea vreunei proceduri prealabile.

Ca și în cazul interviului, Legea 270/2008 nu instituie cerința față de persoana care ia decizia de a poseda cunoștințe corespunzătoare.

În acest context, trebuie de menționat că există categorii de cereri complexe de protecție internațională, examinarea cărora impune cunoștințe vaste. De exemplu, cererile de azil bazate pe religie sunt adesea printre cele mai complicate cereri care trebuie examinate. Numeroasele manifestări diferite ale „religiei” și relația acesteia cu persecuția sunt uneori dificil de înțeles și pot genera concepții greșite. Acest lucru poate rezulta în interviuri personale de lungă durată care riscă să devieze de la subiect sau care nu reușesc să adune elemente cu relevanță imediată pentru cererea în cauză. Cererile de protecție internațională întemeiate pe opinia politică, la fel, generează provocări specifice și concepții greșite cu privire la ceea ce se poate califica drept „opinie politică”, creează dificultăți în identificarea elementelor de luat în considerare în funcție de contextul general din țara de origine și de situația personală a unui solicitant care își întemeiază cererea de azil pe motivul opiniilor politice (imputate). Identificarea legăturii cauzale dintre actul de persecuție de care se teme solicitantul și motivul opiniei politice, la fel, poate ridica adesea probleme. Apartenența la un anumit grup social este un alt motiv de persecuție care generează solicitarea protecției internaționale. Este o noțiune care este discutată adesea și care este dificil de înțeles intuitiv.¹²⁴ După cum s-a subliniat în Orientările UNHCR privind protecția internațională,¹²⁵ nu există o „listă închisă” care să conțină anumite grupuri sociale și conceptul trebuie înțeles în contextul caracterului divers și schimbător al grupurilor din cadrul diverselor societăți, iar Directiva 2011/95/UE menționează și percepția societății înconjurătoare ca element cheie al noțiunii de „anumit grup social”. Înțelegerea situației persoanelor care solicită azil pe motiv de orientare sexuală sau/și identitate de gen și a contextului local în țara de origine, de asemenea, pot fi dificile din cauza terminologiei complexe utilizate în diferite țări, informațiilor insuficiente, dar și a mediului cultural al consilierului de eligibilitate.¹²⁶

Pe lângă cele menționate supra, consilierul de eligibilitate ar putea să se confrunte în timpul interviului personal și cu alte aspecte problematice care ar putea genera adoptarea unei decizii inechitabile în lipsa unor cunoștințe și competențe temeinice.¹²⁷ Or, examinarea corespunzătoare a cererilor de azil presupune faptul că autoritatea decizională dispune de mijloace corespunzătoare, inclusiv suficient personal competent, pentru îndeplinirea sarcinilor sale. Respectiv, statului îi revine obligația de a asigura formarea profesională necesară a angajaților, care să includă activități de instruire generale, specifice sau tematice privind cunoștințele și competențele în materie de azil, care să includă, dar să nu se limiteze la cadrul normativ național în domeniul azilului; standardele internaționale în domeniul drepturilor omului și în domeniul azilului; acquis-ul Uniunii Europene în domeniul azilului; aspectele juridice și jurisprudențiale relevante; aspectele legate de examinarea cererilor de azil; aspectele legate de minori, în special de minorii neînsoțiți, în ceea ce privește evaluarea interesului superior al copilului, garanțiile procedurale specifice, cum ar fi respectarea dreptului copilului de a fi ascultat și alte aspecte legate de protecția copilului, tehnicile de determinare a vârstei și condițiile de primire în cazul copiilor și al familiilor; aspectele legate de solicitantii cu necesități speciale și solicitantii aflați într-o situație de vulnerabilitate, acordându-se o atenție deosebită victimelor torturii, victimelor traficului de persoane, precum și aspectelor sensibile la dimensiunea de gen; tehnicile de interviu și evaluare a dovezilor; utilizarea rapoartelor de expertiză medico-legală în procedurile de azil; aspectele legate de elaborarea și utilizarea informațiilor privind țările de origine; aspectele legate de interpretare și mediere culturală; aspectele legate de decizia privind îndeplinirea sau neîndeplinirea de către un solicitant a condițiilor pentru a beneficia de protecție internațională și legate de drepturile beneficiarilor de protecție internațională; reziliența și competențele de gestionare a stresului.

În această ordine de idei, asigurarea și evaluarea internă a procedurii de azil, în special a calității interviului personal privind fondul cererii și a calității deciziei privind cererea de azil, contribuie esențial la recunoașterea corectă a persoanelor care au nevoie de protecție internațională.

124 A se vedea: Guidance on membership of a particular social group <https://euaa.europa.eu/publications/guidance-membership-particular-social-group>

125 A se vedea: Guidelines on International Protection No. 2: „Membership of a Particular Social group” within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/02/02) <https://www.unhcr.org/media/guidelines-international-protection-no-2-membership-particular-social-group-within-context>

126 A se vedea: Survey on Sexual Orientation and Gender Identity <https://euaa.europa.eu/publications/survey-sexual-orientation-and-gender-identity>

127 A se vedea: Ghid practic: Interviul personal <https://euaa.europa.eu/ro/publications/ghid-practic-interviul-personal>

„Standardele ocupaționale pentru funcționarii din domeniul azilului și al primirii”¹²⁸ și „Standardele educaționale pentru funcționarii din domeniul azilului și al primirii”¹²⁹ care fac parte din Cadrul european sectorial al calificărilor pentru funcționarii de azil, menit să asigure îmbunătățirea calității prestației ofițerilor de azil și de primire, oferă o cartografiere a sarcinilor specifice postului și stabilesc cunoștințele necesare pentru realizarea acestor sarcini, ținându-se cont de nivelul de complexitate. Aceste instrumente ar putea fi preluate și adaptate pentru utilizare la nivel național în vederea asigurării calității procedurii de azil.

În particular, Instrumentul EASO (în prezent EU AA) de asigurare a calității „Examinarea cererii de protecție internațională. Modulul 1: Interviul personal. Modulul 2: Decizia de primă instanță”¹³⁰ elaborat de Agenția Uniunii Europene pentru Azil ce oferă un cadru comun pentru evaluarea și asigurarea calității interne. Instrumentul este suficient de flexibil și poate aduce claritate și consecvență în evaluarea calității procedurii de azil. Cele două module ale instrumentului pot fi utilizate împreună, pentru o evaluare mai amplă a calității generale a procesului de examinare a cererilor de protecție internațională, sau separat, dacă este necesar să se pună accentul pe unul dintre cele două aspecte. Instrumentul poate fi utilizat în diverse scopuri, cum ar fi, evaluarea performanței, verificarea periodică a calității la nivel individual sau la nivel de proces, auditurile tematice.

Instrumentul și cele două module ale acestuia se bazează pe standarde comune convenite în alte ghiduri practice și trebuie interpretate cu acestea: Ghid practic al EASO: Interviul personal;¹³¹ Ghid practic al EASO: Evaluarea probelor;¹³² Ghid practic al EASO: Condițiile de obținere a statutului de protecție internațională;¹³³ Ghid practic al EASO: Excluderea.¹³⁴ Aceste ghiduri practice sunt documente de îndrumare și instrumente utile de autoevaluare pentru responsabilii de caz. Deși aceste ghiduri reflectă standardele comune, ele lasă loc pentru variații naționale în ceea ce privește legislația, îndrumările și practicile. Fiecare autoritate națională poate încorpora în ghid acte legislative și îndrumări relevante în spațiile desemnate, pentru a le oferi ofițerilor de caz ai țării respective o îndrumare unică pentru interviul personal.

Instrumentul cuprinde mai multe elemente distincte, după cum se arată în continuare:

Standarde și indicatori	Instrumentul prezintă standardele și indicatorii aplicabili cu privire la interviul personal și la decizia privind fondul cererii de protecție internațională
Evaluare	Se oferă îndrumare cu privire la modul de evaluare a acestor standarde și indicatori în practică
Feedback și raportare	Instrumentul oferă îndrumare și evidențiază bune practici legate de furnizarea de feedback individual și raportare generală privind calitatea, cu scopul de a îmbunătăți sistemul
Formulare de evaluare	Instrumentul include complementar formulare de evaluare în format Excel, care pot fi utilizate direct în evaluarea individuală a performanței, precum și versiunile PDF ale formularelor, care pot fi tipărite pentru a face notițe de mână pe parcursul evaluării
Îndrumare suplimentară pentru evaluarea calității (exemple)	Ca îndrumare suplimentară pentru evaluarea calității, instrumentul prezintă și exemple de situații în care indicatorii pot fi evaluați ca reprezentând erori minore, erori semnificative sau „Nu se aplică”
Instrumentul de asigurare a calității - soluție tehnică	În paralel, a fost dezvoltată o soluție tehnică pentru acest instrument de asigurare a calității, care să ofere statelor un instrument de asigurare a calității integrat și ușor de utilizat, cu scopul de a simplifica și eficientiza procesul intern de asigurare a calității

Pentru asigurarea calității procedurii de azil, evaluarea performanței și asigurarea controlului intern managerial, IGM ar putea adapta la necesitățile instituționale instrumentele prezentate, ținând cont de cadrul normativ național în domeniul azilului, al managementului resurselor umane și al calității, precum și de funcțiile de bază,

128 Standarde ocupaționale pentru funcționarii din domeniul azilului și al primirii https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-05/ESQF_Occupational_Standards_RO.pdf

129 https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-05/ESQF_Educational_Standards_RO.pdf

130 <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-Quality-assurance-tool-RO.pdf>

131 <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-EASO-%20Practical%20Guide-on%20Personal%20Interview-RO.PDF>

132 <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Practical-Guide-Evidence-Assessment-RO.pdf>

133 https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Practical-Guide-for-international-protection_RO.pdf

134 <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Practical-Guide-Exclusion-RO.PDF>

atribuțiile, modul de organizare și funcționare a inspectoratului. Sprijinul din partea partenerilor de dezvoltare, prin oferirea expertizei necesare, ar putea facilita considerabil acest proces.

Pentru îmbunătățirea eficienței a procedurilor de azil și dezvoltarea proceselor capabile care să poată face față creșterilor bruște de cereri noi de azil ar putea fi esențială digitalizarea proceselor de azil. Pandemia COVID-19 a stimulat interesul pentru instrumentele digitale la nivel global și a generat creșterea utilizării acestora în cadrul procedurii de azil, reprezentând o realitate pentru sistemul de azil.¹³⁵ Noile tehnologii pot juca un rol crucial în asigurarea continuității și funcționalității sistemului național de azil. De asemenea, digitalizarea este percepută ca o modalitate de modernizare și de îmbunătățire a eficienței sistemului de azil.

La nivel european, în ultimii ani au fost lansate proiecte pilot și au fost dezvoltate diferite instrumente digitale pentru a accelera examinarea cererilor de protecție internațională, pentru a gestiona un număr mai mare de cereri și pentru a asigura furnizarea rapidă a anumitor servicii.¹³⁶ Acestea sunt utilizate cu diferite scopuri, cum ar fi:

Asigurarea accesului la procedura de azil: unele țări au început să introducă sisteme pilot pentru a gestiona identificarea solicitanților de azil, cum ar fi sistemele de autoînregistrare, prin intermediul cărora solicitanții pot furniza date personale în format electronic. Aceste evoluții și inovații sunt supravegheate îndeaproape de experți, organizații ale societății civile și autorități în domeniul azilului.

Gestionarea cererilor de azil de către autoritatea decizională: unele țări au automatizat procedurile pentru a permite solicitanților să-și facă o programare, să verifice etapa de examinare a cererii, să prezinte documentele relevante sau să fie notificați online cu privire la decizia emisă. De asemenea, în unele țări a fost implementată opțiunea de realizare a interviurilor personale prin videoconferință și au fost dezvoltate instrumente digitale pentru analiza lingvistică. Există aprecieri, potrivit cărora noile servicii electronice sunt eficiente în partea ce ține de limitarea prezenței fizice a solicitanților de azil în timpul procedurii de azil și în partea ce ține de asigurarea continuității comunicării cu solicitanții. Totodată, digitalizarea permite notificarea în timp util a deciziilor și facilitează dreptul la o cale de atac efectivă. Cu toate acestea, organizațiile societății civile avertizează că unii solicitanți întâmpină dificultăți în utilizarea instrumentelor online și contactarea autorităților prin e-mail.

Gestionarea cererilor de azil în cadrul procedurii de contestare: sistemele judecătorești dispun de instrumente electronice pentru depunerea de la distanță a recursurilor și anexarea documentelor relevante. În unele țări, instanțele judecătorești utilizează semnăturile electronice pentru a semna deciziile emise. Cu toate acestea, asistența tehnică, formarea judecătorilor și a grefierilor privind modul de desfășurare a audierilor la distanță constituie o provocare în multe țări.

Recepția solicitanților de protecție internațională: sistemele de management al recepției includ informații comprehensive din dosarul solicitantului, inclusiv informații despre necesitățile speciale, astfel încât să fie îmbunătățit procesul de repartizare/alocare a locurilor de cazare și de acordare a suportului specific. Acestea includ adesea un sistem de intrare-ieșire, care sporește securitatea în cadrul unităților de recepție. În același timp, aceste sisteme pot fi asociate cu probleme ce țin de protecția datelor și s-au dovedit a fi vulnerabile la scurgeri de date. În unele țări, pandemia COVID-19 a stimulat centrele de recepție să facă mai multe investiții pentru procurarea calculatoarelor și îmbunătățirea conexiunilor wi-fi, în special pentru a asigura învățământul online. Cu toate acestea, se consideră că serviciile de asistență pentru cei mai vulnerabili solicitanți ar trebui să fie furnizate în continuare de personal, și nu online.

Asigurarea accesului la informații: multe țări își consolidează și adaptează practicile pentru a asigura accesul efectiv la informații pentru solicitanții de azil și echitatea procedurală prin utilizarea noilor tehnologii, stabilirea de canale alternative de difuzare a informațiilor și creșterea gradului de conștientizare prin instrumente de comunicare electronică, cum ar fi, platformele online și hub-uri, aplicațiile mobile și canalele de comunicare socială.

Asigurarea serviciilor de interpretare: datorită implementării noilor tehnologii sunt implementate modalități sigure de desfășurare a interviurilor online cu participarea interpretului, devenind normă în mai multe țări.

Returnarea foștilor solicitanți de azil: pentru a oferi informații despre procedurile de returnare și consiliere pe probleme de reintegrare, se dezvoltă comunicarea la distanță. De asemenea, sunt puse în aplicare noi sisteme pentru a permite solicitanților de returnare voluntară să depună o cerere online. Instrumentele de comunicare online sunt utilizate pentru a menține comunicarea cu țările terțe privind procedurile de identificare a persoanelor returnate și pentru eliberarea documentelor de călătorie. În timp ce furnizarea de informații digitale este o alternativă reușită, comunicarea ar trebui să fie adaptată la nevoile solicitanților fără

135 <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022/447-efforts-further-digitalise-asylum-procedure>

136 Pentru mai multe informații se vede: www.oecd.org/migration/mig/EMN-OECD-INFORM-FEB-2022-The-use-of-Digitalisation-and-AI-in-Migration-Management.pdf

abilități digitale necesare. În plus, instrumentele digitale nu înlocuiesc contactul uman și interacțiunea, care sunt esențiale pentru garantarea interesului superior al copilului și intereselor solicitantului cu nevoi speciale.

Cu excepția sistemelor informaționale la nivel de UE, cum ar fi Eurodac, Eurostat sau eu-LISA, care sunt reglementate în legislația secundară a UE, acquis-ul UE în materie de azil nu conține norme clare privind utilizarea instrumentelor digitale în cadrul procedurii de azil, fapt ce oferă statelor membre flexibilitate în ceea ce privește aplicarea acestora în cadrul procedurilor naționale de azil, pe de o parte, și creează incertitudine și creează probleme complexe de ordin juridic cu privire la interacțiunea dintre protecția refugiaților, protecția datelor și digitalizare, pe de altă parte.

În practică, utilizarea instrumentelor digitale și a metodelor de lucru la distanță este foarte dispartă și rămâne a fi o excepție în Europa. Acestea sunt considerate, în principal, ca o soluție temporară, de alternativă sau de substituție la problemele legate de capacitatea administrativă în circumstanțe specifice. Or, instrumentele digitale pot avea consecințe profunde asupra dreptului la azil. Pentru solicitanții de azil acestea pot fi dificil de navigat sau de utilizat și pot avea un efect negativ asupra procedurii de determinare a statutului de refugiat. Unele instrumente nu sunt adecvate și nici nu corespund circumstanțelor individuale și nevoilor specifice ale solicitanților. Suplimentar, acestea pot crea obstacole în accesul la procedura de azil din cauza analfabetismului în domeniul tehnologiilor informaționale, a complexității conectivității digitale sau a lipsei de echipamente adecvate, dar și genera preocupări majore cu privire la protecția datelor și a dreptului la viața privată. Utilizarea instrumentelor digitale care nu sunt concepute special pentru determinarea statutului de refugiat poate submina dreptul la azil atunci când creează obstacole suplimentare și inutile care îi împiedică pe solicitanții de azil să își exercite eficient drepturile.

Pentru autoritățile naționale, instrumentele digitale presupun resurse umane și financiare semnificative, o infrastructură IT importantă și mentenanță permanentă pentru a asigura că echipamentele sunt adecvate și adaptate la circumstanțele individuale ale solicitantului, precum și o formare adecvată a personalului relevant pentru a evita problemele tehnice.¹³⁷

În vederea sporirii eficacității sistemului european de azil și susținerii statelor UE+ în procesul de transformare digitală a procedurilor de azil, Agenția Uniunii Europene pentru Azil a elaborat și a publicat în septembrie 2023 Strategia de Inovare Digitală în Procedurile de Azil și Sistemele de Primire.¹³⁸ Strategia își propune să contribuie la crearea sinergiei și reducerea decalajului dintre țările UE+ în diferite etape ale digitalizării proceselor interne de azil, precum și la dezvoltarea standardelor și metodologiilor comune prin canalizarea expertizei deținute în domeniul inovării digitale.

În același timp, Consiliul European pentru Refugiați și Exilați (ECRE) a evidențiat riscurile și beneficiile digitalizării procedurilor de azil, într-un studiu comparativ publicat în ianuarie 2022. Studiul oferă o imagine de ansamblu asupra utilizării instrumentelor digitale și a metodelor de lucru la distanță în procesele de azil din 23 de țări europene, concentrându-se asupra utilizării instrumentelor digitale în procedurile de azil din perspectiva procedurală și analizează impactul potențial al acestora asupra dreptului la azil. Acesta pune sub semnul întrebării riscurile și beneficiile unei astfel de utilizări și evidențiază mai multe garanții fundamentale și garanții procedurale care trebuie să fie aplicate pentru a asigura că nu se încalcă standardele în vigoare.

Pe baza constatărilor efectuate în studiu, ECRE a formulat câteva concluzii și recomandări esențiale, printre care:

- necesitatea elaborării unui cadru normativ clar care să reglementeze și să limiteze utilizarea instrumentelor digitale în procedurile de azil, astfel încât să fie asigurată respectarea drepturilor omului;
- dezvoltarea unei infrastructuri tehnice adecvate și a resurselor suficiente, cu asigurarea respectării standardelor de protecție a datelor personale și a confidențialității, astfel încât procedura de azil să fie desfășurată într-un mediu sigur, confidențial și adecvat;
- acordarea suportului tehnic solicitanților de protecție internațională atunci când sunt aplicate instrumente digitale și asigurarea formării în domeniul instrumentelor digitale pentru autoritățile decizionale, instanțele judecătorești și alt personal;
- utilizarea instrumentelor digitale în cadrul unor proceduri de azil doar în circumstanțe excepționale, în limitele cadrului normativ, cu respectarea principiului nediscriminării și proporționalității, ținându-se cont de caracteristicile specifice și individuale ale fiecărui caz;

137 4.4.7. Efforts to further digitalise the asylum procedure <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022/447-efforts-further-digitalise-asylum-procedure>

138 EUAA Strategy on Digital Innovation in Asylum Procedures and Reception Systems September 2023 https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-10/2023_EUAA-Strategy-on-Digital-Innovation-in-Asylum-Procedures-and-Reception-Systems_EN.pdf

- evitarea utilizării instrumentelor digitale în contextul procedurii de azil la frontieră, în detenție sau în privința solicitanților vulnerabili sau cu necesități speciale;
- necesitatea solicitării consimțământului informat al solicitanților de protecție internațională în legătură cu utilizarea instrumentelor digitale în procedura de azil și acordarea posibilității de a alege între procedurile la distanță și procedurile față în față, cu posibilitatea de a prezenta documentele relevante pentru procedura de azil atât în format electronic, cât și fizic.

Experiența obținută de IGM în procesul de elaborare și implementare a platformei electronice pentru preînregistrarea solicitanților de protecție temporară strămutați din Ucraina, analiza deficiențelor constatate în procesul de utilizare a acestui instrument digital, de rând cu recomandările și îndrumările elaborate la nivel european și practica altor state, ar putea fi luate în considerare pentru luarea deciziilor ulterioare cu privire la digitalizarea altor procese și proceduri interne în cadrul sistemului național de azil. Or, implementarea unor proceduri, clare și optime, de prestare a serviciilor pentru solicitanții de azil, prin reingineria și digitalizarea acestora și prestarea lor în format electronic, trebuie să fie realizate cu respectarea drepturilor omului și a standardelor în domeniul azilului.

RECOMANDĂRI

- Consolidarea garanțiilor procedurale în cadrul procedurii de examinare a cererii de azil, prin apropierea normelor conținute în Legea nr. 270/2008 la directivele UE în domeniul azilului.
- Reglementarea expresă în legislație a cerinței față de consilierul de eligibilitate de a poseda cunoștințe corespunzătoare, astfel încât să fie asigurată emiterea unei decizii echitabile și corecte și a obligației statului de a asigura pregătirea corespunzătoare.
- Asigurarea formării profesionale a consilierilor de eligibilitate, conform necesităților de instruire raportate la sarcinile specifice postului și la gradul de complexitate a acestora.
- Elaborarea/revizuirea instrumentelor interne în vederea asigurării monitorizării și controlului calității procedurii de azil.
- Efectuarea unei analize privind oportunitatea digitalizării procedurilor de azil, împreună cu evaluarea riscurilor și beneficiilor.

3.3. GARANȚII PROCEDURALE ÎN CADRUL PROCEDURII DE AZIL. CONTESTAREA DECIZIILOR ÎN CADRUL PROCEDURII DE AZIL

Principiile cheie ale Convenției din 1951 includ nediscriminarea, nesancționarea pentru intrare sau ședere neregulamentară, precum și beneficierea de drepturile fundamentale ale omului. Nici Convenția, nici Protocolul din 1967 nu stabilesc proceduri propriu-zise pentru determinarea statutului de refugiat. Cu toate acestea, este unanim recunoscut faptul că procedurile echitabile și eficiente reprezintă un element esențial în aplicarea deplină și cuprinzătoare a Convenției din 1951. Având în vedere natura riscurilor implicate și consecințele grave ale unei determinări eronate a statutului de refugiat, este esențial ca solicitanții de azil să beneficieze de protecție și garanții procedurale depline în toate etapele procedurii de azil.

Necesitatea de a asigura proceduri echitabile și eficiente de determinare a statutului de refugiat în contextul unui sistem național de azil decurge din dreptul de a solicita azil și de a beneficia de azil, garantat în temeiul art. 14 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, precum și din responsabilitățile statelor care decurg din Convenția din 1951, din instrumentele internaționale și regionale privind drepturile omului, precum și din concluziile relevante ale Comitetului Executiv al UNHCR.

Facilitarea accesului efectiv la protecție internațională se realizează nu doar prin identificarea proactivă a celor care ar putea avea nevoie de protecție, prin punerea la dispoziția acestora a informațiilor relevante privind dreptul de a solicita azil, prin îndrumarea lor către procedurile adecvate, ci și prin alte forme de asistență, inclusiv garanții procedurale acordate acestor persoane. O procedură de azil echitabilă și eficientă presupune garanții procedurale care să protejeze drepturile solicitanților de azil prin asigurarea evaluării corespunzătoare a cererilor de azil în cadrul unei proceduri raționalizate și mai scurte.

Garanțiile procedurale sunt măsuri specifice de sprijin instituite în vederea creării condițiilor necesare pentru ca solicitanții de azil să aibă acces efectiv la proceduri și să prezinte elementele necesare pentru motivarea cererii lor de protecție internațională.

În interesul recunoașterii corecte a persoanelor care au nevoie de protecție ca refugiați, în sensul art. 1 din Convenția din 1951, fiecare solicitant de azil ar trebui să aibă acces efectiv la procedură, posibilitatea de a coopera și de a comunica în mod adecvat cu autoritățile responsabile, astfel încât să poată prezenta faptele relevante ale cazului său, precum și garanții procedurale suficiente pentru a-și putea susține cazul în toate etapele procedurii.

Acquis-ul UE în domeniul azilului oferă solicitanților de protecție internațională anumite garanții procedurale pentru a-i ajuta să depășească situația dificilă în legătură cu aflarea într-un mediu străin, barierele lingvistice și culturale, precum și obstacolele psihologice și de altă natură. Indiferent de vârsta solicitantului, garanțiile procedurale principale includ:

- dreptul solicitantului de a rămâne pe teritoriul până la luarea unei decizii definitive cu privire la cererea sa pentru a asigura respectarea principiului nereturnării;
- accesul la serviciile unui interpret pentru a-și prezenta argumentele în cazul în care este intervievat de autorități;
- garanții pentru interviul personal, care trebuie desfășurat în limba pe care solicitantul o preferă sau în altă limbă pe care solicitantul o înțelege și în care poate comunica clar;
- dreptul la informare: statele membre trebuie să furnizeze informații generale cu privire la procedura de azil cât mai curând posibil;
- informații juridice și procedurale gratuite, adaptate nevoilor solicitantului;
- asistența juridică gratuită la cererea solicitantului și reprezentarea gratuită în procedurile privind căile de atac;
- dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești;
- dreptul la notificarea corectă a unei decizii și de o motivare a deciziei respective în drept și în fapt;
- posibilitatea de a comunica cu Înaltul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) în toate etapele procedurii, precum și cu alte organizații care oferă consultanță juridică sau consiliere solicitanților de protecție internațională.

Directiva 2013/32/UE stabilește garanții procedurale speciale pentru anumiți solicitanți, în funcție, inter alia, de vârstă, sex, orientare sexuală, identitate sexuală, dizabilitate, boli grave, afecțiuni sau tulburări mentale sau ca urmare a torturii, violului sau a altor forme de violență psihologică, fizică sau sexuală. Totodată, documentul oferă definiția termenului „solicitant care necesită garanții procedurale speciale”, care înseamnă un solicitant a cărui capacitate de a beneficia de drepturi și de a-și îndeplini obligațiile prevăzute în directivă este limitată din cauza unor circumstanțe individuale.

Statele membre trebuie să depună efort pentru a identifica solicitanții care au nevoie de garanții procedurale speciale înainte de luarea unei decizii în prima instanță. Solicitanții respectivi trebuie să beneficieze de sprijin corespunzător, inclusiv de timp suficient, în vederea creării condițiilor necesare pentru a avea un acces efectiv la proceduri și pentru a prezenta elementele necesare pentru motivarea cererii lor de protecție internațională. În situația în care nu poate fi acordat un sprijin adecvat unui solicitant cu nevoi procedurale speciale în cadrul unor proceduri accelerate sau la frontieră, un astfel de solicitant este exclus de la aceste proceduri.

Pentru a reduce durata generală a procedurii în anumite cazuri, statele membre UE dispun de flexibilitatea, în conformitate cu nevoile lor naționale, de a acorda prioritate examinării oricărei cereri, prin examinarea ei înaintea altor cereri făcute anterior, fără derogare de la termenele, principiile și garanțiile procedurale aplicabile în mod normal.

Totodată, garanțiile procedurale sunt asigurate în cadrul procedurilor la frontieră și a procedurii accelerate, în procesul de examinare a cererii ulterioare și în cazul retragerii protecției internaționale.

Legea nr. 270/2008 instituie un set de garanții similar celor stabilite prin Directiva 2013/32/UE, inclusiv pentru persoanele cu necesități speciale, cum ar fi, minorii neînsoțiți, victimele torturii sau ale violenței, persoanele cu tulburări psihice (boli mintale sau deficiențe mintale).

Cu toate acestea, se impune necesitatea unei reglementări mai detaliate a garanțiilor procedurale oferite persoanelor cu necesități speciale, extinderea categoriilor de solicitanți care au nevoie de garanții procedurale

speciale, reglementarea expresă în lege a dreptului la asistență juridică garantată de stat. Nu mai puțin importantă este revizuirea structurii Legii 270/2008, astfel încât să fie oferită o claritate mai mare asupra garanțiilor procedurale de care beneficiază solicitanții de azil.

În conformitate cu dispozițiile Convenției europene a drepturilor omului, toate persoanele, accesul cărora pe teritoriu sau la procedurile de azil implică drepturile garantate în conformitate cu dispozițiile Convenției, trebuie, în conformitate cu art. 13 din aceeași convenție, să aibă acces la o cale de atac eficientă în fața unei autorități naționale. Dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești este una din garanțiile procedurale de care beneficiază solicitanții de protecție internațională, conform Directivei 2013/32/UE.

În conformitate cu principiile fundamentale ale dreptului Uniunii, deciziile adoptate cu privire la o cerere de protecție internațională, deciziile referitoare la refuzul de a redeschide examinarea unei cereri după încheierea sa și deciziile cu privire la retragerea statutului de refugiat sau a protecției subsidiare, sunt supuse unei căi de atac eficiente în fața unei instanțe judecătorești. De asemenea, pot fi contestate deciziile prin care o cerere este considerată nefondată în ceea ce privește statutul de refugiat, dar solicitantul este recunoscut ca fiind eligibil pentru protecție subsidiară.

Pentru a se asigura eficacitatea procedurii, calea de atac trebuie introdusă de solicitant într-un termen stabilit, iar pentru ca solicitantul să poată respecta acest termen și în scopul asigurării accesului efectiv la o cale de atac judiciară, acesta trebuie să aibă posibilitatea de a fi asistat de un interpret și de a beneficia gratuit de asistență juridică și reprezentare în fața instanței.

Statele membre permit solicitanților să rămână pe teritoriu până la expirarea termenului de prescripție privind exercitarea dreptului la o cale de atac efectivă și, în cazul în care acest drept a fost exercitat în termenul respectiv, până la soluționarea căii de atac, cu anumite excepții.

Potrivit Legii nr. 270/2008, deciziile Direcției Azil și Integrare privind cererile de azil pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ fără respectarea vreunei proceduri prealabile. Solicitanții de azil au dreptul să fie informați despre posibilitatea și termenele de atac ale deciziilor prin care li se resping cererile.

În cazul respingerii unei cereri cu privire la azil, decizia trebuie să fie motivată și să includă, în mod obligatoriu, situația de fapt și de drept, precum și informații privind calea de atac a acesteia, termenul de depunere a plângerii și organul la care se depune plângerea împotriva deciziei de respingere. Solicitantului nu i se comunică motivele acordării unei forme de protecție pe teritoriul Republicii Moldova.

În cazul cererii de azil care a fost respinsă în procedură rapidă printr-o decizie irevocabilă, străinul este obligat să părăsească teritoriul Republicii Moldova în ziua în care i-a fost comunicată decizia.

Potrivit reglementărilor actuale din Legea nr.270/2008 și Codului Administrativ, solicitanții de azil beneficiază de dreptul de a ataca deciziile Direcției Azil și Integrare pe calea contenciosului administrativ.

RECOMANDĂRI

- Revizuirea structurii Legii 270/2008, astfel încât să fie oferită o claritate mai mare asupra garanțiilor procedurale de care beneficiază solicitanții de azil.
- Reglementarea mai detaliată a garanțiilor procedurale oferite persoanelor cu necesități speciale.
- Extinderea categoriilor de persoane care au nevoie de garanții procedurale speciale.
- Oferirea unei definiții pentru noțiunea „persoane cu necesități speciale”.
- Reglementarea expresă în lege a dreptului la asistență juridică garantată de stat.

3.4. DREPTURILE SOLICITANȚILOR DE AZIL ȘI A BENEFICIARILOR DE PROTECȚIE INTERNAȚIONALĂ VERSUS DREPTURILE STRĂINILOR CU ȘEDERE PERMANENTĂ

Drepturile economice și sociale ale refugiaților sunt protejate de mai multe instrumente internaționale în domeniul drepturilor omului, principalele fiind Convenția din 1951 și Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale.

Conform prevederilor Convenției din 1951, în exercitarea unor drepturi, cum ar fi, accesul la învățământul primar, respectarea unor aspecte din legislația muncii și dreptul la securitate socială, refugiații beneficiază de același tratament ca și cetățenii. În același timp, în exercitarea altor drepturi, cum ar fi, accesul la un loc de muncă salariată, dreptul de a exercita profesiuni libere, accesul la locuințe și accesul la alte forme de studii, recunoașterea certificatelor de studii, a diplomelor și titlurilor universitare eliberate în străinătate, refugiații se bucură de același tratament ca cetățenii străini.

Comitetul Executiv al UNHCR a recunoscut că gama de drepturi economice, sociale și culturale cuprinse în Convenție sunt esențiale pentru stabilirea autonomiei refugiaților și pentru a le permite să contribuie în statul de azil, nu să depindă de acesta.¹³⁹

În sistemul Consiliului Europei, CtEDO a tratat o serie de cauze referitoare la drepturile economice și sociale ale migranților, solicitanților de azil și refugiaților, în primul rând, prin prisma articolului 14 al CEDO (interzicerea discriminării), având în vedere faptul că, atunci când un stat contractant decide să acorde prestații sociale, trebuie să facă acest lucru într-un mod care să fie în conformitate cu articolul 14. În această privință, Curtea a constatat că un stat poate avea motive legitime pentru a restrânge utilizarea serviciilor publice care necesită resurse - cum ar fi, programele de asistență socială, prestațiile publice și îngrijirea sănătății – de către imigranții pe termen restrâns și neregulamentari, care, de regulă, nu contribuie la finanțarea acestora și că, de asemenea, în anumite circumstanțe, poate face diferența în mod justificat între diferitele categorii de străini care locuiesc pe teritoriul acestuia.¹⁴⁰

La nivelul Uniunii Europene, drepturile solicitanților și beneficiarilor de protecție internațională sunt reglementate de dreptul secundar al Uniunii, care cuprinde o serie de directive.

Directiva 2013/33/UE privind condițiile de primire și Directiva 2011/95/UE privind standardele minime stabilesc acces la o serie de drepturi și măsuri de integrare pentru solicitanții de azil și respectiv, beneficiarii de protecție internațională. Aceste drepturi includ, printre altele, accesul la locuințe, accesul la locuri de muncă, accesul la educație, protecția socială, ajutoare sociale, asistență medicală.

De regulă, beneficiarii de protecție internațională se bucură de un tratament mai favorabil decât solicitanții de azil, egal cu cetățenii statelor membre, și, respectiv, au acces la un spectru mai larg de drepturi. Statele membre recunosc că, pentru a consolida exercitarea efectivă a drepturilor și utilizarea efectivă a beneficiilor de către beneficiarii de protecție internațională, este necesar să se ia în considerație nevoile lor individuale și dificultățile specifice întâmpinate de aceștia în procesul de integrare. Aceasta nu ar trebui să ducă la un tratament mai favorabil decât cel acordat propriilor resortisanți, fără a influența posibilitatea ca statele membre să adopte sau să mențină standarde mai favorabile. În acest context, statele ar trebui să depună eforturi pentru a soluționa, în special, problemele care îi împiedică pe beneficiarii de protecție internațională să aibă acces efectiv la oportunități de formare ocupațională și acțiuni de formare profesională, printre altele, cele legate de constrângerile financiare.

Conform Directivei 2013/33/UE, statele membre acordă solicitanților de azil **acces efectiv la piața muncii** în termen de cel mult nouă luni de la data depunerii cererii de protecție internațională și decid condițiile în care se acordă accesul la piața muncii, în conformitate cu dreptul intern. Ținând cont de politicile privind piața forței de muncă, statele pot acorda prioritate cetățenilor UE și resortisanților statelor terțe care au reședință legală.

139 <https://www.refworld.org/docid/3bb1c6cc4.html>

140 ECtHR, Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights – Immigration, p. 45, disponibil la: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Immigration_ENG (Ponomyarovi v. Bulgaria, § 54)

Dreptul beneficiarilor de protecție internațională de a exercita o activitate salariată sau independentă imediat după acordarea protecției este recunoscut prin prevederile Directivei 2011/95/UE (articolul 26). Accesul la formare ocupațională și profesională se acordă în condiții echivalente celor aplicabile propriilor resortisanți. Tratatul egal este asigurat și în cadrul procedurilor de recunoaștere a diplomelor, certificatelor sau a altor titluri oficiale de calificare străine.

Accesul la sistemul educațional de stat al copiilor minori solicitanți și al copiilor minori ai solicitanților este acordat în condiții similare celor stabilite pentru cetățenii proprii, chiar dacă minorii au atins majoratul. Accesul la sistemul de învățământ nu poate fi amânat mai mult de trei luni de la data depunerii cererii de protecție internațională de către minor sau în numele acestuia. La necesitate, minorii pot beneficia de cursuri de pregătire și cursuri de studiere a limbii. Educația poate fi furnizată chiar în centrele de cazare.

Minorii beneficiari de protecție internațională se bucură de egalitate de tratament cu cetățenii statelor membre UE în ceea ce privește accesul la sistemul de educație. În același timp, adulții beneficiază de accesul la sistemul educațional general, perfecționare sau reformare profesională în condițiile aplicate resortisanților țărilor terțe cu reședință legală pe teritoriul statului respectiv.

Statele garantează refugiaților dreptul **de acces la asistență medicală**, îngrijirea sănătății fizice și mintale, în aceleași condiții ca și pentru cetățenii săi. Totodată, solicitanții de azil și imigranții în situație de ședere neregulamentară, a căror îndepărtare a fost amânată, au dreptul la îngrijire de urgență și la tratament medical primar, precum și de asistență medicală în cazul persoanelor cu nevoi speciale. De asemenea, Directiva 2008/115/CE privind returnarea obligă statele să acorde o atenție deosebită nevoilor speciale ale persoanelor vulnerabile în așteptarea returnării voluntare sau a îndepărtării acestora.

Solicitanții de azil nu au drepturi specifice de **acces la asistență socială** în sensul Directivei 2013/33/UE. Totuși, art. 17 stabilește norme generale privind condițiile de primire materiale ce asigură un nivel de trai care garantează sănătatea și subzistența acestora și indică modul în care se stabilește suma alocațiilor financiare sau a tichetelor. În ceea ce privește beneficiarii de protecție internațională, statele recunosc faptul că, în scopul evitării dificultăților sociale, este oportun să li se acorde o protecție socială și mijloace de existență adecvate, fără discriminare în cadrul asistenței sociale. Aceștia se bucură de aceeași asistență socială necesară care este prevăzută și pentru cetățenii statului membru respectiv, care, totuși, poate fi limitată la prestațiile de bază în cazul protecției subsidiare. Prin posibilitatea limitării protecției sociale la prestații de bază se înțelege asigurarea, cel puțin, a unui venit minim garantat, de asistență în caz de boală sau de sarcină și de asistență pentru creșterea copilului, în măsura în care prestațiile respective sunt acordate resortisanților în temeiul legislației naționale.

Potrivit Directivei 2011/95/UE, pentru a facilita integrarea beneficiarilor de protecție internațională în societate, statele membre asigură accesul la programele de integrare pe care le consideră necesare sau creează condiții prealabile care garantează accesul la astfel de programe. În cadrul programelor de integrare, statele iau în considerare, pe cât posibil, nevoile și particularitățile situației refugiaților și, dacă este cazul, asigură formarea lingvistică și furnizarea informațiilor cu privire la drepturile și obligațiile individuale aferente statutului de protecție al acestora în statul în cauză.

În aplicarea ambelor directive se ține seama de situația specifică a persoanelor vulnerabile, precum minorii, minorii neînsoțiți, persoanele cu dizabilități, persoanele în etate, femeile însărcinate, părinții solitari însoțiți de copii minori, victimele traficului de persoane, persoanele cu afecțiuni mintale și persoanele care au fost supuse torturii, violului sau altor forme grave de violență psihologică, psihică sau sexuală.

În legislația națională, drepturile solicitanților de azil și a beneficiarilor de protecție internațională sunt reglementate de Legea nr. 270/2008 și Legea 274/2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova, care transpune parțial Directiva 2011/95/UE.

Astfel, un solicitant de azil, în afară de drepturile garantate în cadrul procedurii de examinare a cererii de azil, se bucură de o serie de drepturi economice și sociale, precum:

- dreptul de a munci, acordat temporar, la solicitare, dacă acesta este lipsit de mijloacele de existență necesare;
- dreptul de a avea acces la învățământul obligatoriu pentru solicitanții de azil minori în aceleași condiții ca și minorii cetățeni ai Republicii Moldova;
- dreptul de a beneficia, în cazul familiei cu copii, precum și al minorului neînsoțit, de toate măsurile de asistență socială acordate copiilor cetățeni ai Republicii Moldova;
- dreptul la asistență medicală primară și de urgență la etapa prespitalicească în caz de stări acute care pun în pericol viața, conform legislației în vigoare. De asemenea, solicitanților de azil li se asi-

gură dreptul la examinare medicală gratuită (în condiții de anonim) în scopul depistării precoce a virusului HIV și a maladiei SIDA. Solicitanții de azil minori au acces la asistență medicală în aceleași condiții ca și minorii cetățeni ai Republicii Moldova.

Protecția internațională conferă beneficiarului drepturile prevăzute de legislație pentru cetățenii străini și pentru apatrizi, precum și o serie de drepturi speciale, inclusiv:

- dreptul de a alege locul de reședință și de a circula liber în condițiile stabilite de legislație;
- dreptul de a fi încadrați în învățământul obligatoriu, dar și în celelalte forme de învățământ în condițiile stabilite de lege pentru cetățenii Republicii Moldova;
- dreptul de a beneficia, în cazul minorilor, de un curs gratuit de inițiere în limba română pe durata unui an școlar;
- dreptul de a beneficia, în cazul familiilor cu copii și al minorilor neînsoțiți, de toate măsurile de asistență socială acordate de legislație copiilor cetățeni ai Republicii Moldova;
- dreptul de a fi angajați, de a exercita profesii libere, de a desfășura activitate de întreprinzător, de a beneficia de toate drepturile materiale ce decurg din activitățile desfășurate;
- dreptul de asigurare socială, în conformitate cu legislația în vigoare;
- dreptul de a se bucura, în cadrul sistemului de asigurare obligatorie de asistență medicală, de aceleași drepturi de care beneficiază cetățenii Republicii Moldova în condițiile stabilite de lege;
- dreptul de a solicita măsuri de integrare în conformitate cu legislația în vigoare;
- dreptul de a beneficia de un tratament identic cu cel acordat cetățenilor Republicii Moldova în ce privește libertatea de a-și practica religia și de a oferi educație religioasă copiilor.

Este de menționat că Republica Moldova a aderat la Convenția privind statutul refugiaților din 1951 și Protocolul acesteia¹⁴¹ cu o serie de declarații și rezerve. Pe de o parte, Republica Moldova a declarat că va aplica prevederile Convenției fără nici o discriminare în genere, dar nu numai în ceea ce privește rasa, religia sau țara de origine, după cum este prevăzut în art. 3 din Convenție. Pe de altă parte, rezervele vizează, inclusiv, dreptul la muncă și la protecție socială, acordarea tratamentului cel mai favorabil străinilor în exercițiul unei activități profesionale salarizate, dreptul la locuință.

În pofida rezervelor formulate, Republica Moldova a reușit să transpună standardele internaționale în materie de drepturi ale refugiaților stabilite de Convenție în legislația sa națională, oferind beneficiarilor de protecție internațională un tratament mai favorabil în ceea ce privește garanțiile de acces la muncă salarizată și accesul la toate formele de învățământ, egal cu garanțiile stabilite pentru cetățenii Republicii Moldova.

Legea 274/2011 stabilește măsuri de facilitare a integrării străinilor în Republica Moldova, care presupun o participare activă a străinilor care au obținut protecție internațională la viața economică, socială și culturală a societății moldovenești, prin care ei sunt împuterniciți să contribuie și să-și valorifice întregul potențial ca membri ai acestei societăți, să-și realizeze drepturile și să-și îndeplinească obligațiile fără discriminare sau excluziune socială pentru propriul lor beneficiu și pentru beneficiul statului. Procesul de integrare a străinilor în Republica Moldova se realizează în funcție de nevoile individuale ale beneficiarului, cu respectarea principiului non-discriminării, al interesului superior al copilului și al egalității de tratament, prin evaluarea fiecărui caz în parte. Măsurile de integrare includ:

- sesiuni de informare specializată;
- sesiuni de acomodare socio-culturală;
- cursuri gratuite de studiere a limbii române;
- măsuri de ocupare a forței de muncă;
- informare/consiliere privind obținerea cetățeniei Republicii Moldova;
- planuri/programe de integrare specializate.

Totodată, art. 6 din lege cuprinde o listă extinsă a categoriilor de străini care au obținut protecție internațională sau azil politic în Republica Moldova, care se bucură de atenție specială: minorii neînsoțiți, familiile monoparentale cu copii, familiile cu trei sau mai mulți copii aflați la întreținere, persoanele cu dizabilități, femeile gravide, victimele traficului de ființe umane, persoanele cu probleme intelectuale și de

141 A se vedea: Legea nr. 677-XV din 23 noiembrie 2001

sănătate mintală, precum și persoanele care au fost supuse torturii, violului sau altor forme grave de violență psihologică, psihică sau sexuală, persoanele care au atins vârsta de pensionare și, concomitent, au potențial redus de autoîntreținere, condiționat de factori de natură obiectivă și independenți de voința acestora. Persoanele aflate în aceste situații speciale beneficiază de acces egal și echitabil la asistență ca și cetățenii Republicii Moldova, în condițiile legislației. De menționat, că legea nu oferă suficientă claritate cu privire la tipurile de asistență oferite.

Beneficiarii de protecție internațională sunt incluși în programele de integrare pe baza cererilor individuale și conform unui angajament de integrare încheiat între solicitantul programului de integrare și autoritatea competentă pentru străini. Beneficiarii de protecție internațională care nu participă la programe de integrare își asumă responsabilitatea de a se integra pe cont propriu.

Pentru a beneficia de măsuri de integrare, persoanele se pot adresa la centrele de integrare din momentul obținerii protecției internaționale. Mecanismul de includere a străinilor în măsurile de integrare este stabilit în Hotărârea Guvernului 553/2017 cu privire la instituirea centrelor de integrare pentru străini.

Reieșind din prevederile Regulamentului centrelor de integrare pentru străini, există o neclaritate în ceea ce privește măsurile întreprinse de autorități după întocmirea fișei de evaluare a necesităților individuale de integrare, care ar trebui să rezulte în întocmirea unui plan individual de măsuri în vederea integrării. Acesta ar trebui să cuprindă obiectivele stabilite pentru solicitant, activitățile necesare pentru atingerea obiectivelor, instituțiile responsabile. Nu sunt prevăzute nici termenele de implementare a măsurilor/programului de integrare.

Toate serviciile prestate pentru străini de către funcționarii IGM, care activează în cadrul centrelor, sunt gratuite. Cadrul normativ nu specifică, însă, dacă serviciile prestate de alte entități sunt, la fel, gratuite sau contra cost.

Regulamentul nu stabilește expres obligația respectării principiului confidențialității datelor și informațiilor obținute în cadrul procesului de integrare și protecției datelor cu caracter personal. Or, prelucrarea datelor cu caracter personal trebuie efectuată în conformitate cu Legea 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal.

Implementarea și consolidarea mecanismului de integrare a străinilor este unul din obiectivele generale ale Programului privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 23.11.2022. În rezultatul implementării acestui obiectiv se așteaptă optimizarea mecanismului de integrare a străinilor, cu luarea în considerație a aspectelor sensibile de gen, prin includerea domeniului integrării străinilor în documentele de politici sectoriale, pentru asigurarea abordării holistice, la nivel național, a procesului de integrare, asigurare a funcționalității Centrelor de Integrare (Nord, Sud, Centru) cu resurse umane, logistică. Acțiunile de implementare urmează să fie orientate spre asigurarea accesului la serviciile de bază, prin dezvoltarea serviciului de mediator cultural, în asigurarea unei interacțiuni dintre străini și autoritățile statului, includerea străinilor în politicile statului privind integrarea pe piața muncii, reîntregirea familiei, educația, non-discriminarea și sănătatea, inclusiv prin promovarea principiului de parteneriat.

În concluzie, analizând legislația națională sub aspectul drepturilor economice și sociale ale solicitanților de azil și ale beneficiarilor de protecție internațională, se poate afirma că aceasta este în conformitate cu standardele internaționale, stabilite în Convenția din 1951 și standardele Uniunii Europene. Cadrul normativ privind integrarea străinilor, de asemenea, este în mare parte armonizat. Totodată, se constată necesitatea continuării efortului pentru consolidarea mecanismului de integrare a străinilor, diversificarea și îmbunătățirea serviciilor de integrare.

RECOMANDARE

- Alocarea de fonduri adecvate pentru a asigura realizarea obiectivelor și a implementa măsurile planificate în Programul privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025, implicit în partea ce ține de integrarea străinilor.

3.5. DOCUMENTAREA PERSOANELOR ÎN SISTEMUL NAȚIONAL DE AZIL

Necesitatea documentării persoanelor este o constantă a vieții de zi cu zi în societatea modernă. În funcție de cadrul normativ în vigoare, identificarea persoanei poate fi esențială pentru o gamă largă de activități și servicii, inclusiv pentru înregistrarea nașterilor și a deceselor, încheierea căsătoriei, obținerea unui loc de muncă, a unei locuințe, a unei îngrijiri medicale, pentru a beneficia de prestații sociale, pentru a accede în instituțiile de învățământ sau pentru a solicita eliberarea de documente și permise oficiale. Pentru a răspunde acestor nevoi, precum și din motive de ordine publică, statele au instituit un sistem de acte de identitate naționale. Aceste acte, pe lângă identificarea titularului, pot servi, de asemenea, ca dovadă a stării civile și a statutului juridic. În majoritatea țărilor, străinii cu ședere legală primesc, de asemenea, un anumit tip de permis de ședere care poate servi în același timp ca document de identitate.

Pentru un refugiat, lipsa actelor de identitate poate fi mult mai mult decât o sursă de neplăceri. În majoritatea țărilor un străin trebuie să poată demonstra nu numai identitatea sa, ci legalitatea prezenței sale pe teritoriul statului respectiv. În unele țări, străinii care nu dețin documente corespunzătoare sunt plasați în detenție și, uneori, chiar expulzați. Astfel de măsuri sunt deosebit de grave pentru un refugiat, deoarece ar putea implica și riscul de a fi returnat în țara de origine. Chiar și în cazul în care consecințele lipsei unui act de identitate sunt mai puțin drastice, refugiatul, pentru a beneficia de un tratament în conformitate cu standardele acceptate la nivel internațional, trebuie să poată demonstra nu numai identitatea sa, ci și statutul de refugiat.

Din cauza circumstanțelor în care sunt uneori forțați să își părăsească țara de origine, refugiații au probabil mai multe șanse decât alți străini să nu dețină asupra lor acte de identitate. În plus, în timp ce alți străini se pot adresa la autoritățile din țara de origine pentru a fi ajutați să obțină documente, refugiații nu au această opțiune și, prin urmare, depind de autoritățile țării de azil sau de UNHCR pentru asistență în această privință.

Pornind de la acceptarea generală a faptului că Convenția din 1951 ar trebui citită și interpretată împreună cu principalele tratate în domeniul drepturilor omului, deținerea actelor de identitate și a documentelor de călătorie asigură realizarea unui spectru larg de drepturi ale omului pentru refugiați. Printre acestea se regăsește și dreptul la libera circulație: dreptul oricărei persoane aflate în mod legal pe teritoriul unui stat de a circula liber în interiorul statului și de a-și alege reședința și dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv pe a sa, adică de a circula între state.

Altfel spus, documentarea rămâne mijlocul esențial pentru asigurarea dreptului de a beneficia de azil, inclusiv accesul la drepturi și servicii, reunificarea familiei, identificarea persoanelor aflate în situație de risc, stabilirea și evaluarea necesităților și implementarea soluțiilor.

Convenția din 1951 oferă o abordare cuprinzătoare a aspectului legat de documentarea refugiaților, atât în ceea ce privește documentul de călătorie prevăzut la art. 28, cât și în ceea ce privește documentul de identitate a refugiatului în general.

În temeiul art. 28 din Convenție, statele contractante sunt obligate să elibereze documente de călătorie refugiaților care își au reședința obișnuită pe teritoriul lor, cu excepția cazului în care motivele imperative de securitate națională sau ordine publică impun altfel. De asemenea, statelor li se permite și acestea chiar sunt încurajate să elibereze documente de călătorie oricărui refugiat aflat pe teritoriul lor, care nu poate obține astfel de documente din țara unde își are reședința obișnuită. Există, totuși, circumstanțe în care refugiații nu pot primi documente de călătorie conform Convenției din 1951. Pentru a asigura că toți refugiații dețin acte de identitate, art. 27 din Convenție obligă statele contractante să elibereze acte de identitate tuturor refugiaților aflați pe teritoriul lor, care nu dețin documente de călătorie valabile. Astfel, statele contractante trebuie să asigure că fiecare refugiat a primit un document oficial care permite identificarea persoanei: fie un document de călătorie valabil, conform art. 28, fie un act de identitate eliberat în temeiul art. 27, forma și conținutul căruia fiind lăsate la discreția statului.

Potrivit art. 6 din Directiva 2013/33/UE,¹⁴² solicitantul de protecție internațională primește un document emis pe numele său, care atestă statutul de solicitant al acestuia sau care atestă că este autorizat să rămână pe teritoriul statului pentru perioada cât cererea lui este în curs de examinare. În cazul în care titularul nu este liber să circule pe întreg teritoriul sau pe o parte a teritoriului statului, în document se menționează acest lucru. Documentul nu atestă neapărat identitatea celui din urmă.

142 Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare), disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033>.

Statele membre pot exclude aplicarea art. 6 atunci când solicitantul se află în detenție și în timpul examinării unei cereri de protecție internațională prezentate la frontieră. În cazuri specifice, în timpul examinării cererii de protecție internațională, solicitantul poate primi alt document echivalent cu documentul menționat supra. De asemenea, solicitantul de protecție internațională poate solicita eliberarea unui document de călătorie, atunci când trebuie să fie prezent în alt stat din motive umanitare grave.

Directiva 2011/95/UE¹⁴³ prevede, în art. 24, că după acordarea protecției internaționale beneficiarului statutului de refugiat i se eliberează un permis de ședere care trebuie să fie valabil pentru o perioadă de cel puțin trei ani, cu posibilitatea de reînnoire, cu excepția cazului în care există motive imperative de securitate națională sau ordine publică. Membriilor de familie ai beneficiarilor statutului de refugiat li se poate elibera un permis de ședere care poate fi valabil pentru o perioadă de mai puțin de trei ani, cu posibilitatea de reînnoire. De asemenea, statele membre eliberează beneficiarilor statutului de refugiat documente de călătorie sub forma stabilită în anexa la Convenția de la Geneva, care le permit să călătorească în afara teritoriului lor.

Reglementări privind documentarea persoanelor în sistemul de azil național se regăsesc în mai multe acte normative: Legea nr. 270 din 18.12.2008 privind azilul în Republica Moldova, Legea nr. 273 din 09.11.1994 privind actele de identitate în sistemul național de pașapoarte, Hotărârea Guvernului nr. 522 cu privire la modelele actelor de identitate din sistemul național de pașapoarte, Hotărârea Guvernului nr. 125 din 18.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova.

Potrivit art. 32 din Legea nr. 270/2008, solicitantul de azil beneficiază de un document de identitate temporar, care atestă statutul acestuia de solicitant de azil, dar nu și identitatea lui reală. Documentul de identitate temporar de solicitant de azil este valabil pe un termen de 30 de zile, cu posibilitatea prelungirii lui pentru alte termene a câte 30 de zile, până la soluționarea definitivă a cererii. Minorii cu vârsta de până la 16 ani însoțiți de părinți sunt înscrși în documentul de identitate temporar de solicitant de azil al fiecărui părinte. Minorii neînsoțiți sunt documentați, de asemenea, cu document de identitate temporar de solicitant de azil. Străinului, care a solicitat azil într-un punct de trecere a frontierei de stat sau la organul de poliție, i se eliberează o adeverință provizorie, valabilitatea căreia nu depășește 48 de ore. Adeverința provizorie înlocuiește documentul de identitate temporar și permite deplasarea titularului până la Inspectoratul General pentru Migrație (Direcția azil și apatridie). Documentul de identitate temporar de solicitant de azil nu se eliberează străinilor aflați în detenție atât timp, cât se menține această măsură.

În temeiul art. 22 din Legea 270/2008, fiecărui beneficiar de protecție temporară i se eliberează un document de identitate prin care i se acordă permisiunea de a rămâne pe teritoriul Republicii Moldova pentru întreaga durată a protecției temporare.

Cu referire la art. 37 din Legea nr. 270/2008, beneficiarului de protecție internațională i se eliberează buletin de identitate, iar la solicitare, poate obține document de călătorie care îi permite deplasarea în afara teritoriului Republicii Moldova. Astfel, pentru asigurarea documentării beneficiarilor de protecție internațională, în sistemul național de pașapoarte se disting următoarele tipuri de acte de identitate:¹⁴⁴

BULETIN DE IDENTITATE PENTRU REFUGIAȚI – act de identitate eliberat pe un termen de cinci ani persoanelor cărora le-a fost recunoscut statutul de refugiat, indiferent de vârstă, pentru întrebuințare pe teritoriul Republicii Moldova.

BULETIN DE IDENTITATE PENTRU BENEFICIARI DE PROTECȚIE UMANITARĂ – act de identitate eliberat pe un termen de trei ani persoanelor cărora le-a fost acordată protecție umanitară, indiferent de vârstă, pentru întrebuințare pe teritoriul Republicii Moldova.

DOCUMENT DE CĂLĂTORIE (CONVENȚIA CU PRIVIRE LA STATUTUL REFUGIAȚILOR DIN 28 IULIE 1951) – act de identitate eliberat pe un termen de 5 ani persoanelor cărora li s-a recunoscut statutul de refugiat, indiferent de vârstă, pentru a călători în străinătate.

DOCUMENT DE CĂLĂTORIE (PROTECȚIE UMANITARĂ) – act de identitate eliberat pe un termen de 3 ani persoanelor cărora li s-a acordat protecție umanitară, indiferent de vârstă, pentru a călători în străinătate.

Documentul de călătorie reprezintă dovada identității titularului și a calității acestuia de refugiat sau de beneficiar de protecție umanitară și îi acordă dreptul de a ieși și de a intra în țară prin orice punct de trecere a frontierei de stat deschis pentru traficul internațional de călători.

143 Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (reformare), disponibil la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32011L0095>.

144 Legea nr. 273 din 09.11.1994 privind actele de identitate în sistemul național de pașapoarte, disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136504&lang=ro.

Modul de eliberare și modelele buletinelor de identitate și ale documentelor de călătorie se aprobă de Guvern.¹⁴⁵

În principiu, cadrul normativ național care reglementează domeniul actelor de identitate și de călătorie pentru refugiați este în concordanță cu Convenția din 1951 și, implicit, cu principalele tratate internaționale în domeniul drepturilor omului la care Republica Moldova este parte: solicitanții de azil și beneficiarii de protecție internațională sunt documentați și sunt capabili să demonstreze legalitatea aflării pe teritoriul țării; au posibilitatea, după caz, să se deplaseze pe teritoriul și în afara țării, dar și să beneficieze de anumite drepturi.

De exemplu, Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 125 din 18.02.2013, constituie actul normativ care asigură realizarea raporturilor juridice dintre persoanele fizice, persoanele juridice și instituțiile statului la eliberarea actelor de identitate, la ținerea evidenței la domiciliu sau reședința temporară, la autorizarea emigrării locuitorilor Republicii Moldova și la repatrierea cetățenilor Republicii Moldova. De rând cu alte condiții pentru eliberarea actelor de identitate, Regulamentul stabilește preluarea imaginii faciale și prelevarea amprentelor digitale. Astfel, la preluarea imaginii faciale, solicitantul nu trebuie să aibă capul acoperit, ochii închiși ori să poarte ochelari. Prin derogare de la aceste cerințe, preluarea imaginii faciale se poate realiza cu capul acoperit pe motive religioase sau a unor prescripții medicale cu condiția ca fața titularului, de la baza bărbiei până la frunte, să fie vizibilă. Prin stabilirea acestei derogări Republica Moldova a acceptat purtarea vestimentației religioase în public, asigurând realizarea libertății de gândire, de conștiință și de religie, garantată, implicit refugiaților, de Constituția Republicii Moldova (art. 31), Convenția de la Geneva (art. 4), Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (art.18), Convenția Europeană a drepturilor omului (art.9).

Dar există unele aspecte care ar putea fi îmbunătățite. În special, reiterând tipurile de acte de identitate valabile în sistemul național de pașapoarte, este de menționat că denumirile „Buletin de identitate pentru refugiați” și „Buletin de identitate pentru beneficiarii de protecție umanitară” ar putea fi supuse criticii din perspectiva dreptului la viața privată¹⁴⁶ în contextul protecției datelor cu caracter personal, indiferent de cetățenie și de reședință. Or, străinii, în particular refugiații și beneficiarii de protecție umanitară, pot fi supuși discriminării, pot deveni victime ale discursului de ură și ale infracțiunilor motivate de ură în virtutea statutului pe care îl dețin.

În același timp, trebuie să se țină cont de Principiul Confidențialității la oferirea azilului. Or, nu toate persoanele care sunt îndreptățite să vadă/verifice documentul de identitate a persoanei sunt îndreptățite să cunoască și statutul juridic al deținătorului (ex. educatorul de la instituția preșcolară, învățătorul, funcționarul poștal, etc.). Statul, oferind azil, este obligat să păstreze confidențialitatea acestui fapt.

Deși elaborarea și aprobarea modelelor actelor de identitate, inclusiv stabilirea denumirii acestora, ține de prerogativa fiecărui stat, analiza comparativă a documentelor autentice de identitate și de călătorie¹⁴⁷ arată că un număr impunător de state a evitat să menționeze în denumirea documentului de identitate statutul juridic al persoanei (ex: cetățean, refugiat, beneficiar de protecție umanitară), ci a agreat două denumiri de documente de identitate „Carte de identitate” – pentru cetățenii statului respectiv și „Document de ședere/rezidență” – pentru noncetățenii care au ședere legală pe teritoriul statului respectiv.

Având în vedere progresele tehnologice rapide și ținând cont de faptul că în Republica Moldova a fost creat „Registrul de stat al populației” – unica sursă de date personale pentru toate sistemele informaționale ale autorităților administrației publice care utilizează informațiile despre persoanele fizice¹⁴⁸ - statul are posibilitate să ducă evidența și controlul automatizat al tuturor străinilor cu drept de ședere provizorie sau permanentă pe teritoriul Republicii Moldova, precum și evidența documentelor eliberate. În acest context este oportună studierea practicii internaționale și revizuirea denumirii actelor de identitate eliberate persoanelor care beneficiază de protecție internațională, astfel încât nicio informație care poate fi citită optic să nu fie inclusă în document, inclusiv să nu fie evidențiat statutul acestora. Relevant în acest sens este Regulamentul (CE) nr. 1030/2002 al Consiliului din 13 iunie 2002 de instituire a unui model uniform de permis de ședere pentru resortisanții țărilor terțe.¹⁴⁹

145 Hotărârea Guvernului nr. 522 din 06.11.2019 cu privire la modelele actelor de identitate din sistemul național de pașapoarte, disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136007&lang=ro#.

146 Art. 28 din Constituția Republicii Moldova, Art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului, art. 17 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

147 Registrul public online al documentelor autentice de identitate și de călătorie (PRADO) oferă accesul online la imagini, la descrieri tehnice și la termenii de valabilitate ale celor mai des utilizate documente de călătorie și de identitate emise de majoritatea țărilor lumii, disponibil la: <https://www.consilium.europa.eu/prado/ro/prado-start-page.html>.

148 Hotărârea Guvernului nr. 333 din 18.03.2022 pentru aprobarea Concepției sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al populației” și Regulamentului cu privire la Registrul de stat al populației, disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134285&lang=ro#.

149 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:02002R1030-20171121>

De remarcat, în altă ordine de idei, că termenul de valabilitate a documentului de identitate temporar de solicitant de azil poate fi supus criticii din perspectiva realizării drepturilor omului, inclusiv dreptului solicitanților de azil de a munci, de a primi asistență medicală, de a avea acces la învățământ obligatoriu, de a beneficia de măsuri de asistență socială, după caz. Or, în situația în care documentul este valabil pe un termen de 3 luni, cu posibilitatea prelungirii lui pentru alte termene a câte 3 luni, până la soluționarea definitivă a cererii, titularii acestuia se află într-o situație incertă atunci când încearcă să beneficieze de drepturile menționate. O soluție viabilă în acest sens ar fi stabilirea valabilității documentului de identitate temporar de solicitant de azil pe durata soluționării cererii de azil sau, după modelul altor state, fără menționarea valabilității acestuia.

RECOMANDĂRI

- Revizuirea denumirilor actelor de identitate eliberate persoanelor care beneficiază de protecție internațională - „Buletin de identitate pentru refugiați” și „Buletin de identitate pentru beneficiarii de protecție umanitară” - astfel încât să fie evitată menționarea statutului acestora.
- Revizuirea termenului de valabilitate a documentului de identitate temporar de solicitant de azil, stabilit în art. 32 din Legea nr. 20/2008, în vederea prelungirii acestuia pe durata soluționării cererii de azil sau fără menționarea valabilității acestuia.

3.6. GESTIONAREA SOSIRILOR ÎN MASĂ ȘI ASIGURAREA DE GARANȚII JURIDICE RELEVANTE ÎN CONTEXTUL AZILULUI ȘI AL MIGRAȚIEI

Sosirile în masă ale persoanelor strămutate din Ucraina care au fost nevoite să caute refugiu și protecție în țările din regiune, pentru prima dată în istoria țării a generat o creștere considerabilă a cererilor de azil. Acest fapt a pus o presiune enormă pe sistemul național de azil într-un timp foarte restrâns. Cel mai eficient mecanism de legalizare a șederii pe teritoriul Republicii Moldova a persoanelor strămutate din Ucraina din cauza conflictului armat și de acordare a accesului la un spectru larg de drepturi este solicitarea protecției temporare, formă de protecție prevăzută de Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova.

Protecția temporară este o măsură de protecție cu caracter excepțional, imediat și temporar, care se acordă în cazul unor sosiri în masă și spontane a persoanelor strămutate care nu se pot întoarce în țara de origine, dacă există riscul ca sistemul de azil să nu poată procesa acest flux fără efecte adverse pentru funcționarea sa eficientă. Legea nr. 270/2008 stabilește unele aspecte legate de procedura de acordare a protecției temporare, înregistrarea și documentarea beneficiarilor de protecție temporară, depunerea cererii de azil de către beneficiarii de protecție temporară, garanțiile acordate minorilor neînsoțiți, motivele de excludere de la acordarea protecției temporare și motivele de încetare a acesteia. Protecția temporară se acordă prin hotărâre de Guvern, la propunerea Ministerului Afacerilor Interne, în baza unui raport prezentat de IGM privind necesitatea de acordare a protecției temporare. Prin hotărâre de Guvern se stabilesc măsurile și perioada pentru care se acordă protecție temporară.

Astfel, în temeiul art. 21 din Legea nr. 270/2008, prin Hotărârea Guvernului nr. 21 din 18.01.2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina, au fost aprobate condițiile de acordare a protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina și planul de acțiuni privind acordarea protecției temporare. Hotărârea Guvernului nr. 21/2023 transpune art. 4 (1), art. 6, art. 8 (1), art. 9, 10, 12, 13, art. 14 (1) din Directiva 2001/55/CE,¹⁵⁰ precum și Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382.¹⁵¹ Actualmente, Hotărârea Guvernului nr. 21/2023, împreună cu Legea nr. 270/2008, constituie unicul cadru normativ național pentru reglementarea procedurii și condițiilor de acordare a protecției temporare, a drepturilor și obligațiilor beneficiarilor, a atribuțiilor instituțiilor implementatoare privind asigurarea realizării drepturilor și beneficiilor oferite prin cadrul normativ.

Hotărârea Guvernului nr. 21/2023 stabilește condițiile și categoriile de persoane cărora li se va aplica protecția temporară, perioada pentru care se acordă protecție temporară, reglementează aspectele administrative

150 Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflus masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri

151 Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui aflus masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul articolului 5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare

privind înregistrarea beneficiarilor de protecție temporară și eliberarea documentelor de identitate și alte aspecte administrative care pun în aplicare prevederile art. 25 din Legea 270/2008, drepturile beneficiarilor de protecție temporară pe teritoriul Republicii Moldova pe toata perioada protecției temporare, care reies din prevederile articolelor 21, 22, 25, 26, 39 din Legea nr. 270/2008, și anume:

- accesul minorilor la învățământ și educație;
- accesul la cazare corespunzătoare;
- accesul la asistență socială în cazul familiilor cu copii și a minorilor neînsoțiți;
- integrarea beneficiarilor de protecție temporară în câmpul muncii;
- accesul la asistență medicală primară, cu excepția prescrierii medicamentelor și dispozitivelor compensate și asistență medicală de urgență, acordată de prestatorii de servicii medicale încadrați în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală.

Totodată, hotărârea de Guvern stabilește Planul interinstituțional de măsuri privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina, fiind trasate câteva obiective generale: asigurarea adecvată a procesului de informare privind acordarea protecției temporare; stabilirea statutului juridic – reglementarea șederii persoanelor strămutate din Ucraina; stabilirea măsurilor de protecție în scopul asigurării realizării drepturilor persoanelor strămutate din Ucraina; stabilirea măsurilor de prevenire în scopul asigurării ordinii publice și securității naționale.

Misiunea de a implementa și a pune în aplicare mecanismul protecției temporare îi revine Inspectoratului General pentru Migrație. Totodată, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Sănătății și Compania Națională de Asigurări în Medicină sunt responsabile pentru planificarea și raportarea utilizării mijloacelor financiare destinate implementării protecției temporare.

La nivel de UE, Directiva 2001/55/CE are ca obiectiv stabilirea standardelor minime pentru acordarea protecției temporare în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate din țări terțe; instituie protecția imediată cu caracter temporar pentru persoanele strămutate; promovează un echilibru între eforturile statelor membre ale UE pentru primirea persoanelor, dar nu impune distribuția obligatorie a solicitanților de azil între statele membre. Aspectele-cheie ale directivei țin de punerea în aplicare a protecției temporare, excluderea de la protecție temporară, efectele protecției temporare și drepturile beneficiarilor de protecție temporară, depunerea cererii de azil de către beneficiarii protecției temporare, încetarea protecției temporare.

Ca urmare a războiului de agresiune a Federației Ruse împotriva Ucrainei în februarie 2022, Consiliul a adoptat Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382, care constată existența unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în sensul Directivei 2001/55/CE, argumentează necesitatea introducerii protecției temporare, concretizează categoriile de persoane față de care se aplică aceasta și stabilește principiile de cooperare între statele membre în ceea ce privește monitorizarea capacităților de primire. Acesta este primul caz în care o astfel de decizie a fost adoptată în contextul Directivei 2001/55/CE.

Deși cadrul normativ național care reglementează mecanismul protecției temporare corespunde în cea mai mare parte cu legislația UE în acest domeniu, punerea în aplicare și implementarea acestuia a scos în evidență faptul că reglementările oferite prin Legea 270/2008 nu au fost suficiente pentru a activa rapid mecanismul protecției temporare și că autoritățile nu au fost pregătite pentru sosirile în masă. Pe cale de consecință, se impune necesitatea reglementării detaliate a standardelor minime pentru acordarea protecției temporare, a mecanismului de implementare a acestuia, precum și a responsabilităților autorităților conform domeniilor de competență, fie într-un capitol separat din Legea 270/2008, fie într-un act normativ distinct, iar punerea în aplicare a protecției temporare să revină executivului, limitându-se la constatarea circumstanțelor care justifică instituirea acesteia și concretizarea grupului de persoane care pot beneficia de protecție temporară în legătură cu circumstanțele constatate.

Criza imigrațională provocată de războiul dintre Federația Rusă și Ucraina a scos în evidență curențe instituționale evidente și insuficiență de resurse umane la nivel național. În rezultat, a apărut necesitatea de a consolida instrumentele de coordonare și gestionare, de către autoritățile statului, a situațiilor de aflux sporit de imigranți. Or, pentru a evita reacții ad hoc este necesară o abordare structurată a gestionării crizelor.

Actualmente, Republica Moldova nu dispune de reglementări specifice care pot aborda în mod eficace situația strămutărilor în masă, care să prevadă norme de procedură și derogări adecvate pentru a răspunde unor situații de urgență de o asemenea amploare, încât sistemul de gestionare a migrației și azilului și alte sisteme să devină nefuncționale. În acest sens, Republica Moldova urmează să-și consolideze capacitatea pentru a putea gestiona corect fluxul imigrațional la frontiera de stat astfel, încât să fie asigurată respectarea tuturor drepturilor imigranților aflați în situație de vulnerabilitate, accesul la servicii calitative de primă necesitate și imediate, cât și capacitatea de răspuns a autorităților statului, antrenate în acest proces.

În acest context, trebuie de menționat că în cadrul noului Pact privind migrația și azilul s-a convenit asupra unei propuneri de Regulament privind abordarea situațiilor de criză și de forță majoră în domeniul migrației și azilului la nivelul UE.¹⁵² Elaborarea acestui cadru a fost condiționat, în special, de necesitatea (i) existenței unui cadru și a unor instrumente mai solide pentru a contracara eventualele crize viitoare, cum ar fi, situațiile de aflux masiv, pandemia COVID-19 etc.; (ii) atingerii unui grad mai mare de reziliență a sistemului de gestionare a migrației prin norme specifice care să poată fi aplicate în situații de forță majoră; (iii) unor măsuri imediate pentru a face față presiunilor extreme care rezultă din astfel de situații; (iv) abordării bazate pe pregătire și anticipare a situațiilor de criză.

Obiectivul general al propunerii de regulament este de a asigura adaptarea necesară a normelor privind procedurile de azil și returnare pentru a se asigura faptul că statele membre sunt capabile să abordeze situațiile de criză și de forță majoră în domeniul gestionării azilului și migrației în UE. Propunerea stabilește cadrul care ar permite statelor membre să gestioneze situațiile de criză sau riscul de producere a unor asemenea situații în domeniul azilului și migrației, și anume situațiile de sosiri în masă ale resortisanților țărilor terțe sau apatrizilor care sosesc neregulamentar într-un stat membru și care amenință funcționarea sistemului de azil, de primire sau de returnare a unui stat membru sau care poate avea consecințe grave asupra funcționării sistemului UE de gestionare a migrației. De asemenea, propunerea introduce norme specifice privind aplicarea, în situații de criză, a mecanismului de solidaritate, prevăzut în propunerea de Regulament privind gestionarea situației legate de azil și migrație,¹⁵³ care prevede măsuri obligatorii sub formă de transfer sau de preluare a sarcinii de returnare.

În ceea ce privește procedurile de azil și returnare, regulamentul propus prevede o serie de derogări, inclusiv de la procedura de frontieră, extinderea sau suspendarea unor termene procedurale, cum ar fi, de exemplu, prelungirea termenului de înregistrare a cererilor de protecție internațională. Derogările de la normele în materie de azil și returnare ar trebui să asigure faptul că statele membre dispun de un interval de timp suficient pentru a efectua procedurile relevante în aceste domenii.

Propunerea de regulament prevede acordarea statutului de protecție imediată persoanelor strămutate care, în țara lor de origine, se confruntă cu un risc excepțional de ridicat de a fi supuse violenței generalizate, într-o situație de conflict armat, și care nu se pot întoarce în țara terță respectivă. Protecția imediată vine să substituie protecția temporară. În acest sens, propunerea de Regulament asigură faptul că persoanele cărora li se acordă protecție imediată beneficiază de drepturi economice și sociale echivalente cu cele aplicabile beneficiarilor de protecție subsidiară. Aceste drepturi includ protecția împotriva returnării forțate, informații privind drepturile și obligațiile legate de statutul lor, menținerea unității familiei, dreptul de a primi un permis de ședere, libertatea de circulație pe teritoriul statului membru, accesul la locuri de muncă, accesul la educație, accesul la procedurile de recunoaștere a calificărilor și validarea competențelor, securitatea socială și asistența socială, asistența medicală, drepturile aferente minorilor neînsoțiți, accesul la locuințe, accesul la măsuri de integrare și asistența la repatriere.

Rezumând, dispozițiile specifice ale propunerii de Regulament se referă la:

- definiția crizei;
- solidaritatea obligatorie într-o situație de criză și la domeniul de aplicare a măsurilor de solidaritate obligatorie;
- procedurile de returnare și azil într-o situație de criză, inclusiv criteriile și dispozițiile procedurale, procedura de gestionare a crizelor în materie de azil, procedura de gestionare a crizelor în materie de returnare, derogări de la dispozițiile privind înregistrarea cererilor de protecție internațională;
- prelungirea termenelor;
- acordarea protecției imediate.

Pe lângă reglementări normative și proceduri adecvate, gestionarea unei situații de urgență presupune asigurarea condițiilor adecvate de recepție, inclusiv cazare adecvată care să răspundă standardelor minime și să fie conformă demnității umane. Astfel, asigurarea cu cazare a solicitanților de protecție internațională este o componentă esențială a unui sistem de azil. Există diverse modele de structuri de primire în funcție de nevoile în schimbare și fluxurile de noi sosiți. În cazuri justificate, statele pot stabili, cu titlu excepțional, și alte forme de cazare decât cele obișnuite - locuri de cazare la frontieră sau zonele de tranzit, case, apartamente, hoteluri private sau alte locații adaptate pentru cazarea solicitanților. Creșterea bruscă a numărului solicitanților de

152 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0613>

153 Această propunere vine să reformeze Regulamentul Dublin

protecție internațională, insuficiența facilităților de primire, cerințe de izolare în timpul pandemiei COVID-19 a determinat autoritățile de primire din multe state să stabilească un nou mecanism de primire - utilizarea structurilor temporare mobile (cum ar fi corturi, containere și case modulare) și a facilităților permanente pentru o perioadă temporară (camere de hotel, pensiuni, săli de sport, școli și barăci). Trei urgențe umanitare care au urmat după pandemia COVID-19 - preluarea guvernării de talibani în Afganistan, instrumentalizarea migranților de către Belarus și războiul din Ucraina, au dus la suprasolicitarea sistemelor naționale de azil și primire în majoritatea statelor membre UE. Pentru a face față creșterii semnificative a numărului de sosiri, statele au avut nevoie urgent de locuri suplimentare de primire. Unele țări au profitat de resursele deja disponibile, în timp ce altele au deschis noi facilități temporare pentru a adăposti solicitanții de protecție internațională și beneficiarii de protecție temporară, înainte de a-i transfera într-o unitate de primire sau de cazare mai permanentă. În condițiile de iarnă, statele sunt nevoite să-și adapteze sistemele temporare de recepție pentru a face față condițiilor meteorologice dure și costurilor mai mari ale energiei, care generează cheltuieli suplimentare.

Astfel, în țările membre UE există diferite modele de abordare a situațiilor de urgență cu care se confruntă sistemele naționale de primire. Pentru a îmbunătăți capacitatea de primire, mai multe state UE au înființat facilități temporare de primire, în timp ce alte țări au reușit să facă față sosirilor în creștere și deficitului de locuri folosind alte soluții temporare sau adoptând abordări mai structurate. În ciuda numărului tot mai mare de solicitanți de protecție internațională, unele țări – precum Letonia, Lituania, Spania și Suedia – nu folosesc soluții temporare în sistemele lor de primire. Toți solicitanții de azil sau beneficiarii de protecție temporară sunt cazați în unități sau centre publice sau private din sistemul obișnuit de primire. Însă, unele din aceste state (Spania și Suedia) au redeschis sau au înființat noi facilități odată cu creșterea fluxurilor de refugiați. Totuși, mai multe state folosesc în prezent facilități de primire temporare - containere (Belgia, Cipru, Grecia, Malta, Țările de Jos, Polonia, Slovenia), corturi (Austria, Cipru și Țările de Jos), barăcile armatei și facilitățile polyvalente (Elveția). În Croația, solicitanții de azil sunt cazați temporar în facilități existente, cum ar fi hoteluri, moteluri, cămine pentru studenți, săli de sport. În special pentru persoanele strămutate din Ucraina, majoritatea autorităților UE au utilizat facilități temporare pentru adăpostire și acordare a primului ajutor în faza inițială de primire până la găsirea unei soluții mai potrivite. În Italia, spre exemplu, solicitanții de protecție internațională și beneficiarii de protecție temporară sunt cazați în așa-numitele „centre extraordinare de primire”, care au fost înființate în 2015 ca răspuns la criza migrației din UE. De atunci, aceste centre de primire, formate, în principal, din case și apartamente, au devenit parte a sistemului comun de primire. O practică similară există și în Franța. Grecia a folosit o abordare diferită, folosind facilități mobile ca soluție pe termen lung.

Autoritatea responsabilă cu înființarea facilităților temporare variază în funcție de țările UE, dar poate fi împărțită în trei categorii principale: autorități de primire,¹⁵⁴ autorități locale și autorități de protecție civilă. În situații de urgență, acestea pot avea roluri diversificate. De exemplu, diferite autorități pot lucra în strânsă coordonare, cu sprijinul organizațiilor societății civile, în funcție de profilul persoanelor cazate și de politicile naționale. Autoritatea responsabilă este de obicei diferită pentru solicitanții de protecție internațională și pentru beneficiarii de protecție temporară. Autoritățile de primire preiau conducerea în identificarea soluțiilor temporare pentru solicitanții de azil, în timp ce pentru beneficiarii de protecție temporară răspunde autoritatea locală, susținută în anumite cazuri de autoritățile protecției civile.

Majoritatea statelor folosesc facilități de primire temporară pentru a găzdui atât solicitanții de protecție internațională, cât și beneficiarii de protecție temporară. Persoanele vulnerabile pot fi cazate în facilitățile de primire temporară doar în circumstanțe excepționale, dacă nu au fost găsite alte soluții.

Majoritatea facilităților temporare de primire sunt deja amenajate cu sisteme de încălzire și izolație. Acolo unde acestea lipsesc, statele au planificat să echipeze facilitățile pentru iarnă prin contractarea companiilor private sau publice sau cu sprijinul organizațiilor internaționale sau al agențiilor umanitare, cum ar fi: UNHCR, OIM, UNICEF, Crucea Roșie, Caritas. Doar un număr mic de state membre au înființat sau intenționează să înființeze noi facilități pentru iarnă.¹⁵⁵

Agenția Uniunii Europene pentru Azil (EUAA) a elaborat standarde și orientări cu privire la proiectarea și construcția centrelor de primire din containere sau unități de cazare modulare¹⁵⁶ și promovează un centru de primire model al UE, în care serviciile sunt amplasate convenabil pentru rezidenți, fără a compromite eficiența și condițiile de lucru sigure. Modelul centrului se bazează pe câteva principii de proiectare și funcționare. De exemplu, centrul trebuie să fie amplasat în așa mod, încât să fie asigurat accesul geografic efectiv la servicii relevante, cum ar fi: servicii publice, școală, asistență medicală, asistență socială și juridică, un magazin, spălătorie și activități de agrement. Centrul trebuie să asigure următoarele funcții: prima intrare a rezidenților

154 În cazul Republicii Moldova - Inspectoratul General pentru Migrație

155 A se vedea: <https://euaa.europa.eu/publications/use-temporary-reception-structures-during-winter-season>

156 A se vedea: <https://euaa.europa.eu/publications/modular-approach-reception-container-site-designs>

și înregistrarea în centru; controlul medical/screening, cazare, servicii, suport medical continuu, zona administrativă, spațiu exterior, siguranță și securitate. Procesul de recepție trebuie să fie structurat conform unui flux standardizat și trebuie organizat în funcție de grupurile țintă. Acest lucru se face pentru a oferi tuturor rezidenților garanțiile necesare și accesul la servicii (furnizate fie în incinta sau în afara centrului) din ziua sosirii în centru și până la ieșire. Persoanelor cu nevoi speciale de primire identificate și familiilor acestora trebuie să li se ofere cazare și servicii adecvate prin i) alocarea unor zone de cazare specifice (de exemplu, zonă de siguranță pentru copiii neînsoțiți, zonă separată pentru femei solitare etc.) și furnizarea de servicii specifice; ii) direcționarea către unități și entități externe de primire, dacă măsurile de siguranță necesare nu pot fi realizate în cadrul unității (de exemplu, adăposturi specifice pentru victimele violenței de gen, instituții specializate care oferă asistență medicală, soluții de viață independentă pentru persoane LGBTQ+, persoane cu imunitate redusă etc.); iii) încurajarea promovării autonomiei prin soluții de viață independente sau semiindependente, în special pentru profiluri specifice, în vederea integrării acestora în societate (femei solitare, persoane cu tulburări psihice cu familiile lor etc.).

Pornind de la respectarea drepturilor omului și a demnității umane, de la principiul respectării unității familiei și asigurarea respectării vieții private a solicitanților în locuințe colective, agenția promovează condiții propice de locuit și confidențialitatea în unitățile de primire și încurajează îndepărtarea de modelul punctelor de primire la scară largă.

Un centru de primire model al UE asigură, de asemenea, la nivel social, grație prezenței personalului în zonele de cazare și în jurul acestora, un mediu deschis, cu o vedere neobstrucționată a părților componente ale centrului. Acest lucru contribuie la prevenirea incidentelor și la protecția rezidenților. Libera circulație în interiorul zonelor ar trebui să fie privilegiată, dacă nu este amenințată securitatea anumitor grupuri.

Participarea și informațiile corecte împuternicesc persoanele să acceseze drepturile și să își respecte obligațiile. Activitățile organizate într-un centru ar trebui să țină cont de perspectiva rezidenților și să răspundă în mod proactiv nevoilor individuale de comunicare și informare ale fiecărui rezident, în funcție de nevoile speciale și circumstanțele personale. Indiferent dacă există sau nu o situație de aflus masiv, este important să se stabilească diferite niveluri de comunicare și să existe o strategie coerentă de comunicare adaptată diferitelor canale.

În concluzie, principiile care stau la baza noului Regulament privind abordarea situațiilor de criză și de forță majoră în domeniul migrației și azilului, precum și abordările care vizează standardele de recepție/primire, ar putea sta la baza elaborării unui mecanism național care să ofere abordări viabile pentru gestionarea eficientă a unei situații excepționale de criză.

RECOMANDĂRI

- Efectuarea unei evaluări privind capacitatea de răspuns a autorităților publice la sosirile în masă ale persoanelor strămutate în situație de urgență.
- Reglementarea detaliată a standardelor minime pentru acordarea protecției temporare, a mecanismului de implementare a acesteia, precum și a responsabilităților autorităților conform domeniilor de competență, fie într-un capitol separat din Legea 270/2008, fie într-un act normativ distinct, iar punerea în aplicare a protecției temporare să revină executivului, limitându-se la constatarea circumstanțelor care justifică instituirea acesteia și concretizarea grupului exact de persoane care pot beneficia de protecție temporară în legătură cu circumstanțele constatate.
- Pregătirea prealabilă și gestionarea unitară și integrată a acțiunilor întreprinse în situații de urgență prin dotarea Inspectoratului General pentru Migrație cu echipamente și mijloace de mobilitate și îmbunătățirea infrastructurii fizice destinate gestionării situațiilor de urgență, determinate de sosiri în masă ale persoanelor strămutate și prin îmbunătățirea cunoștințelor în domeniul gestionării situațiilor respective.
- Consolidarea mecanismului de cooperare interinstituțională din punct de vedere operațional în situații de urgență determinate de sosiri în masă ale străinilor.

SECȚIUNEA IV. RECOMANDĂRI

Accesul la procedura de azil, pe teritoriu și la frontieră: standarde operaționale conforme drepturilor omului:

Examinarea oportunității reglementării accesului la procedura de azil bazat pe abordarea în trei etape: prezentarea, înregistrarea și depunerea unei cereri de azil;

Elaborarea regulamentelor, instrucțiunilor metodologice și a standardelor operaționale conforme principiilor și drepturilor omului, care să ofere sprijin și îndrumări în vederea asigurării accesului efectiv și echitabil la procedura de azil;

Identificarea necesităților de instruire a personalului din cadrul autorităților competente pentru recepționarea și înregistrarea cererilor de azil, ținându-se cont de rolul acestora în procesul de asigurare a accesului la procedura de azil cu respectarea standardelor în domeniul drepturilor omului și protecției refugiaților.

Cererele de azil la frontieră:

Revizuirea instrucțiunilor cu privire la procedura de recepționare a cererilor de azil și de cooperare cu IGM, ținându-se cont de faptul că orice măsură luată în punctele de trecere a frontierei și în locurile de detenție trebuie să fie proporțională cu obiectivele urmărite, nediscriminatorie și să respecte pe deplin drepturile omului.

Examinarea cu atenție a oportunității introducerii procedurii de admisibilitate a cererii de azil și a procedurii la frontieră, ținând cont de faptul că cea din urmă nu exclude detenția solicitanților de azil și necesită resurse suplimentare.

Asigurarea monitorizării independente și durabile a activităților de control la frontieră, care este esențială pentru încetarea acțiunilor de neadmitere în teritoriu și returnarea de la frontieră a solicitanților de azil, prin acordarea accesului instituțiilor independente și ONG-urilor în toate zonele de frontieră și la toate materialele de supraveghere a frontierei și prin abordarea și examinarea eficientă a plângerilor din partea persoanelor neadmise/returnate și a rapoartelor ONG-urilor.

Criteriile de acordare a protecției internaționale și conținutul protecției acordate:

La eventuala revizuire a unor prevederi ale Legii 270/2008, legiuitorii ar trebui să ia în considerare atât legislația UE în vigoare la acel moment, cât și noul cadru legislativ al UE în domeniul azilului și migrației.

Accesul grupurilor și persoanelor vulnerabile și cu nevoi speciale la procedura de azil:

Oferirea unei definiții extinse a persoanelor vulnerabile care au nevoie de garanții procedurale și de primire speciale, pentru o mai bună înțelegere și răspuns la aceste necesități și pentru a respecta obligațiile care decurg din dreptul internațional.

Extinderea categoriilor de persoane cu necesități speciale în acord cu acquis-ul UE în domeniul azilului și cu dreptul internațional.

Completarea Legii 270/2008 cu reglementări prin care să fie instituită obligativitatea identificării nevoilor speciale ale persoanelor vulnerabile solicitante de azil.

Elaborarea mecanismelor de identificare rapidă și eficientă a persoanelor vulnerabile, de evaluare a nevoilor lor speciale în materie de procedură pentru oferirea sprijinului relevant, în funcție de aceste nevoi speciale.

Consolidarea garanțiilor procedurale, precum și a măsurilor de sprijin care se acordă persoanelor cu necesități speciale, pentru a asigura solicitanților de azil cu nevoi speciale accesul efectiv la procedura de azil și capacitatea de a-și exercita dreptul de azil și alte drepturi ce le revin.

Detenția imigrațională a solicitanților de azil și alternativele la detenție:

Modificarea Legii 200/2010 prin introducerea reglementărilor ce ar prevedea mai multe măsuri neprivative de libertate alternative detenției imigraționale.

Stabilirea expresă în textul Legii 200/2010 a procedurii de plasare în detenție doar ca soluție de ultimă instanță, pentru o perioadă minim posibilă, sub rezerva testelor de proporționalitate și necesitate și numai după examinarea în mod corespunzător a tuturor măsurilor neprivative de libertate alternative detenției imigraționale.

Evitarea abuzului la procedura de azil. Retragera statutului de refugiat:

Apropierea reglementărilor naționale cu privire la procedura rapidă/accelerată de examinare a cererilor de azil la normele care se regăsesc în Directiva 2013/32/UE.

Examinarea oportunității și a resurselor necesare pentru introducerea și reglementarea procedurii de inadmisibilitate pentru cererile de azil vădit neîntemeiate, care ar putea fi operată inclusiv la frontieră și în zonele de tranzit.

Introducerea în legislația națională a conceptului de țară sigură, cu garanțiile corespunzătoare.

Reglementarea unor norme de procedură suplimentare pentru examinarea cererii noi de azil (cererea ulterioară).

Examinarea oportunității completării cadrului normativ național cu prevederi care să condiționeze furnizarea condițiilor materiale de primire în funcție de mijloacele de întreținere de care dispune solicitantul.

Reglementarea distinctă a garanțiilor procedurale de care beneficiază resortisantul unei țări terțe în cazul examinării retragerii protecției acordate.

Transpunerea prevederilor UE referitoare la retragerea protecției internaționale în Legea nr.270/2008.

Transpunerea noțiunilor și terminologiei utilizate în legislația UE.

Cererea de azil depusă de persoana în privința căreia sunt aplicate măsuri restrictive internaționale, fie a fost declarată anterior indezirabilă pe teritoriul Republicii Moldova, se află în căutare internațională, prezintă pericol pentru securitatea statului sau se află în alte situații similare:

Examinarea oportunității și resurselor necesare pentru introducerea în sistemul național de azil a procedurii de azil la frontieră.

Oportunitatea deconcentrării procedurii de examinare a cererilor de azil prin intermediul direcțiilor regionale ale Inspectoratului General pentru Migrație:

Analiza beneficiilor și riscurilor deconcentrării deciziilor în cadrul procedurii de azil, ținându-se cont de deficitul de resurse umane, financiare și tehnice.

Atragerea consultanței în domeniul dezvoltării organizaționale și a managementului resurselor umane, care să acorde suportul necesar în cadrul optimizării proceselor interne.

Efectuarea demersurilor necesare către Ministerul Finanțelor pentru alocarea surselor financiare necesare în vederea ridicării tehnice a moratorului asupra funcțiilor vacante.

Procedura de examinare a cererii de azil: interviul, standardele de calitate, monitorizarea și controlul calității, digitalizarea procedurii de azil:

Consolidarea garanțiilor procedurale în cadrul procedurii de examinare a cererii de azil, prin apropierea normelor conținute în Legea nr. 270/2008 la directivele UE în domeniul azilului.

Reglementarea expresă în legislație a cerinței față de consilierul de eligibilitate de a poseda cunoștințe corespunzătoare, astfel încât să fie asigurată emiterea unei decizii echitabile și corecte.

Asigurarea formării profesionale a consilierilor de eligibilitate, conform necesităților de instruire raportate la sarcinile specifice postului și la gradul de complexitate a acestora.

Elaborarea/revizuirea instrumentelor interne în vederea asigurării monitorizării și controlului calității procedurii de azil.

Efectuarea unei analize privind oportunitatea digitalizării procedurilor de azil, împreună cu evaluarea riscurilor și beneficiilor.

Garanții procedurale în cadrul procedurii de azil. Contestarea deciziilor în cadrul procedurii de azil:

Revizuirea structurii Legii 270/2008, astfel încât să fie oferită o claritate mai mare asupra garanțiilor procedurale de care beneficiază solicitanții de azil.

Reglementarea mai detaliată a garanțiilor procedurale oferite persoanelor cu necesități speciale.

Extinderea categoriilor de persoane care au nevoie de garanții procedurale speciale.

Oferirea unei definiții pentru noțiunea „persoane cu necesități speciale”.

Reglementarea expresă în lege a dreptului la asistență juridică garantată de stat.

Drepturile solicitanților de azil și ale beneficiarilor de protecție internațională versus drepturile străinilor cu ședere permanentă:

Alocarea de fonduri adecvate pentru a asigura realizarea obiectivelor și implementa măsurile planificate în Programul privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025, implicat în partea ce ține de integrarea străinilor.

Documentarea persoanelor în sistemul național de azil:

Revizuirea denumirilor actelor de identitate eliberate persoanelor care beneficiază de protecție internațională - „Buletin de identitate pentru refugiați” și „Buletin de identitate pentru beneficiarii de protecție umanitară” - astfel încât să fie evitată menționarea statutului acestora.

Revizuirea termenului de valabilitate a documentului de identitate temporar de solicitant de azil, stabilit în art. 32 din Legea nr. 20/2008, în vederea prelungirii acestuia pe durata soluționării cererii de azil sau fără menționarea valabilității acestuia.

Prelungirea duratei documentelor de ședere pentru beneficiarii de protecție internațională.

Gestionarea sosirilor în masă și asigurarea de garanții juridice relevante în contextul azilului și al migrației:

Efectuarea unei evaluări privind capacitatea de răspuns a autorităților publice la sosiri în masă ale străinilor în situație de urgență.

Reglementarea detaliată a standardelor minime pentru acordarea protecției temporare, a mecanismului de implementare a acesteia, precum și a responsabilităților autorităților conform domeniilor de competență, fie într-un capitol separat din Legea 270/2008, fie într-un act normativ distinct, iar punerea în aplicare a protecției temporare să revină executivului, limitându-se la constatarea circumstanțelor care justifică instituirea acesteia și concretizarea grupului de persoane care pot beneficia de protecție temporară în legătură cu circumstanțele constatate.

Pregătirea prealabilă și gestionarea unitară și integrată a acțiunilor întreprinse în situații de criză prin dotarea Inspectoratului General pentru Migrație cu echipamente și mijloace de mobilitate și îmbunătățirea infrastructurii fizice destinate gestionării situațiilor de criză, determinate de sosiri în masă ale străinilor și prin îmbunătățirea cunoștințelor în domeniul gestionării situațiilor respective.

Consolidarea mecanismului de cooperare interinstituțională din punct de vedere operațional în situații de criză determinate de sosiri în masă ale străinilor, printre care se pot afla și membri/adepti ai unor organizații teroriste.

www.coe.int

Consiliul Europei este principala organizație de apărare a drepturilor omului de pe continent. Din organizație fac parte 46 de state membre, inclusiv toate membrele 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. Format din două camere – Camera Autorităților Locale și Camera Regiunilor – și trei comisii, Congresul reunește 612 aleși reprezentând peste 150 000 de autorități locale și regionale.