

Valentin-Stelian BĂDESCU

Considerații cu privire la sistemul juridic român de protecție a refugiaților din perspectiva integrării euro-atlantice a României

„Nu există mai mare durere pe lume decât aceea a pierderii pământului natal”

Euripide

I. Argumentum

Recenta apariție în Monitorul Oficial al României¹ a Acordului între Guvernul României și Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați și Organizația Internațională pentru Migrație privind evacuarea temporară în România a unor persoane aflate în nevoie urgentă de protecție internațională și relocarea ulterioară a acestora², ratificat prin Legea nr. 291/2008³, ne oferă posibilitatea unor reflecții cu privire la existența persoanelor aflate în nevoie urgentă de protecție internațională, aflate sub amenințarea violării grave a drepturilor omului. Este și acesta un mod de sprijinire a eforturilor comunității internaționale având ca scop asigurarea accesului la soluții durabile pentru persoanele aflate în nevoie de protecție internațională.

Renunțarea la interesele politice, economice, sociale, individualiste și clientelare în favoarea marilor proiecte ale lumii – eradicarea sărăciei, protecția mediului, lupta împotriva terorismului etc. – presupune solidaritate. Începutul de mileniu reclamă o asemenea abordare atât din partea cetățenilor, cât mai ales, din partea factorilor de răspundere politici, civici sau economici. Focalizarea lumii pe rezolvarea acestui tip de probleme umanizează noțiunea abstractă de solidaritate, aducând-o în realitatea imediată a relațiilor dintre oameni. Afirmând unitatea umanității în timp și spațiu, vedem solidaritatea nu numai în plan orizontal, între ființele și generațiile care trăiesc acum, ci și în plan vertical, prin luarea în considerare a intereselor legitime ale generațiilor viitoare și prin respectul față de lumea creată. Apărând solidaritatea și generozitatea, construim o lume în care fiecare cetățean să fie protejat și să-și găsească locul. Coeziunea socială se construiește pe solidaritate⁴.

¹ M. Of. nr. 777 din 20 noiembrie 2008.

² *Brevitatis causa*, în cele ce urmează vom utiliza termenul Acord.

³ Legea nr. 291/2008 pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul României și Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați și Organizația Internațională pentru Migrație privind evacuarea temporară în România a unor persoane aflate în nevoie urgentă de protecție internațională și relocarea ulterioară a acestora, semnat la București la 8 mai 2008, și pentru reglementarea unor aspecte procedurale de implementare a acestuia a fost publicată în M. Of. nr. 777 din 20 noiembrie 2008.

⁴ Valentin-Stelian Bădescu, *Umanizarea Dreptului Umanitar*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 3.

II. Repere doctrinale și terminologice

Dreptul refugiaților este o parte a drepturilor omului în strânsă legătură cu dreptul internațional umanitar, fiind o instituție dinamică. Cum migrarea refugiaților a cunoscut fluctuații, la fel politicile sau practicile au cauzat sau au contribuit la condițiile care au produs aceste migrări, astfel statele și organizațiile internaționale au încercat, cu un succes relativ și în grade diferite ale dorinței politice, să găsească soluții pentru păstrarea demnității și integrității umane prin asigurarea unei protecții adecvate. Totuși, pentru că termenul de „protecție” este destul de neclar, lipsa sau negarea protecției este principala problemă a refugiaților pe care dreptul internațional încearcă să o rezolve. De menționat că originile protecției refugiaților se regăsesc în contextul drepturilor omului, în dreptul fiecărei ființe umane la viață, libertate și securitate care poate fi pus în pericol prin încălcarea statutului refugiatului.

Chiar dacă este un fenomen străvechi, deplasarea forțată a căpătat unele dimensiuni importante – și, în unele sensuri, chiar noi – în ultimii ani ai secolului al XX-lea și începutul noului mileniu. Se vorbește frecvent despre mișcarea refugiaților, exodul în masă, fluxurile azilului, expulzările în masă, curățirea etnică, deplasările cauzate de dezastru sau de subdezvoltare, migrația forțată, deplasarea internă, transferul și schimburile de populație, repatrierea involuntară și întoarcerea impusă.

Deși circumstanțele și caracteristicile oamenilor afectați de diferitele forme de deplasare variază, uneori în mod substanțial, ei au nevoi similare de protecție și se bucură cu toții de dreptul fundamental de a fi tratați într-un mod corespunzător principiilor și standardelor umanitare. În timp ce mișcările de refugiați au fost strâns legate de conflictele politice și militare, deplasările forțate de populație au fost percepute, în ultimii ani, ca un element important de securitate națională și regională. Deplasările ample de persoane pot determina statele și organizațiile regionale să desfășoare trupe, așa cum stau mărturie Albania, Irak, Afganistan, Liberia, Somalia și fosta Iugoslavie. Dacă această acțiune este luată cu sau fără consimțământul țării în cauză și dacă este determinată de considerente umanitare sau strategice, ea are inevitabil un impact important asupra echilibrului local de putere politică și militară. În multe cazuri, mai ales din cauza legăturii dintre deplasarea forțată și preocupările statelor legate de securitate, persoanele deplasate forțat se confruntă cu atitudini crescânde de respingere atunci când încearcă să-și găsească siguranța în alte părți. Siguranța în timpul azilului este și ea amenințată, fie ca rezultat al atacurilor armate asupra taberelor de refugiați, al recrutării forțate a tinerilor în armată sau al violenței sexuale la care sunt supuse femeile sau fetele deplasate forțat.

Principiul conform căruia refugiații trebuie să se întoarcă la căminele lor în mod voluntar s-a clătinat ca efect al frecvenței cu care statele și alți actori au forțat aceste persoane să se repatrieze, deseori în condiții care sunt departe de a fi sigure. Statelor le revine responsabilitatea de a face distincție între persoanele persecutate și celelalte categorii de migranți, în urma unei proceduri de determinare a statutului de refugiat. Este important ca această procedură să fie în conformitate cu standardele internaționale în materie.

Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR) a fost desemnat să supravegheze aplicarea dispozițiilor Convenției și ale Protocolului din 1967⁵, iar statele părți la aceste instrumente internaționale s-au angajat să coopereze cu ICNUR în exercitarea funcțiilor sale⁶.

III. Rolul procedurilor în dezvoltarea sistemelor juridice de protecție a refugiaților

În realizarea efectivă a normelor de drept material, procedurile sunt de importanță crucială; în situația în care procedurile funcționează defectuos ori restrictiv, efectele obținute pot fi diferite sau chiar contrare cu spiritul legii. Practica a demonstrat că principiile și criteriile de acordare a protecției internaționale au evoluat sau involuat prin măsurile de aplicare, îndeosebi cele de natură procedurală. Normele de drept material sunt mai greu de modificat, datorită strânsei lor legături cu politicile statale în diverse domenii.

Trebuie remarcat faptul că în Convenția din 1951 și în Protocolul din 1967 sunt cuprinse elemente de drept material, dar nu se indică ce fel de criterii și proceduri trebuie adoptate pentru determinarea statutului de refugiat, lăsând la latitudinea fiecărui stat parte să stabilească procedura pe care o consideră cea mai adecvată, ținând cont, pe de o parte, de propria sa structură administrativă și constituțională⁷, iar pe de altă parte, de litera și spiritul Convenției⁸.

În centrul Convenției din 1951 se află principiul fundamental și inderogabil al nereturnării (*nonrefoulement*), chintesența protecției internaționale. Având în vedere contextul relativ tensionat de după cel de-al Doilea Război Mondial și întrezărindu-se apariția unor situații complexe de-a lungul timpului, Convenția a fost redactată de o manieră deschisă, maleabilă ceea ce îi conferă un grad ridicat de adaptabilitate la complexitatea situațiilor practice pe care trebuie să le acopere. Ca o expresie a deschiderii textului ei, numărul țărilor care au devenit părți la Convenție a crescut continuu, ajungând, de la un număr de doar 6 în aprilie 1954 până la peste 160 în decembrie 2008.

Convenția a reprezentat și reprezintă o realizare majoră în domeniul dreptului internațional al refugiaților, în special deoarece:

- dă o definiție generală a termenului de refugiat (art. 1);

⁵ Convenția este instrumentul juridic universal în materie și a fost adoptată la 28 iulie 1951. România a aderat la Convenția din 1951 și la Protocolul din 1967 privind statutul refugiaților, prin Legea nr. 46/1991 (M. Of. nr. 148 din 17 iulie 1991). *Brevitatis causa*, pentru fluenta și celeritatea exprimării, le vom numi în continuare, Convenția din 1951 și, respectiv, Protocolul din 1967.

⁶ Convenția din 1951, art. 5.

⁷ *Manualul* referitor la proceduri și criterii de determinarea statutului de refugiat, Geneva, 1992, care, în continuare va fi denumit *Manual*.

⁸ *John Horekens, Denis McNamara*, Introducere în analiza unor probleme de protecție din Europa Occidentală: Curențe legislative și poziții adoptate de ICNUR, Serii europene, vol. 1, nr. 3, septembrie 1995, p. 3.

- cuprinde principiul nereturnării potrivit căruia nicio persoană nu poate fi returnată către un teritoriu unde ar putea fi supusă persecuțiilor;
- stabilește standardul minim al tratamentului refugiaților, inclusiv drepturile fundamentale care trebuie garantate, ca și obligațiile refugiaților față de țara lor de refugiu;
- conține prevederi cu privire la statutul juridic, dreptul la muncă și bunăstare;
- conține prevederi cu privire la documentele de identitate, de călătorie, naturalizare și alte chestiuni de natură administrativă.

În cele ce urmează, ne vom referi, în mod deosebit, la acele criterii care, în opinia noastră, trebuie aplicate ca o condiție *sine qua non* a determinării statutului de refugiat, în conformitate cu standardele consacrate ale protecției internaționale. Ținând cont că statele nu au fost obligate prin Convenție și Protocol să stabilească proceduri identice și că, în practică, există o mare varietate de proceduri, Comitetul executiv al Programului ICNUR a formulat recomandarea ca aceste proceduri să îndeplinească anumite cerințe elementare care să aibă în vedere situația extrem de vulnerabilă în care se află, de regulă, solicitanții statutului de refugiat. Printre garanțiile considerate esențiale se află:

- organele de poliție de frontieră trebuie să respecte cu scrupulozitate principiul nereturnării și să dea solicitantului informațiile necesare asupra procedurii de urmat;
- determinarea statutului să se facă de o autoritate bine definită, de regulă o autoritate centrală, cu acordarea tuturor înlesnirilor necesare pentru solicitant, în vederea susținerii cererii sale, inclusiv posibilitatea folosirii serviciilor unui interpret sau contactarea reprezentantului ICNUR;
- aprobarea cererii să fie comunicată solicitantului, urmată de eliberarea de documente care să certifice statutul de refugiat;
- respingerea cererii să fie motivată și să fie supusă apelului;
- acordarea promisiunii solicitantului de a rămâne în țară până la epuizarea tuturor căilor de atac împotriva hotărârii de respingere;
- asigurarea, în maniera convenită, a participării ICNUR la aceste proceduri.

De regulă, determinarea statutului de refugiat este un proces ce se derulează în două etape. În prima etapă, se stabilesc faptele relevante ale cazului, iar în cea de a doua se aplică faptelor astfel stabilite definițiile din Convenția din 1951 și Protocolul din 1967.

IV. Sistemul juridic român de protecție a refugiaților

Constituția României, republicată⁹, conține dispoziții referitoare la raportul dintre tratatele ratificate de România, în general, și dreptul intern, precum și la raportul dintre

⁹ Republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003. Modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003), republicată în temeiul art. 152 din Constituție, cu reactualizarea denumirilor și dându-se textelor o nouă numerotare (art. 152 a devenit în forma republicată art. 156). Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003 a fost aprobată prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003 și a intrat în vigoare la data de 29 octombrie 2003, data publicării în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003 a Hotărârii Curții Constituționale nr. 3 din 22 octombrie 2003

tratatele internaționale privind drepturile omului la care România este parte și legile interne în materie.

Referitor la modul în care tratatele produc efecte în dreptul intern, din Constituție și din Legea nr. 590/2003 privind tratatele¹⁰ și practica actuală rezultă implicit că nu este necesară emiterea unui act normativ special pentru introducerea tratatelor în dreptul intern; această funcție este îndeplinită de actele normative de ratificare, aderare ori aprobare sau semnarea tratatelor¹¹. Rezultă că problema introducerii în legislația internă a prevederilor din tratatele internaționale a fost rezolvată printr-o cale de „automatism destul de simplificat”¹².

Cadrul juridic în România referitor la problematica solicitanților de azil și a refugiaților, se compune din prevederi cuprinse în Constituție, legi speciale și hotărâri de guvern. Aceste acte normative se completează, în principal, cu cele cuprinse în Codul de procedură civilă, Codul penal și Codul de procedură penală.

4.1. Locul instrumentelor juridice internaționale privind refugiații în sistemul legislativ român

a) Articolul 18 alin. (2) din Constituția României, republicată, stipulează: „Dreptul de azil se acordă și se retrage în condițiile legii, cu respectarea tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte”.

b) Prin Legea nr. 46/1991 România a aderat fără rezerve la Convenția din 1951 și la Protocolul din 1967 privind statutul refugiaților, constituind astfel baza legală a abordării problemelor refugiaților în țara noastră. Conform art. 11 alin. (2) din Constituție, tratatele ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern. Aflându-ne în materia drepturilor omului, dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale [art. 20 alin. (2) din Constituție]. Aceste dispoziții sunt completate de cele ale art. 11 alin. (1) din Constituție care acordă în plus o garanție morală, dar și juridică expresă, stabilind că „statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte.

4.2. Legea privind statutul și regimul refugiaților. Scurt istoric

Legea privind statutul și regimul refugiaților adoptată în 1996¹³ a completat în mod necesar cadrul legislativ referitor la refugiați și a dat o mai mare coerență reglementărilor deja existente, luând în considerare prevederile constituționale menționate

pentru confirmarea rezultatului referendumului național din 18-19 octombrie 2003 privind Legea de revizuire a Constituției României.

¹⁰ M. Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2003. Legea a abrogat Legea nr. 590/1991 privind încheierea și ratificarea tratatelor.

¹¹ Dumitra Popescu, *Drept internațional public*, Casa de editură și presă „Șansa”, București, 1997, p. 56-58.

¹² Ion M. Anghel, *Dreptul tratatelor*, vol. 2, Ed. Lumina Lex, București, 1993, p. 765.

¹³ Este vorba de Legea nr. 15/1996 privind statutul și regimul refugiaților în România (M. Of. nr. 69 din 5 aprilie 1996).

anterior. Această lege specială nu a putut decât să adauge prevederi mai generoase pentru refugiați, fie cel puțin să le mențină pe cele prevăzute în Convenția din 1951 și Protocolul din 1967.

Ulterior, O.G. nr. 102/2000 privind statutul și regimul refugiaților în România¹⁴, aprobată cu modificări prin Legea nr. 323/2001¹⁵, a mai fost modificată printr-o succesiune de alte acte normative, ordonanțe și legi de aprobare și modificare¹⁶, a fost republicată¹⁷ și, prin art. 42, a abrogat Legea nr. 15/1996.

Nici această ordonanță nu a avut viață lungă, fiind abrogată de art. 152 al Legii nr. 122/2006 privind azilul în România¹⁸ care transpune:

- Directiva Consiliului 2001/55/CE privind standardele minime de protecție temporară în eventualitatea unui flux masiv de persoane strămutate și măsurile de promovare a balanței de eforturi între statele membre în vederea primirii unor astfel de persoane și suportarea consecințelor;

- Directiva Consiliului 2003/9/CE din 27 ianuarie 2003 privind standardele minime pentru primirea solicitanților de azil;

- Directiva Consiliului 2003/86/CE din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reunificarea familiei;

- Directiva Consiliului 2004/83/CE din 29 aprilie 2004 privind standardele minime pentru calificare și statutul cetățenilor țărilor terțe sau apatrizilor ca refugiați sau ca persoane aflate în nevoie de protecție internațională și conținutul protecției acordate.

4.3. Hotărâri ale Guvernului

H.G. nr. 1182/1996¹⁹ referitoare la implementarea legii privind statutul și regimul refugiaților încerca, la vremea sa, să clarifice anumite aspecte rezultate din Legea nr. 15/1996 și, mai ales, în preambul, se referă în mod direct, la instrumente și practici internaționale referitoare la refugiați. Astfel, se menționa că Hotărârea a fost adoptată având în vedere următoarele aspecte:

¹⁴ M. Of. nr. 436 din 3 septembrie 2000.

¹⁵ M. Of. nr. 342 din 27 iunie 2001.

¹⁶ O.G. nr. 13/2002 pentru modificarea și completarea O.G. nr. 102/2000 privind statutul și regimul refugiaților în România (M. Of. nr. 82 din 1 februarie 2002), aprobată prin Legea nr. 264/2002 (M. Of. nr. 343 din 23 mai 2002); O.U.G. nr. 76/2003 pentru modificarea art. 15 alin. (8) din O.G. nr. 102/2000 privind statutul și regimul refugiaților în România (M. Of. nr. 640 din 9 septembrie 2003), aprobată prin Legea nr. 467/2003 (M. Of. nr. 835 din 25 noiembrie 2003); O.G. nr. 44/2004 privind integrarea socială a străinilor care au dobândit o forma de protecție în România (M. Of. nr. 93 din 31 ianuarie 2004), aprobată cu modificări prin Legea nr. 185/2004 (M. Of. nr. 457 din 21 mai 2004), cu modificările ulterioare.

¹⁷ Republicată în temeiul art. V din O.G. nr. 43/2004 pentru modificarea și completarea O.G. nr. 102/2000 privind statutul și regimul refugiaților în România (M. Of. nr. 92 din 31 ianuarie 2004), aprobată prin Legea nr. 176/2004 (M. Of. nr. 467 din 25 mai 2004), dându-se textelor o noua numerotare.

¹⁸ M. Of. nr. 428 din 18 mai 2006.

¹⁹ M. Of. nr. 307 din 26 noiembrie 1996.

- prevederile Legii nr. 46/1991 prin care România aderă la Convenția din 1951 și Protocolul de la New York din 1967;

- necesitatea respectării standardelor europene referitoare la procedurile de azil stipulate în Recomandările Consiliului Europei, precum și ale celor incluse în Rezoluția Uniunii Europene din iunie 1995 cu privire la garanțiile minime pentru procedurile de azil.

Totodată, H.G. nr. 1182/1996²⁰ menționa că a fost adoptată ținând seama de recomandările Înalțului Comisariat ONU pentru refugiați transmise prin Reprezentanța din România în anul 1996. Guvernul a dorit să păstreze deschise toate căile pentru adoptarea unor modificări ale legislației în vigoare, în concordanță cu intențiile declarate de a îndeplini toate criteriile pentru aderarea și integrarea României la structurile euro-atlantice. Guvernul a luat deja o serie de măsuri în vederea implementării acestui angajament prin decizii ministeriale pe baza cărora s-a ajuns la o aplicare practică pozitivă a prevederilor legale referitoare la statutul refugiaților aducând astfel procedura de determinare a statutului de refugiat mai aproape de standardele internaționale²¹. Schimbările masive ale legislației primare în această perioadă au determinat modificări substanțiale și în cea secundară. Astfel, H.G. nr. 622/2001 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a O.G. nr. 102/2000 privind statutul și regimul refugiaților în România²² a fost abrogată de art. 152 din Legea nr. 122/2006 privind azilul în România.

4.4. Situația prezentă și perspective în contextul aderării și integrării în Uniunea Europeană

Totuși, acesta a fost numai începutul, deoarece sistemul de acordare a statutului de refugiat și de integrare a refugiaților în România are încă nevoie de îmbunătățiri pentru a atinge un nivel corespunzător standardelor internaționale și europene de protecție și asistență a refugiaților și a solicitanților de azil.

Pentru România, este important să combine într-o percepție globală standardele internaționale prevăzute în tratatele internaționale și convențiile la care ea este parte – aceasta fiind obligatorii conform prevederilor constituționale – cu standardele europene esențiale pentru aderarea și integrarea României în Uniunea Europeană. După cum am menționat mai sus, Guvernul român a stipulat deja în H.G. nr. 1182/1996 dorința sa de a acționa în conformitate cu minimele garanții pentru procedurile de azil incluse în Rezoluția UE din iunie 1995.

Acquis-ul privind azilul este expresia valorilor umanitare pe care se bazează UE, fiind legat de tradiția de a asigura protecție victimelor care suferă din persecuție sau

²⁰ Abrogată de art. 41 al O.G. nr. 102/2000, republicată.

²¹ A se vedea, H.G. nr. 322/2000 (M. Of. nr. 179 din 25 aprilie 2000); H.G. nr. 417/1991 privind constituirea Comitetului Roman pentru Probleme de Migrări (republicată în M. Of. nr. 248 din 31 octombrie 1995), cu modificările ulterioare, abrogate, între timp de art. 41 al O.G. nr. 102/2000, republicată, precum și H.G. nr. 603/2001 privind majorarea sumelor pentru cazare și masa acordate solicitanților statutului de refugiat (M. Of. nr. 363 din 5 iulie 2001), și abrogată prin H.G. nr. 1.439/2002 (M. Of. nr. 935 din 20 decembrie 2002).

²² M. Of. nr. 396 din 18 iulie 2001.

discriminare datorată rasei, originii etnice, convingerilor politice, credinței religioase, apartenenței lor la anumite grupuri sociale etc. Uniunea Europeană intenționează să mențină și să dezvolte această politică. Tratatul de la Amsterdam a introdus azilul în sistemul de drept comunitar. Odată cu intrarea sa în vigoare, hotărârea de a muta probleme azilului de la palierul III la palierul I plasează azilul sub competența directă a structurilor de la Bruxelles reducând importanța decizională unilaterală a statelor membre, instituția azilului urmând a fi codificată în instrumentele UE cu forță juridică obligatorie. Astfel, UE a transformat standardele comune actuale referitoare la procedurile de azil în statele membre și cuprinse în *soft law* în instrumente juridice obligatorii – *hard law*²³. Aceste instrumente vor include măsuri referitoare la standardele minime pe care statele membre trebuie să le îndeplinească pe parcursul procedurilor pentru acordarea și retragerea statutului de refugiat. Adoptarea unor norme juridice obligatorii este necesară pentru a se asigura o mai mare certitudine juridică, atât pentru solicitanții de azil, cât și pentru statele membre.

În acest context, Comisia a sugerat că este necesară o abordare generală coerentă pentru definitivarea criteriilor obiective în vederea determinării în mod corect și eficient a statutului de refugiat. Garanțiile trebuie bine stabilite pentru a exista siguranța că persoanele care au nevoie de protecție în baza Convenției de la Geneva din 1951 au acces la procedurile de azil și că toate aspectele cererii lor sunt examinate individual, în vederea protejării persoanelor care îndeplinesc condițiile prevăzute de art. 1A din această Convenție. În același timp, procedurile trebuie să fie eficiente, astfel încât refugiații să poată fi identificați cât de repede posibil și cererile de azil să poată fi procesate într-un timp cât mai scurt.

Convențiile internaționale, care sunt considerate în strânsă legătură cu realizarea obiectivelor UE, sunt considerate ca făcând parte din *acquis-ul* UE. Din punct de vedere al azilului, acestea includ Convenția din 1951 și Protocolul de la New York din 1967, precum și convenția Europeană privind protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 1950. Totodată, *acquis-ul* include și Convenția de la Dublin, precum și prevederile de implementare a acesteia, acțiuni comune și poziții adoptate de Consiliu, rezoluții, decizii și concluzii ministeriale. Importanța instrumentelor internaționale referitoare la statutul refugiaților pentru UE a fost confirmată în mod explicit în octombrie 1999, la summitul de la Tampere care a decis asupra unui sistem european comun al azilului, bazat pe aplicarea în întregime a Convenției de la Geneva din 1951, oferind astfel garanția că nicio persoană nu va fi returnată într-un teritoriu unde ar risca să fie persecutată.

Așadar, *acquis-ul* privind azilul conține instrumente relevante pentru dezvoltarea sistemelor de azil în țările Europei Centrale și de Est care sunt în diferite faze de aderare și integrare în UE. Setul instrumentelor și standardelor UE privind *acquis-ul* în domeniul azilului trebuie să fie adoptate, incluse în sistemul legislativ și transpuse în practică de către fiecare dintre statele membre, fiind una din condițiile cerute pentru calitatea de membru al UE. Mai mult decât atât, țărilor candidate la integrare

²³ Peter J. Van Krieken, *The Asylum Acquis Handbook*, TMC Asser Press, Haga, p. 7.

le este cerut să înceapă procesul de adoptare a *acquis-ului* înaintea celui de aderare la UE.

În acest context, toate persoanele fizice, inclusiv refugiații, solicitanții de azil, precum și activitatea ICNUR din țările Europei Centrale și de Est sunt afectate – deși în mod diferențiat – de dezvoltările conceptuale, legislative și practice din cadrul UE²⁴.

Credem că formularea unor politici regionale, precum și a cadrului legislativ european în materia azilului necesită implicarea ICNUR, îndeosebi prin furnizarea de expertiză. De altfel, implicarea ICNUR în complexul proces european de stabilire a implementării Convenției de la Geneva din 1951 este concordantă cu Declarația nr. 17 a Comisiei referitoare la Tratatul de la Amsterdam, prin care se stabilește necesitatea consultațiilor cu ICNUR și alte organizații internaționale asupra chestiunilor legate de politica azilului. În strânsă legătură cu participarea României la mai multe programe în domeniul azilului cofinanțate de UE, considerăm că țara noastră ar trebui să ia măsuri concrete pentru:

- a înțelege mai bine cerințele actuale și de perspectivă în materia azilului, România putându-se confrunța în viitor cu un aflus masiv de refugiați de pe toate continentele;
- a elabora legislația corespunzătoare în vederea implementării principiilor în concordanță cu standardele și normele internaționale și europene,
- a dezvolta practica și procesul de luare a deciziilor la nivel administrativ și judiciar în concordanță cu metodele folosite de către celelalte state membre ale UE;
- a implica mai multe ONG-uri în lobby și activități pentru colectarea de fonduri, deci în preluarea unei părți a acestei responsabilități de pe umerii guvernului.

V. Determinarea statutului de refugiat în România

Vom încerca în cele ce urmează să facem o analiză comparată între prevederile legii privind statutul și regimul refugiaților în România și standardele protecției internaționale cuprinse, în principal, în Convenția din 1951 și în Protocolul de la New York din 1967. Elementele cheie pe care le poate oferi solicitantul de azil factorilor de decizie trebuie să se regăsească într-o exprimare logică și coerentă care să poată susține, cu succes, cererea sa. Motivarea apare ca un aspect esențial pentru succesul unei cereri de chemare în judecată.

Așa cum prevede Codul de procedură civilă, în cerere trebuie arătate toate motivele, de fapt și de drept, ale pretenției deduse judecătii, respectiv „toate acele împrejurări și circumstanțe, dar și principii, instituții, reguli juridice a căror cunoaștere este necesară pentru explicarea și lămurirea procesului”²⁵. Motivarea este considerată de unii autori ca însăși expunerea cauzei cererii de chemare în judecată, văzută ca fiind „situația de fapt calificată juridic”²⁶.

²⁴ John Horekens, Opening Address, International Symposium on Protection of Refugees, European Series, vol. I, 1995, p. 21.

²⁵ George Boroi, Dumitru Rădescu, Codul de procedură civilă comentat și adnotat, Ed. All, București, 1996, p. 176.

²⁶ Ibidem.

În ceea ce privește judecătorul, acesta nu este ținut de temeiul juridic invocat de reclamant, dar, pentru a respecta principiul contradictorialității și principiul dreptului la apărare, schimbarea temeiului juridic trebuie pusă în discuția părților.

Conform Legii nr. 15/1996²⁷, statutul de refugiat se poate acorda în situația în care solicitantul îndeplinește criteriile cuprinse în definiția refugiatului dată de Convenția din 1951. Legea română adaugă – excedând acestei Convenții – alte două situații în care se poate acorda protecție celor în nevoie și anume din *considerente umanitare* (art. 2) sau ca urmare a părăsirii țării de origine *datorită unor conflicte armate* (art. 5).

5.1. Acordarea statutului de refugiat în baza Convenției din 1951

Acordarea statutului de refugiat în baza Convenției din 1951 se fundamentează pe existența unei temeri bine întemeiate de a fi persecutat pentru considerente de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social, opinie politică²⁸. Motivele invocate de solicitanții de azil sunt, în special, de ordin politic, dar și de naționalitate, religie, apartenență la un anumit grup social ori o sumă a acestora.

Semnificația expresiei „temere bine întemeiată”. *Temere bine întemeiată* de persecuție este cheia definiției refugiatului. Ea reflectă poziția persoanei în cauză cu privire la principalele elemente constitutive ale statutului de refugiat. *Temerea* subiectivă va fi constatată în primul rând prin evaluarea declarațiilor solicitantului, coroborată cu judecarea situației existente în țara sa de origine. Calificativul „bine întemeiat” arată că statutul de refugiat nu este determinat doar de starea de spirit a celui în cauză, ci și de situația obiectivă pe care se bazează aceasta.

Se poate presupune că o persoană nu și-ar abandona casa și țara, în mod voluntar, decât constrânsă de motive imperioase. O evaluare a elementului subiectiv este inseparabilă de o apreciere a personalității solicitantului, datorită faptului că reacțiile psihologice ale persoanelor nu sunt în mod obligatoriu aceleași în condiții identice. O persoană poate avea puternice convingeri politice sau religioase care, dacă nu sunt luate în considerare, îi pot face viața intolerabilă; alta poate să nu aibă astfel de convingeri puternice. O persoană poate lua o decizie impulsivă de a scăpa de persecuție, în timp ce alta poate să-și planifice cu grijă plecarea.

Data fiind importanța elementului subiectiv, o stabilire a credibilității este indispensabilă acolo unde circumstanțele invocate nu reies suficient de clar din probele din dosar. Astfel, va fi necesar să se ia în considerație trecutul personal și familial al solicitantului, apartenența sa la un anumit grup rasial, religios, național, social sau politic, interpretarea sa personală a situației în care se află și experiențele sale personale – cu alte cuvinte, orice ar putea servi pentru a identifica faptul că motivul predominant al cererii sale este temerea de persecuție datorată unuia sau mai multor motive menționate în definiția refugiatului de Convenția din 1951. *Temerea* trebuie să

²⁷ Legea a fost abrogată prin O.G. nr. 102/2000 privind statutul și regimul refugiaților în România (republicată în M. Of. nr. 1136 din 1 decembrie 2004). Ulterior, O.G. nr. 102/2000 a fost abrogată prin Legea nr. 122/2006 privind azilul în România (M. Of. nr. 428 din 18 mai 2006) – act aplicabil din 2 decembrie 2008.

²⁸ Art. 1 din Legea nr. 15/1996.

fie rezonabilă. Totuși temerea exagerată poate fi întemeiată dacă, ținând cont de toate elementele cazului respectiv, o astfel de stare de spirit poate fi considerată justificată

În ceea ce privește *elementul obiectiv*, este de asemenea necesar să se evalueze gradul de credibilitate al declarațiilor făcute de solicitant, analizându-le în contextul unor situații concrete, raportate la condițiile din țara sa de origine. Nu este neapărat necesar ca aceste considerații să se bazeze pe experiența personală a solicitantului. De exemplu, ceea ce li s-a întâmplat rudelor și prietenilor sau altor membri ai aceluiași grup rasial sau social poate arată bine că temerea sa de a deveni o victimă a persecuției mai devreme sau mai târziu este „bine întemeiată”. Legile din țara sa de origine și, în particular, felul în care sunt aplicate sunt, de asemenea, relevante. În același timp, situația fiecărei persoane trebuie apreciată prin ea însăși. În cazul unei personalități bine cunoscute, posibilitatea de a fi persecutat poate fi mai mare decât în cazul unei persoane anonime.

În mod normal, un solicitant al statutului de refugiat trebuie să prezinte motive serioase care se bazează pe teama sa individuală de persecuție, fie că a fost deja victima persecuției, fie că dorește să evite o situație ce ar atrage riscul persecuției.

Expresiile „temere de persecuție” sau chiar „persecuție” nu fac parte din vocabularul utilizat, în mod curent, de refugiat. Un refugiat va invoca rareori „temerea de persecuție” în acești termeni, deși o va prezenta, deseori, în relatările sale, fără a fi capabil să-și descrie experiențele și situația în termeni politico-juridici²⁹.

Semnificația termenului de „persecuție”. Nu există o definiție universal acceptată pentru termenul „persecuție”. Din art. 33 al Convenției din 1951 se poate deduce că o amenințare a vieții sau libertății pe motive de rasă, religie, naționalitate, opinie politică sau apartenență la un anumit grup social constituie întotdeauna persecuție. Alte violări grave ale drepturilor omului – din aceleași motive – vor constitui, de asemenea, persecuție.

Dacă alte acțiuni ce prejudiciază sau constituie amenințări pot fi persecuție va depinde de circumstanțele fiecărui caz, avându-se în vedere elementul subiectiv. Ținând cont de diversitatea de structuri psihologice și de circumstanțe, interpretarea noțiunii de persecuție nu poate fi uniformă. Aceasta este dovedită și de lipsa de coerență a instrumentelor internaționale și a practicii în materie. Într-o speță, persecuția este definită ca fiind „cauzarea de suferințe, în scopul de a pedepsi individul pentru posesia unei credințe anume”³⁰. În Convenția împotriva torturii sau tratamentelor crude, inumane ori degradante, persecuția este „orice acțiune prin care se produce, în mod intenționat, unei persoane, o durere sau o suferință puternică; aceasta nu include durerea sau suferința izvorând doar din sancțiuni legale, fiind inerentă sau incidentă unor astfel de sancțiuni”³¹. Sunt cazuri în care un solicitant poate să fi fost subiectul

²⁹ *Manual*, parag. 37-48.

³⁰ Art. 1 al Convenției împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente crude, inumane ori degradante, adoptată de Adunarea Generală a ONU prin rezoluția 39/46 din 10 decembrie 1984. România a aderat la această convenție prin Legea nr. 19/1990 (M. Of. nr. 112 din 10 octombrie 1990).

³¹ *Manual*, parag. 53.

diferitelor măsuri care, ele însele, nu conduc la persecuție (de exemplu: discriminarea sub diferite forme), dar care, combinate cu alți factori ostili (atmosfera generală de insecuritate din țara de origine), pot produce un efect în mintea solicitantului care să justifice în mod rezonabil afirmarea unei temeri bine întemeiate de persecuție pe „motive cumulative”³².

Nu se pot stabili criterii exacte de acordare a statutului de refugiat pe baza unor anumite „motive cumulative”, lăsându-se la aprecierea instanței să decidă, bazându-se pe cunoașterea situației generale din țara din care pleacă solicitantul, inclusiv „contextul particular – geografic, istoric și etnologic”.

Cât privește *discriminarea*, în multe societăți există diferențe în tratamentul aplicat diferitelor grupuri. Persoanele care primesc un tratament mai puțin favorabil, ca rezultat al unor astfel de diferențe nu sunt, în mod necesar, victime ale persecuției. Numai în anumite circumstanțe, de regulă cumulative, această discriminare poate duce la persecuție. Un astfel de caz ar fi atunci când măsurile discriminatorii ar conduce la consecințe de natură a aduce prejudicii substanțiale persoanei interesate, *exempli gratia*, restricții grave ale dreptului acesteia de a-și câștiga existența, ale dreptului de a-și practica religia sau de a avea acces la facilitățile educaționale obișnuite, disponibile pentru toți.

Trebuie făcută o distincție clară între persecuție și pedeapsa prevăzută pentru o infracțiune de drept comun. Persoanele ce fug pentru a scăpa de urmăriri sau pedepse pentru astfel de infracțiuni, de obicei, nu sunt refugiați, refugiatul fiind o victimă – sau o potențială victimă – a in justiției și nu o persoană care fuge de justiție. În vederea determinării faptului dacă pedeapsa merge până la persecuție, va fi necesar să se analizeze dacă pedeapsa este excesivă și să se facă referire la legile țării în cauză, existând posibilitatea ca o lege să nu fie conformă cu standardele acceptate în domeniul drepturilor omului deși, cel mai adesea, nu legea este discriminatorie, ci aplicarea ei.

Din cauza evidentei dificultăți în evaluarea legilor altei țări, autoritățile țării de azil pot lua decizii, în mod frecvent, luând drept etalon propria legislație națională sau principiile stabilite în diferite instrumente juridice internaționale ce se referă la drepturile omului³³.

Agenții persecuției pot fi de natură statală sau nestatală, deoarece persecuția implică violări ale drepturilor omului ca urmare a acțiunilor autorităților de stat, dar poate de asemenea emana de la părți ale populației ce nu respectă standardele stabilite de legile țării respective. Acolo unde actele grave discriminatorii sau infracționale sunt comise de populația locală, acestea pentru fi considerate persecuție dacă sunt tolerate cu bunăștiință de autorități sau dacă autoritățile refuză ori se dovedesc incapabile să ofere o protecție adecvată³⁴.

³² Ibidem.

³³ Idem, parag. 56-60.

³⁴ Idem, parag. 65.

Considerente pentru acordarea statutului de refugiat

a) *Rasa*. În contextul determinării statutului de refugiat, „rasa” trebuie înțeleasă în sensul său cel mai larg, ca fiind orice distincție bazată pe „rasă, culoare, descendență, origine etnică sau națională”³⁵. Noțiunea de rasă implică și „apartenența la un grup social specific de descendență comună, ce formează o minoritate, în cadrul unei populații majoritare”³⁶. Discriminarea din motive rasiale conduce, adeseori, la persecuție. În mod normal, simplul fapt de a aparține unui grup rasial nu este suficient pentru a stabili temeinicia unei solicitări a statutului de refugiat. Există, însă, situații particulare. În care o astfel de apartenență este, prin ea însăși, un motiv suficient pentru a justifica temerea de persecuție³⁷.

Persecuția pe motive de rasă este, în mod frecvent, generatoare de refugiați. Printre cazurile de persecuție pe considerente rasiale, sunt de menționat cele ale cetățenilor ugandezi de origine asiatică în cursul crizei din 1972³⁸, ale cetățenilor din Burundi, membri ai tribului Hutu³⁹, ale cetățenilor rwandezi de origine Hutu și Tutsi în timpul masacrelor din 1994⁴⁰ ori ale cetățenilor vietnamezi de origine etnică chineză⁴¹.

În viziunea Comisiei Europene a Drepturilor Omului, discriminarea pe baze rasiale, în anumite circumstanțe, capătă caracter degradant în sensul art. 3 al Convenției europene a drepturilor omului⁴².

b) *Religia*. Libertatea gândirii, conștiinței și religiei include atât libertatea unei persoane de a-și manifesta religia și credința sa, deopotrivă în public și în particular, prin educație, practicare, cult și ritualuri, cât și libertatea sa de a-și schimba religia și convingerile. Protecția asigurată de această libertate acoperă atitudinile teiste, non-teiste sau ateiste.

Temerea de persecuție din motive religioase transpune deseori din motivațiile solicitanților de azil, însă există circumstanțe în care aceasta poate fi un motiv suficient. În istorie, simpla apartenență la o comunitate religioasă a dus la consecințe fatale. Ar fi de amintit masacrele la care au fost supuși hughenotii la sfârșitul secolului al XVII-lea, evreii din Rusia la sfârșitul secolului al XIX-lea, creștinii din Turcia otomană la sfârșitul secolului al XIX-lea, iar mai recent musulmanii în unele zone din fosta Iugoslavie, membrii comunității Ahmadi în diverse țări musulmane. Persecuții datorită credinței lor au fost credincioșii, indiferent de confesiune, din statele totalitare care s-au autoproclamat ateiste.

³⁵ Art. 1 din Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare rasială, adoptată sub egida ONU în 1965.

³⁶ *Manual*, parag. 68.

³⁷ *Manual*, parag. 70.

³⁸ *G. Goodwin-Gil*, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 43.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*; după 1975, mii de cetățeni vietnamezi de origine chineză au fost obligați să caute refugiul în alte țări din sud-estul Asiei.

⁴² *Exempli gratia*, *Pavel v. UK* (4403/1970), citat în *G. Goodwin-Gil*, op. cit., p. 43.

Considerentele de natură religioasă se pot interfera cu cele de naționalitate, ca în cazul creștinilor de etnie armeană din Irak și Iran sau a grupurilor etnice din Bosnia-Herțegovina. O situație interesantă apare în cazul convertirii persoanei la o religie majoritară în țara de origine. Astfel, invocând „intoleranța regimului politic și religios din Iran”, un cetățean al acestui stat, deoarece se convertise la creștinism, a obținut statutul de refugiat. Chiar dacă convertirea a avut loc în România, s-a luat în considerare faptul că aceasta i-ar putea primejdi viața, în cazul întoarcerii în Iran⁴³. De remarcat că, uneori, însuși actul convertirii reprezintă o sursă a persecuției.

c) *Naționalitatea*. Invocarea motivelor de persecuție bazată pe naționalitate este destul de frecventă în ultima perioadă, datorită escaladării conflictelor inter-etnice în lume și chiar în zona balcanică. În contextul analizării cererilor de acordare a statutului de refugiat, trebuie avut în vedere că termenul de „naționalitate” nu este întotdeauna identificat cu cel de „cetățenie”, ci este mai suplu, definind uneori apartenența la un grup etnic sau lingvistic.

Persecuția din motive de naționalitate poate fi combinată cu o persecuție datorată opiniilor politice, atunci când între grupuri etnice există conflicte combinate cu mișcări politice, ori cu o persecuție din motive religioase, dacă grupurile aparțin, în mod compact, unor religii diferite aflate în conflict. În ultima perioadă, în zonele măcinate de războaie civile, elementele religioase, etnice, politice stau împreună la baza unor măsuri persecutorii.

În mod normal, statele trebuie să protejeze atât pe cetățenii proprii, cât și străinii aflați pe teritoriul lor, indiferent de originea lor etnică. Din păcate, sunt multe cazuri în care statele persecută ele însele sau permit exercitarea unor măsuri persecutorii față de străini sau față de propriii cetățeni care aparțin unor comunități etnice, religioase, culturale, lingvistice minoritare în statul respectiv⁴⁴. Există situații când grupuri etnice aparținând populației majoritare sunt persecutate de unele grupuri etnice minoritare fie datorită faptului că minoritatea este predominantă în anumite zone, fie că minoritatea deține, temporar, conducerea structurilor de putere. În conformitate cu art. 1 al Convenției din 1951, o condiție a acordării statutului de refugiat unei persoane este că aceasta „nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește protecția acestei țări (țara a cărei cetățenie o are)”. Într-o astfel de situație, persoanei i s-a refuzat protecția țării de naționalitate, refuz care „poate confirma sau întări temerea de persecuție a acesteia, sau putând constitui el însuși un element al persecuției”⁴⁵.

Deseori, persecuția pe motive etnice este combinată cu elemente de natură politică sau religioasă – așa cum s-a mai arătat. Astfel, în cazul unui etnic armean, de religie creștină, din Irak, persecuția a constat și în discriminarea în selecționarea unor militari pentru trupe de elită, din care trebuiau să facă parte doar „irakieni și musulmani”⁴⁶.

⁴³ Dosarul civil nr. 8003/1997 al Judecătorei Sector 1, București.

⁴⁴ G. Goowin-Gill, op. cit., p. 45.

⁴⁵ Manual, parag. 98.

⁴⁶ Dosarul civil nr. 7896/1997 al Judecătorei Sector 1, București.

d) *Apartenența la un anumit grup social.* Dintre toate posibilele fundamentări ale temerii justificate de persecuție, aria noțiunii de apartenență la un grup social pare a fi cea mai disputată de doctrină. De regulă, un grup social distinct cuprinde „persoane cu aceeași origine, aceleași obiceiuri ori același statut social”⁴⁷. Pentru a determina dacă un grup de persoane poate fi considerat „anumit grup social” în sensul Convenției, este necesar să se analizeze acei factori care leagă și unesc persoanele respective. Factorii se pot referi la origine etnică, lingvistică ori culturală, dar și la educație, mediu familial, activitate economică, împărtășirea unor valori, aspirații comune⁴⁸, de loialitate ori chiar un obstacol în aplicarea unor măsuri luate de guvern. Membrii grupărilor teroriste nu constituie un grup social în sensul Convenției din 1951.

Printre criteriile utilizate în vederea identificării „minorității sociale”, se remarcă acela că „minoritățile au trăsături culturale și psihice comune care nu sunt văzute cu suficientă stimă de segmentele dominante ale societății” și că ele sunt „unități conștiente, legate prin trăsături specifice pe care membrii lor le posedă și prin dezavantajele pe care acestea le aduc”⁴⁹.

Este evident că factorii sociali nu trebuie să fie elemente relevante în aplicarea de tratamente diferite – care pot merge până la arbitrariu și represiune – unor membri ai societății. Aceștia trebuie tratați fără a se face nicio distincție bazată pe origine socială, proprietate, naștere sau alte motive similare, ei fiind egali cu ceilalți cetățeni în fața legii⁵⁰.

e) *Opinie politică.* Sintagma „opinie politică” trebuie să încadreze, desigur cu unele limitări, „orice materie în care mașinăria statului – politică sau guvernamentală – poate fi angajată”⁵¹.

Când se invocă o astfel de motivare, trebuie demonstrate „atât opiniile politice care se află la baza comportamentului solicitantului, cât și faptul că acestea au fost sau nu efectiv exprimate ori că ele au fost atribuite în mod eronat solicitantului, ceea ce contează fiind riscul persecuției asupra solicitantului”⁵². După cum se poate observa, simpla apartenență la un partid nu poate constitui „persecuție pe motive politice”, însă, de îndată ce există dovezi ale persecuției altor membri ai grupării amintite, prin deducție, se poate accepta și existența temerii justificate de persecuție a individului, persecuție ce poate apare ulterior aderării sale la gruparea respectivă. *Exempli gratia*, persecuția datorată convingerilor politice s-a întâlnit și în următoarele cazuri din jurisprudența românească, astfel:

– un prieten al unui membru al unui partid susținător al vechiului regim iranian. A fost condamnat la închisoare pentru o „declarație falsă” în fața autorităților, privitor la apartenența sa la acest partid și la activitatea desfășurată⁵³;

⁴⁷ *Manual*, parag. 77.

⁴⁸ *G. Goowin-Gill*, op. cit., p. 47.

⁴⁹ *Idem*, p. 30.

⁵⁰ A se vedea, art. 2 din Declarația universală a drepturilor omului, art. 2 și art. 26 din Pactul internațional privind drepturile civile și politice și art. 2 din Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale.

⁵¹ *G. Goowin-Gill*, op. cit., p. 45.

⁵² *Manual*, parag. 81.

⁵³ Dosarul civil nr. 11097/1997 al Judecătoriei Sector 1, București.

– un cetățean irakian care a găzduit persoane care manifestaseră contra lui Saddam Husein. În acest caz, nu este foarte clar dacă faptul de a găzdui opozanți ai regimului s-ar fi datorat opiniei sale politice sau doar relațiilor sale de prietenie cu persoanele găzduite⁵⁴. În fapt, riscul de a fi persecutat era ridicat, deoarece ajutorul acordat opozanților regimului putea constitui un element solid care ar duce la concluzia existenței opiniei politice contrare.

– un cetățean pakistanez, membru al unui partid ajuns în opoziție⁵⁵. După venirea la putere a partidului advers, solicitantului i-au fost distruse magazinele care constituiau „afacerea” sa. Distrugerea bunurilor unei persoane poate constitui persecuție mai ales dacă solicitantul nu își părăsește țara datorită situației economice generale, ci datorită unor măsuri restrictive cărora le este supus mai mult sau mai puțin sistematic.

VI. Acordarea statutului de refugiat din considerente umanitare

Deși nu există o definiție consacrată într-un instrument juridic internațional, în teoria și practica dreptului refugiaților, „refugiat pe considerente umanitare” este considerată persoana care, fără a îndeplini criteriile specifice conținute în definiția dată de Convenția de la Geneva din 1951, primește în mod temporar protecție sau drept de ședere pe teritoriul unui stat de refugiu pe motive de ordin umanitar. Printre persoanele care ar putea fi incluse în această categorie se numără refugiații ca urmare a războiului civil (conflictelor armate) violenței generalizate, refugiații *de facto*, persoane cărora li se acordă permis de ședere din considerente umanitare etc.

Este în mod general acceptat că drepturile omului, în ansamblul lor, sunt parte integrantă a spiritului Convenției de la Geneva din 1951 și că ele trebuie să rămână, în continuare, ca un tot unitar în baza interpretărilor și aplicării efective a principiilor protecției internaționale. Convenția reprezintă un instrument de protecție a drepturilor omului, unic în felul său, motivat de un înalt umanism. În centrul acestora, se află principiul fundamental al nereturnării, chintesența protecției internaționale. Iată de ce, Convenția se impune a fi interpretată în spiritul înalțelor idealuri de protecție umanitară și nu doar în litera ei, evitându-se astfel, posibile situații rigide ce s-ar găsi mai aproape de controlul imigrării decât de protecția celor aflați sub amenințare.

Având în vedere contextul de după cel de-al Doilea Război Mondial și întrezărindu-se apariția unor situații complexe de-a lungul timpului, Convenția a fost redactată într-o manieră deschisă, maleabilă, ceea ce îi conferă un grad ridicat de adaptabilitate la complexitatea situațiilor practice, de multe ori imprevizibile, pe care trebuie să le acopere. Deși, în general, se consideră că definiția dată de Convenția din 1951 este suficient de elastică pentru ca pe baza sa să se poată acorda protecție internațională tuturor celor care au nevoie de ea, la nivel regional au fost luate inițiative concrete pentru promovarea unei definiții cât mai cuprinzătoare a termenului de refugiat și pentru a înlocui tendința de a trata această complexă problemă strict în limitele formale ale discursului juridic.

⁵⁴ Dosarul civil nr. 8648/1996 al Judecătoriai Sector 1, București.

⁵⁵ Dosarul civil nr. 3409/1996 al Judecătoriai Sector 1, București.

La nivel regional, de o deosebită importanță este Convenția Organizației Unității Africane ce guvernează aspecte specifice ale problemelor refugiaților din Africa, adoptată în 1969⁵⁶. Convenția precizează că noțiunea de refugiat se aplică și „oricărei persoane care datorită agresiunii externe, ocupației, dominației străine sau evenimentelor ce tulbură grav ordinea publică, fie într-o parte a teritoriului, fie în întreaga țară de origine sau a cărei cetățenie o are, este obligată să părăsească locul de reședință obișnuită pentru a căuta refugiu într-un alt loc din afara țării de origine sau a cărei cetățenie o are. Pentru zona Americii Centrale, Mexic și Panama, a fost adoptată Declarația de la Cartagena care conține prevederi ce largesc noțiunea de refugiat și cu privire la persoanele care și-au părăsit țara de origine datorită faptului că viața și libertatea le sunt amenințate de „violență generalizată, agresiune străină, conflicte interne, violări masive ale drepturilor omului sau altor circumstanțe care tulbură ordinea publică”. Deși nu sunt cuprinse într-un instrument juridic obligatoriu prevederile Declarației au devenit, cu timpul, adevărate norme acceptate de toate statele latino-americane, fiind preluate în legislația lor internă.

Legea nr. 15/1996⁵⁷ privind statutul și regimul refugiaților în România încorporează principiile fundamentale ale drepturilor omului și ale dreptului umanitar, reglementând unele situații care nu sunt incluse, în mod expres, de Convenția din 1951. Astfel, legea prevede posibilitatea de a se acorda statutul de refugiat și pentru alte motive decât cele prevăzute de Convenția de la Geneva din 1951 și reluate în art. 1 al Legii nr. 15/1996, respectiv din considerente umanitare (art. 2) sau persoanelor care provin din zone de conflict armat (art. 5).

6.1. Protecția temporară

Pe plan european, pentru a acoperi diversitatea situațiilor în care se găsesc solicitanții de azil, statele au trecut la aplicarea unor proceduri *ad-hoc* în vederea acordării protecției temporare ori statutului *de facto* sau/și umanitar. *Exempli gratia*, Consiliul Europei, recunoscând nevoia de protecție pentru o categorie mai largă de persoane, a introdus standarde referitoare la protecția refugiaților care merg dincolo de definiția dată de Convenția din 1951. Astfel, Consiliul Europei și-a manifestat interesul pentru refugiații *de facto*, considerând că sunt aceia care fie nu au fost recunoscuți în baza Convenției din 1951, deși îndeplinesc criteriile stabilite de aceasta, fie nu vor sau nu pot să se întoarcă în țara de origine din diverse motive valide. Pornind de la această poziție, statele membre au fost invitate să aplice definiția refugiatului dată de Convenție „în mod liberal” și să nu expulzeze refugiații *de facto* decât dacă aceștia sunt admiși de către o țară unde nu există riscul de a fi persecutați⁵⁸. Totodată, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei recunoaște că există o categorie de refugiați care nu au fost recunoscuți ca atare datorită faptului că nu au depus o cerere expresă în acest sens sau din alte motive și reamintește statelor membre atitudinea lor liberală și umanitară față de persoanele care solicită azil și, în particular, angajamentul de a respecta principiul

⁵⁶ În anul 2002 Organizației Unității Africane i-a succedat Uniunea Africană.

⁵⁷ A se vedea *supra* nota nr. 27, p. 76.

⁵⁸ Council of Europe, Parliamentary Assembly Recommendation 773/1976.

nereturnării cu privire la toate persoanele care sunt în pericol de a fi persecutate⁵⁹. De asemenea, Comitetul de Miniștri, ținând cont de prevederile Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale (CEDOLF)⁶⁰ și, în particular, de art. 3 care se referă la interzicerea torturii, tratamentelor și pedepselor inumane sau degradante, recunoaște existența refugiaților *de facto* și recomandă ca guvernele statelor membre să aplice art. 33 al Convenției din 1951. Prin urmare, să nu refuze la frontieră admiterea pe teritoriu, să nu expulzeze și să nu ia nicio măsură care ar obliga o persoană să se întoarcă sau să rămână într-un teritoriu unde are o temere întemeiată de a fi persecutată din considerente de rasă, religie, naționalitate, apartenența la un anumit grup social sau opinie politică, chiar dacă persoana nu a fost recunoscută refugiat în baza Convenției din 1951.

Acest angajament moral față de refugiații care nu cad direct sub incidența Convenției din 1951 a fost consacrat și în legislația unor țări europene care permit șederea pe teritoriul lor a persoanelor care sunt nevoite să rămână în afară țării lor din considerente umanitare⁶¹, datorită faptului că au motive valide să se teamă de persecuție⁶² ori datorită conflictelor armate sau încălcării grave a drepturilor omului⁶³, războaielor civile, ocupației sau condițiilor politice dificile⁶⁴. Chiar dacă statele occidentale pun în aplicare politici care vizează controlul migrațiilor ilegale, ele au adoptat, în același timp, practica generală de a nu returna sau trimite o persoană în teritorii unde ar exista un risc semnificativ pentru securitatea acesteia. Politici similare au și state dezvoltate din afara Europei care acordă drept de ședere pe motive umanitare sau din compasiune⁶⁵ ori motive umanitare combinate cu considerente de politică externă⁶⁶. Chiar și acele state care nu au prevăzut în legislația lor aplicarea unei definiții a refugiatului mai largă decât cea dată de Convenția din 1951, în practică, în mod constant, acordă protecție și pentru alte motive decât cele prevăzute expres de art. 1 al Convenției, plecând de la premisa că fie și numai pentru considerente umanitare există un drept la protecția internațională.

Acordarea statutului de refugiat din considerente umanitare, a statutului *de facto* ori acordarea protecției temporare constituie o etapă intermediară între respectarea principiului nereturnării și încercarea de a găsi o soluție durabilă. Desigur, se poate spune că atât statutul de refugiat din considerente umanitare, *de facto* ori acordarea protecției temporare, ca și statutul de refugiat în baza Convenției au un caracter temporar. În speță, acestea ar dura fie până la încetarea cauzelor care au determinat

⁵⁹ Recommandation No. R(84) relative à la protection des Personnes Remplissant les Conditions de la Convention de Genève qui ne sont pas Formellement reconnues comme refugies, 24 janvier 1984.

⁶⁰ Adoptată la Roma, la 4 noiembrie 1950 și ratificată de România prin Legea nr. 30/1994 (M. Of. nr. 135 din 31 mai 1994).

⁶¹ *Exempli gratia*, Suedia și Danemarca.

⁶² *Marea Britanie*.

⁶³ *Portugalia*.

⁶⁴ *Germania*.

⁶⁵ *Canada*.

⁶⁶ *SUA*.

teama de persecuție și, ca urmare, fuga din țara de origine sau până la îndeplinirea unei alte condiții prevăzute de Convenția din 1951: repunerea voluntară sub protecția țării a cărei cetățenie o are, redobândirea voluntară a cetățeniei, dobândirea unei noi cetățenii și protecții, restabilirea voluntară în țara pe care a părăsit-o de temerea de a fi persecutat⁶⁷.

Pe cale de consecință, din acest punct de vedere, nu există o diferență vizibilă între diversele categorii de refugiați⁶⁸:

- a) refugiații care-și părăsesc țara datorită violărilor drepturilor omului;
- b) refugiații de război;
- c) refugiați în baza Convenției;
- d) refugiați sub mandatul ICNUR.

În cazul „cântăririi” motivelor care ar putea fi considerate de ordin umanitar, rolul persoanei însărcinate cu soluționarea speței – membru al Comisiei sau judecător – este deosebit de important. În judecarea cauzei, se poate ține seamă și de convingerile personale, așa cum sunt ele modelate de conduită și situația efectivă a solicitantului.

6.2. Principiul unității familiei⁶⁹

Protecția ce trebuie să se acorde încă de la început solicitantului de azil, în special prin aplicarea principiului nereturnării, are efecte directe și asupra membrilor familiei sale. Acest lucru este prevăzut în legea română și este în concordanță cu instrumentele internaționale referitoare la drepturile omului.

Deși Convenția din 1951 nu prevede principiul unității familiei atunci când definește termenul de refugiat, Actul Final al Conferinței ce a adoptat respectiva Convenție recomandă guvernelor să instituie măsurile necesare pentru protecția și menținerea unității familiei refugiatului, îndeosebi în cazurile în care capul familiei a îndeplinit condițiile necesare pentru admiterea într-o anumită țară și/sau din familie fac parte și copii minori. Extinderea efectelor adoptate față de refugiat asupra familiei nu este nelimitată. Limitele sunt atât cantitative, cât și calitative – în sensul că protecția ce se acordă solicitantului de azil are efecte directe numai asupra anumitor membri ai familiei și în funcție de statutul și comportamentul lor corect.

Sub aspect cantitativ, protecția se extinde de regulă asupra familiei în sens restrâns, adică, soț, soție și copii minori⁷⁰. Într-o viziune mai largă, ar putea să fie luați în considerare și alți membri ai familiei aflați în întreținere și care locuiesc împreună cu capul de familie, cum ar fi părinții vârstnici sau frații, dacă sunt minori⁷¹. Atunci când capul familiei nu este refugiat, oricare din membrii întreținuți ai familiei poate cere recunoașterea statutului de refugiat, invocând motive proprii⁷².

⁶⁷ A se vedea, în acest sens, art. 1C din Convenția din 1951 și parag. 111-139 din *Manual*.

⁶⁸ *Christoffer Hein*, *Legal treatment of de facto refugees in Western Europe*, ECRE, 1992.

⁶⁹ *Mihai Delcea*, *Principii, criterii și proceduri pentru determinarea statutului de refugiat*, în *Revista Română de Drept Umanitar* nr. 1/1996, p. 60.

⁷⁰ *Manual*, parag. 185.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*.

Principiul unității familiei se aplică nu numai în situația în care toți membrii familiei intră într-o țară în același timp, ci și atunci când familia s-a destrămat temporar, datorită plecării unuia sau mai multora dintre membrii săi ca urmare a temerii de persecuția. Totodată, acest principiu se menține și în situația în care, după primirea statutului de refugiat, capul de familie a decedat sau familia s-a destrămat prin divorț. Putem spune, deci, că principiul unității familiei operează în favoarea membrilor de familie întreținuți și nu împotriva acestora.

Referitor la limitarea calitativă, un membru al familiei în sensul menționat mai sus, nu dobândește calitatea de refugiat prin simplul fapt al apartenenței la grupul familial respectiv, ci numai dacă statutul său personal sau juridic, precum și situația sa concretă în care se află nu sunt incompatibile cu calitatea de refugiat. *Exempli gratia*, membrilor de familie li se aplică fără rezerve clauzele de excludere și cele prevăzute de Convenție.

Principiul unității familiei a fost întărit de CEDOLF care consacră respectarea dreptului la viața privată și de familie și precizează, în mod expres, inadmisibilitatea amestecului unei autorități publice în exercitarea acestui drept⁷³. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat măsura de expulzare a unui marocan venit de foarte tânăr în țară și care îl separă de familia sa drept o violare a art. 8 din CEDOLF. Curtea, reținând că petiționarul venise de foarte tânăr în Belgia, unde a petrecut douăzeci de ani lângă părinți și cei șapte frați și urmasă toată școala în limba franceză, a considerat că viața i-a fost perturbată de măsura de expulzare și că a „existat o disproporție între mijlocul folosi și țelul urmărit, de unde și violarea art. 8⁷⁴. Într-un alt caz, violarea principiului unității familiei a fost reținută în privința măsurii de expulzare a unui străin divorțat când copilul său minor este stabilit în țară. În hotărâre se arată că noțiune de familie are drept consecință ca un copil născut dintr-o căsătorie legală și nefictivă, se înscrie deplin drept în această relație – căci „din momentul și din simplul fapt al nașterii sale există între el și membrii familiei sale (chiar dacă la un anumit moment părinții nu coabitează) o legătură constitutivă a unei vieți de familie⁷⁵. Legea română a prevăzut *expressis verbis* acest principiu, arătând că „autoritățile române asigură respectarea principiului unității familiei, în conformitate cu prevederile prezentei legi⁷⁶.

Trebuie, însă, subliniat că, dacă din moment ce „principiul unității familiei operează în favoarea membrilor de familie și nu împotriva acestora⁷⁷, ar fi absurd că, dacă din varii motive unui solicitant i se respinge statutul de refugiat, soția și copiii acestuia să nu poată obține, în mod individual, statutul. Deci, încadrarea „capului de familie” într-una din clauzele de excludere nu trebuie să conducă la deteriorarea șanselor celorlalți membri de familie de a fi recunoscuți ca refugiați pentru rațiuni individuale.

Separat de aplicarea strictă a principiului unității familiei, în viziunea Convenției și în cea a Legii nr. 122/2006, apare situația în care solicitantul este căsătorit cu un

⁷³ Art. 8 din CEDOLF.

⁷⁴ *Cazul Moustaquin v. Belgia*, hotărât în 1991; a se vedea, *Vincent Berger*, Jurisprudența Curții Europene Drepturilor Omului, IRDO, 1997, p. 332-333.

⁷⁵ *Cazul Berrehab v. Olanda*, citat în *V. Berger*, op. cit., p. 332-333.

⁷⁶ Art. 8. *Unitatea familiei* din Legea nr. 122/2006.

⁷⁷ *Manual*, parag. 185.

cetățean român. Ținând cont de dispozițiile Legii nr. 122/2006, acest fapt nu are nicio importanță vizavi de acordarea statutului de refugiat, cu toate că s-ar putea invoca „considerente umanitare”. Soluțiile instanțelor în aceste cazuri sunt diferite; este de remarcat că, în admiterea contestației unui cetățean iranian, se arată că „la întoarcerea în Iran, atât el cât și soția sa, de origine română, căreia statul român trebuie să-i acorde protecție, vor fi supuși persecuției”⁷⁸. Soluția este un mod de înțelegere și aplicare a ideii de protecție, dar și a principiilor vizând valorizarea unității familiei, precum și a celui conținut în art. 1 C.fam.⁷⁹

În orice caz, căsătoria cu un cetățean român nu este suficientă pentru acordarea statutului de refugiat. Sunt de remarcat, însă, influențele pe care le poate avea asupra obținerii cetățeniei române, îndeosebi prin posibilitatea de a depune cererea după o perioadă mai scurtă de timp decât regula generală. În plus, căsătoria pe teritoriul țării este, uneori, reținută de instanță în vederea formării convingerii sale asupra seriozității persoanei ce dovedește dorința de a se încadra cât mai bine în societatea românească.

VII. Protecția persoanelor care provin din zone de conflict

Dispozițiile art. 29⁸⁰ din Legea nr. 122/2006 arată că „în perioade de conflicte armate în care România nu este angajată, se poate acorda protecție umanitară temporară persoanelor care provin din zonele de conflict”. Protecția umanitară temporară se acordă prin hotărâre a Guvernului elaborată de Ministerul Internelor și Reformei Administrative, la propunerea Oficiului Român pentru Imigrări, în situația în care se constată sau există informații că din zona de conflict urmează să fie înregistrat un aflus masiv de persoane care au nevoie de protecție. Prin persoană care are nevoie de protecție se înțelege orice persoană care face parte din populația civilă și care și-a părăsit țara de origine ca urmare a unui conflict armat și nu se poate întoarce în condiții de siguranță și demnitate în țara de origine, iar prin aflus masiv și spontan de persoane care au nevoie de protecție se înțelege deplasarea către teritoriul României a unui număr semnificativ de persoane care depășește capacitatea Oficiului Român pentru Imigrări de soluționare a cererilor individuale, în condițiile și în termenele prevăzute de prezenta lege. Protecția umanitară temporară se acordă pe o perioadă determinată, care nu poate depăși 2 ani⁸¹.

Astfel, deși în mod normal statutul de refugiat se acordă pe baze individuale, există situații în care grupuri întregi sunt strămutate, în circumstanțe care indică faptul că membrii grupului pot fi considerați individual ca refugiați⁸². Ținându-se cont de

⁷⁸ Dosarul civil nr. 12048/1996 al Judecătoriei Sector 1, București.

⁷⁹ Art. 1 alin. (1) C.fam. prevede că „statul ocrotește căsătoria și familia și sprijină dezvoltarea și consolidarea familiei”.

⁸⁰ Conform art. 151 alin. (2) din aceeași lege, art. 29 a fost abrogat la data aderării României în UE.

⁸¹ Art. 30. *Procedura de acordare a protecției umanitare temporare* din Legea nr. 122/2006.

⁸² Chiar ACORD precizează că „numărul total de persoane aflate în nevoie urgentă de protecție internațională care vor fi primite temporar pe teritoriul României în condițiile prezentului acord nu va depăși, în nici un moment, 200 de persoane.

urgența unei astfel de situații și de faptul că poate fi imposibil să se determine statutul de refugiat pentru fiecare membru al grupului, s-a recurs la așa numita procedură de „determinare în grup” a statutului de refugiat, prin care fiecare membru al grupului este privit ca refugiat *prima facie* în absența unei probe contrare⁸³.

Deși persoanele constrânse să-și părăsească țara de origine ca rezultat al conflictelor armate cu caracter intern sau internațional nu sunt considerați refugiați conform Convenției din 1951 sau Protocolului din 1967⁸⁴, acestea primesc protecția asigurată de alte documente internaționale și anume Convenția de la Geneva din 1949 asupra victimelor de război și Protocolul din 1977 adițional Convenției de la Geneva referitor la protecția victimelor conflictelor armate internaționale⁸⁵.

Totuși, invaziile străine sau ocuparea parțială ori totală a unei țări poate avea ca rezultat – ceea ce, în unele cazuri, s-a și întâmplat – persecuția pentru unul sau mai multe dintre motivele enumerate în Convenția din 1951. În astfel de cazuri, statutul de refugiat depinde de faptul dacă solicitantul este capabil să demonstreze că are „o temere bine întemeiată de a fi persecutat” în teritoriul ocupat și, în plus, dacă dorește sau nu să solicite protecția guvernului sau a unei puteri protectoare a cărei datorie este să apere interesele țării sale pe durata conflictului armat și dacă astfel de protecție poate fi considerată efectivă⁸⁶.

Protecția poate să nu fie disponibilă dacă nu există relații diplomatice între țara de primire a solicitantului și cea de origine⁸⁷. Dacă guvernul solicitantului este, el însuși, în exil, efectivitatea protecției pe care este capabil să o ofere poate fi pusă în discuție. Astfel, fiecare caz trebuie judecat conform specificului său, atât cu privire la temerea bine întemeiată de persecuție, cât și la efectivitatea protecției oferită de guvernul țării de origine⁸⁸.

Practica a dovedit că nu este deloc ușoară evaluarea cererilor individuale prin care se solicită acordarea statutului de refugiat pe motive de război civil, conflict armat (intern sau internațional), violența generalizată sau situații similare. Chiar dacă articolul 1A(2) al Convenției din 1951 referitor la „temeri bine întemeiate” este preluat *ad literam* în art. 27 alin. (1) al legii noastre privind azilul (n.n., Legea nr. 122/2006), opinăm că aprecierea cererii nu se poate face pe baza exclusivă a faptului că în țara de origine există o situație de conflict armat sau de violență generalizată. Ca urmare, principala dificultate în a aplica definiția refugiatului prevăzută în Convenție la faptele invocate în astfel de cereri este efectuarea distincției între acele cazuri când părăsirea țării s-a făcut drept consecință a războiului civil sau a violenței generalizate și cazurile când aceasta s-a făcut din unul din motivele prevăzute în definiție. Cu alte cuvinte, cei care decid asupra cererii trebuie să determine dacă solicitantul de azil este un „refugiat de război” sau un refugiat în baza Convenției din 1951. În practică, pot apărea situații

⁸³ *Manual*, parag. 44.

⁸⁴ Totuși, în cazul Africii, a se vedea definiția din art. 1(2) al Convenției OUA privind aspectele specifice ale problemelor refugiaților în Africa, citată la parag. 22 din *Manual*.

⁸⁵ Pentru ample repere doctrinare, a se vedea *Valentin-Stelian Bădescu*, op. cit.

⁸⁶ *Manual*, parag. 165.

⁸⁷ *Ion Anghel*, *Drept diplomatic și consular*, Ed. Lumina Lex, București, 1996, p. 132-138.

⁸⁸ *Manual*, parag. 166.

în care o persoană care este refugiat de război să fie, în același timp, și refugiat în baza Convenției.

Pentru o delimitare obiectivă a statutului, ar trebui să se analizeze dacă există sau nu o legătură cauzală între situațiile cu care s-a confruntat solicitantul de azil și motivele de persecuție care au apărut ori s-au accentuat ca urmare a situației de război civil, conflict armat ori violență generalizată.

VIII. Concluzii

Conform unor analiști, regimul internațional al protecției refugiaților, dezvoltat cu meticulozitate de la începutul secolului XX, se află acum sub o presiune fără precedent. Din marea varietate a dificultăților și dilemelor cu care s-a confruntat ICNUR și alte organizații umanitare în ultimii ani menționăm următoarele: statele mai puternice ale lumii au folosit acțiunea umanitară ca substitut pentru acțiuni politice și militare decisive; menținerea integrității și imparțialității acțiunii umanitare în contextul din ce în ce mai politizat în care aceasta are loc; asigurarea protecției și asistenței populațiilor deplasate sau afectate de război, inclusiv prin acțiunea forțelor militare multinaționale; tendința închiderii granițelor în fața populațiilor deplasate; tendința militarizării organizării taberelor de refugiați; identificarea și aplicarea condițiilor legitime în care organizațiile umanitare pot încuraja sau chiar insista asupra repatrierii populațiilor refugiate, în țara lor de origine; dificultatea de a distinge refugiații de ceilalți migranți.

Problemele umanitare ale persoanelor care se deplasează involuntar și ale refugiaților sunt transnaționale, nu numai datorită faptului că includ mișcări ale populației peste granițe statale, dar și pentru că, de fapt, ca oameni avem responsabilitatea de a salvagarda securitatea acestor indivizi. Refugiații ar trebui să poată găsi azil într-o țară unde să fie în siguranță, dar porțile protecției se închid tot mai mult, atât de către țările dezvoltate, cât și de cele sărace. Se pare că angajamentul guvernelor față de menținerea instituției azilului este în descreștere, ceea ce pune în primejdie protejarea victimelor violărilor grave ale drepturilor omului.

Deși nimeni nu ar trebui să fie obligat să-și părăsească țara de origine pentru a scăpa cu viață, deși nimeni nu ar trebui să fie obligat să-și abandoneze căminul pentru că unii doresc să le ia pământul, să le ocupe casele sau să le controleze teritoriul, acestea sunt realități ale începutului de mileniu care fac ca instituția azilului să rămână indispensabilă. Refugiații au nevoie de acces la protecție și securitate personală.

În diversitatea procedurilor de determinare a statutului de refugiat – dintre care unele merg pe filieră administrativă, altele pe filieră civilă – este de ținut cont de vulnerabilitatea deosebită a subiecților și de respectarea principiilor fundamentale ale protecției refugiaților. Acestea se adaugă normelor de drept material și procedural național, precum și standardelor internaționale ale protecției drepturilor omului în general.

Cât privește procedura de determinare a statutului de refugiat, aceasta este reglementată de către Legea nr. 122/2006, prevederile ei completându-se cu legea procesuală civilă. Nu trebuie uitat însă că acordarea statutului de refugiat se face în condiții

speciale prin efectele vitale pe care le poate avea o astfel de decizie, iar aplicarea exactă a normelor de procedură civilă – edictate în alt scop decât cel al determinării statutului de refugiat – poate avea uneori consecințe negative pentru solicitanții de azil. De aceea, apare necesară dezvoltarea unor noi concepte procedurale, ca și formarea magistratului în spiritul unei noi mentalități și percepții a circumstanțelor concrete în care se găsește solicitantul de azil. În sprijinul său vine chiar Legea nr. 122/2006 care clarifică unele aspecte substanțiale, precum accesul la teritoriu, clauzele de excludere, coerența acțiunii structurilor instituționale, cooperarea acestora cu organizațiile neguvernamentale, accesul la educație al refugiaților și măsurile de integrare.