

intern, rezolvarea conflictelor interne sau externe prin consens politic între actorii implicați, deoarece statul trebuie să se implice mai mult în activitatea comunității, și să rezolve aceste probleme care sunt mai degrabă probleme economice și mai apoi umanitare.

Schimbările climatice contribuie pe tot globul la deplasări masive de populații din zonele rurale în cele urbane, dintr-o regiune în alta sau de pe un continent pe altul, rareori deplasându-se la distanță mare față de fostele zone de locuit.

Referitor la mediu, măsurile urgente ce trebuie luate se referă la reducerea emisiilor de gaze ce produc efectul de seră, asigurarea unui mediu care să nu aibă un impact semnificativ sau să nu fie riscant pentru sănătatea umană, creșterea gradului de reciclare a deșeurilor și de prevenire a producerii acestora, eliminarea discrepanțelor dintre diferitele pături sociale.

ONU ar trebui să ia în discuție problema migrațiilor climatice și să includă în Convenția

privind refugiații și solicitanții de azil climatici, pentru că actuala legislație internațională nu prevede nimic referitor la migrații de mediu, dar în viitor statele ar trebui să poată să acorde o formă de protecție internațională. Adaptarea dispozițiilor de drept internațional și național pentru a acorda o formă de protecție, precum recunoașterea statutului de refugiat sau a protecției subsidiare pentru migrații sau solicitanții de azil climatici (din zone afectate de catastrofe naturale-cicloane, cutremure, smog-sau climatice, conflicte armate în regiuni sărace sau în țări în curs de dezvoltare, expuse la inundații, creșterea nivelului mării, seceta, lipsa de hrană, apă și alte surse). De asemenea, ar trebui elaborate strategii de avertizare și pregătire a Statelor Membre pentru a face față posibilelor valuri de refugiați climatici pentru a putea evita experiența din anul 2014 când Europa a fost luată prin surprindere de criza migrațiilor/refugiaților din Orientul Mijlociu.

DREPTUL LA PROTECȚIE ÎN CONTEXTUL INTERNAȚIONAL ACTUAL

ALEXANDRA BUCUR*

Abstract:

The study presents aspects of international protection. Protecting persons is primarily the responsibility of states. The need for protection comes after some strong abusive reasons occurring in the home state. Due to the unlawful treatment, in violation of fundamental rights and freedoms, people are entitled to a form of protection granted by another jurisdiction.

Keywords: international protection, human rights, non-refoulement principle

Résumé :

L'article a pour objectif de présenter quelques aspects concernant la protection internationale. La protection des personnes est d'abord la responsabilité des Etats. Le besoin de protection se fait sentir suite aux abus subis dans le pays d'origine. Les mauvais traitements, la violation des droits fondamentaux et des libertés autorisent les gens à demander une forme de protection garantie par une autre juridiction.

Mots-clés: protection internationale, droits de l'homme, principe de non refoulement.

De-a lungul timpului, s-a înțeles că protecția ființei umane reprezintă un pilon fundamental al asigurării păcii și libertății. Există astăzi, mai mult ca oricând, o preocupare pentru promovarea cât mai largă a drepturilor individului. Numărul în creștere al persoanelor care solicită protecție a

condus la o accentuare a conștientizării aspectelor legate de nevoia de protecție a celor ce se confruntă cu încălcarea drepturilor fundamentale, deși statele gazdă „sunt întinse la limitele resurselor lor”¹

* Doctorand Școala Națională de Studii Politice și Administrative, membru al Institutului European de Drept.

¹ Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing, Boston University School of Law, International Human Rights Clinic, 2015, p. 1.

Biroul Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) subliniază ideea unei mai ample cooperări internaționale în cadrul regimului global de acordare a protecției internaționale. Într-un document adresat Uniunii Europene în decembrie 2016², s-a cerut o reformă amplă a angajamentului privind protecția persoanelor care se deplasează către continentul european. Astfel, s-au propus soluții pentru „a reconstrui încrederea printr-un mai bun management, parteneriat și solidaritate”. Printre acestea se numără și dezvoltarea unor căi complementare pentru ca persoanele să aibă acces la protecție și dezvoltarea unor programe durabile care să răspundă nevoilor solicitanților.

Totodată, aceste aspecte au fost punctate și în Raportul privind drepturile fundamentale din anul 2016 al Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, subliniindu-se că în absența unor alternative, multe persoane care au nevoie de protecție recurg la rețele de contrabandă pentru a își căuta siguranța. Pe cale de consecință, se consideră că ar trebui să crească disponibilitatea unor căi legale ce ar permite ca persoanele care au nevoie de protecție să ajungă în siguranță, fără a suporta riscurile de abuz și exploatare cât timp se află pe drum.³

În ceea ce privește criza din Siria, Turcia este în prezent cea mai mare țară gazdă din lume, cu 2,7 milioane de refugiați sirieni⁴, dar persoanele au fost găzduite și de statele europene, ceea ce a condus la suprasolicitarea capacității de primire. Angajamentele în ceea ce privește cooperarea internațională și principiul solidarității, în contextul protecției au fost atestate, în ciuda dificultăților întâlnite. Considerăm că este inevitabilă o recunoaștere a acestor contribuții la protecția

străinilor, fiind utilă, totodată, sprijinirea consolidării capacității naționale.

Mecanismele de protecție a drepturilor omului, prin norme internaționale universale sau regionale, stabilesc obligația statului de a proteja toate categoriile de persoane care se află pe teritoriul său. Drepturile persoanelor ce solicită protecție sunt erijate „în categorii juridice, conferindu-le un regim de protecție”⁵. Curtea Internațională de Justiție a stabilit că „protecția conferită de convențiile din domeniul drepturilor omului nu încetează în caz de conflict armat, dat fiind efectul dispozițiilor de derogare de acest fel, care se regăsesc în Articolul 4 din Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice”⁶.

Dreptul unei persoane de a părăsi statul de origine este expresia dreptului internațional, reglementat și de articolul 12, alin.1 al Pactului Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, astfel: „orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv propria sa țară.”

Deși protecția indivizilor aparține statului, sunt situații în care „un alt stat poate prelua protecția unor cetățeni ai unui alt stat”⁷. În aceste cazuri, noțiunea de protecție juridică are o valență aparte. Protecție în acest sens înseamnă protecție juridică⁸, utilizarea instrumentelor juridice, inclusiv cele internaționale și naționale, care prevăd punerea în aplicare a obligațiilor statelor și care sunt destinate să se asigure că nicio persoană care are nevoie de protecție să nu fie sancționată sau expulzată, precum și că aceste persoane sunt beneficiare de drepturile garantate. Protecția este întemeiată pe lege, servind nevoii individului.

Calificarea unei situații în ceea ce privește lipsa unei ocrotiri a individului din partea statului este primul pas în determinarea nevoii de protecție internațională. Protecția internațională îmbracă

² UNCHR, Better protecting refugees in the EU and globally, 2016, <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>.

³ European Union Agency for Fundamental Rights, Fundamental Rights Report 2016, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-fundamental-rights-report-2016-2_en.pdf.

⁴ United Nations, A/AC.96/1156, Executive Committee of the High Commissioner's Programme Sixty-seventh session Geneva, 3 to 7 October 2016 Item 5 (a) of the provisional agenda Consideration of reports on the work of the Standing Committee International Protection, 12 July 2016, p. 4.

⁵ A se vedea Frederic Sudre, *Drept european și internațional al drepturilor omului*, Editura Polirom, Iași, 2006, p. 46.

⁶ Curtea Internațională de Justiție, *Consecințele Legale ale Construirii unui Zid în Teritoriul Ocupat Palestinian*, Opinie Consultativă din data de 9 iulie 2004, para. 106.

⁷ A se vedea A. Năstase, C. Jura, F. Coman, *14 prelegeri de Drept Internațional Public*, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 86.

⁸ A se vedea Irina Moroianu Zlătescu, *Drepturile omului - un sistem în evoluție*, IRDO, București, 2008, p.45.

formele acordării statutului de refugiat⁹ sau statutul conferit prin protecție subsidiară.¹⁰

Cu toate că persoanele părăsesc teritoriile statelor de origine în urma conflictelor armate, nu trebuie înțeles că toți străinii care provin dintr-o asemenea zonă sunt potențiali refugiați. Este nevoie de un act de persecuție al aceluși stat îndreptat direct spre individ pentru a deveni un potențial refugiat. *Persecuția* se referă la încălcări grave ale drepturilor omului, care implică o amenințare la adresa vieții sau libertății, precum și alte tipuri de vătămări grave, astfel cum sunt evaluate în lumina opiniilor, sentimentelor și psihologiei solicitantului¹¹. Din cauza acestei persecuții, întoarcerea individului este imposibilă în statul la a cărui protecție renunță. Persecuția are loc atunci când încălcările drepturilor omului sau amenințările sunt sistematice și guvernele, fie nu reușesc să își protejeze cetățenii sau, în unele cazuri, participă activ la încălcări. Indiferent de formă, ne aflăm, practic, în fața unei situații de eșec a autorităților de a acorda protecție propriilor cetățeni, neavând capacitatea de a răspunde nevoilor legitime ale acestora.

O parte din cei care au intrat în Europa au o temere bine întemeiată de persecuție, astfel cum acestea sunt definite prin Convenția de la Geneva din 1951 și protocolul acesteia. Viața le-a fost pusă în pericol pe considerente legate de etnie, religie, naționalitate, opinie politică sau apartenență la un anumit grup social, ceea ce îi

⁹ Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951 este principalul instrument internațional al dreptului refugiaților. Pornind de la prevederile Convenției, refugiatul este persoana care în urma „unor temeri justificate de a fi persecutată datorită rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opiniilor sale politice, se află în afara țării a cărei cetățenie o are și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește protecția acestei țări; sau care, neavând nicio cetățenie și găsimdu-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.”

¹⁰ A se vedea 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, art. 2.

¹¹ Wessels, Janna. *Sexual Orientation in Refugee Status Determination. Working Paper Series (74), Refugee Studies Centre, 2011, p. 15.*

diferențiază de alți migranți, conferindu-le un statut special de protecție în conformitate cu normele dreptului internațional și intern.

Protecția subsidiară se acordă celor care nu se califică drept refugiați, ci se confruntă cu un risc real de a suferi „vătămări grave”, în cazul în care ar reveni în țara lor de origine. Prin norme legislative s-a stabilit că intră în categoria vătămarilor grave pedeapsa cu moartea sau execuția, tortura sau tratamentele, pedepsele inumane sau degradante, precum și amenințările grave și individuale la adresa vieții sau a persoanei unui civil ca urmare a violenței generalizate în caz de conflict armat intern sau internațional.

Agenții de persecuție sau vătămări grave pot fi statul, partidele sau organizațiile care controlează statul sau o parte importantă din teritoriul acestuia, precum și agenți neguvernamentali, în cazul în care se poate demonstra că agenții menționați anterior, inclusiv organizațiile internaționale, nu pot sau nu doresc să acorde o protecție împotriva persecuțiilor sau a vătămarilor grave.¹²

Protecția se realizează prin cumulul tuturor activităților ce decurg din existența raportului social dintre stat și cetățean, precum și prin siguranța pe care acesta o resimte pe teritoriul statului. În viziunea lui Kant, statul constituie „o multitudine de oameni care trăiesc în conformitate cu dreptul și asociați printr-un contract”.¹³ În situația încălcării contractului social de către stat, apare persecuția. Considerăm că statutul de refugiat reprezintă o mărturie gravă a încălcării contractului social încheiat între autorități și cetățean.

Prin persecuție sau prin vătămare gravă, de fapt, țara de origine renunță la statutul de protector, individul nemaifiind parte a societății, negându-i-se drepturile esențiale, fiindu-i afectate integritatea fizică și cea psihică.

¹² A se vedea 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, art. 6.

¹³ A se vedea Kant, I., citat în Bădescu, M., *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Sitech, Craiova, 2011, p. 73.

Nevoia de protecție survine în urma unor motive puternice de natură abuzivă ce apar în statul de origine. Pe fondul acestora, individul solicită intrarea într-un alt stat în vederea obținerii protecției și implicit, a siguranței sale. Lipsa protecției statului de origine reprezintă o „spintecare” a legăturii existente între un stat și propriul cetățean, situație care generează persecuția sau vătămarea gravă și implicit, tratamentul nedrept.

În condițiile unui tratament ilicit, prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale, persoanele sunt îndreptățite la o formă de protecție acordată de o altă jurisdicție.

Practic, solicitarea de protecție internațională presupune abandonarea jurisdicției unui stat și trecerea sub jurisdicția unui alt stat. Astfel, ne aflăm în prezența unei obligații bilaterale: statul îi primește pe străini în vederea asigurării protecției și a unui tratament adecvat, iar pe de altă parte, străinilor le incumbă obligația de a respecta legislația statului respectiv.

Dreptul unui stat de a acorda protecție rezultă din principiul conform căruia fiecare stat este considerat suveran, „are controlul exclusiv asupra teritoriului și, prin urmare, asupra persoanelor prezente pe teritoriul său.”¹⁴

Deși dreptul Uniunii Europene exclude de la protecția internațională străinii care nu o merită (de exemplu, pe cei care au săvârșit crime contra umanității, împotriva păcii sau crime de război), potrivit Convenției Europene a Drepturilor Omului, întrucât interzicerea torturii sau a tratamentelor inumane ori degradate prezintă caracter absolut, beneficiază de protecția acestor drepturi și persoanele care sunt excluse de la protecția internațională. În cauza Saadi contra Italiei, Curtea a reafirmat caracterul absolut al articolelor 2 și 3. Cauza a privit un cetățean străin urmărit penal în Italia pentru participare la acte de terorism internațional, împotriva căruia s-a dispus expulzarea în statul de origine, Tunisia. Curtea a considerat că străinul ar întâmpina un risc real de a fi supus torturii sau maltratării în Tunisia, conduita sa și gravitatea acuzațiilor aduse referitoare la implicarea în acte de terorism fiind irelevante pentru examinarea articolului 3. S-a reglementat faptul că articolul 3 stabilește una dintre cele mai fundamentale

¹⁴ A se vedea Felice Morgenstern, *The Right of Asylum*, 1949 BRIT. Y.B. INT'L L. 327, 327

valori ale unei societăți democratice, Convenția interzicând în termeni absoluți tratamentele inumane ori degradante, indiferent de comportamentul victimei.¹⁵

Cooperarea internațională și eforturile colective sunt esențiale pentru a lansa un răspuns eficient la realitățile actuale legate de deplasarea transnațională a persoanelor.

Protecția internațională presupune admisia într-o țară sigură, acordarea unei forme de protecție, respectarea drepturilor fundamentale ale omului. La acestea se adaugă respectarea principiului de non-refoulement.

Principiul non-refoulement sau principiul nereturnării¹⁶ este consfințit în articolul 33 al Convenției de la Geneva privind statutul refugiaților din 1951 și proclamă că „Nici un stat nu va expulza sau returna (refouler), în nici un fel, un refugiat spre frontierele teritoriilor unde viața sau libertatea sa ar fi amenințate pe motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinie politică.”¹⁷

Nevoia unei securități a individului a existat dintotdeauna, iar asigurarea cadrului vital pentru existența persoanei aparține statului prin crearea condițiilor favorabile pentru dezvoltarea sa, precum și prin neutralizarea factorilor care ar pune în pericol această protecție.

Scopul principiului nereturnării este de a veni în întâmpinarea protecției internaționale, reflectând angajamentul comunității internaționale de a asigura tuturor persoanelor care se bucura de protecție acces la drepturile omului. Prin returnare, posibilitatea de a se bucura de drepturile fundamentale ar putea fi afectată.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că „aprecierea dacă există un risc real trebuie să se facă pe baza tuturor factorilor

¹⁵ A se vedea Helene Lambert, *The position of aliens in relation to the European Convention of Human Rights*, Council of Europe Publishing, Human Rights files, no.8, 2007, p.20

¹⁶ A se vedea art. 33 din Convenția din 1951 cu privire la statutul Refugiaților; art. II din Convenția OUA; art. 3 din Declarația Națiunilor Unite cu privire la Azilul Teritorial, adoptată de Adunarea Generală în 1967 (Rezoluția 2312); art. 3 din Convenția Națiunilor Unite împotriva Torturii și a Altor Tratamente Inumane și Degradante; art. 22 din Convenția asupra Drepturilor Copilului; art. 7 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice.

¹⁷ Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților din 1951, articolul 33.

relevanți care pot crește riscul de rele tratamente.... o serie de factori individuali nu pot constitui un risc real, atunci când sunt analizați separat, dar atunci când sunt analizați cumulativ, într-o situație de violență generală și de securitate sporită, aceiași factori pot da naștere unui risc real. Atât necesitatea de a lua în considerare toți factorii relevanți, cumulativ, precum și necesitatea de a da greutate corespunzătoare situației generale din țara de destinație derivă din obligația de a lua în considerare toate circumstanțele relevante ale cauzei”¹⁸.

Principiul nereturnării nu interzice numai înlăturarea, expulzarea sau extrădarea într-o țară în care o persoană poate fi în pericol de persecuție sau alte vătămări grave (returnării directe), dar, de asemenea, se interzice în țările în care indivizii ar fi expuși unui risc serios de îndepărtare ulterior¹⁹

Totuși, nereturnarea nu este un principiu fără rezerve. Acesta nu se aplică persoanelor cărora nu li se poate acorda statutul de refugiat, pe motivul că sunt considerate un pericol față de siguranța statului sau au fost condamnate printr-o hotărâre definitivă pentru săvârșirea unei infracțiuni grave și prezintă pericol ori există serioase indicii că au comis crime împotriva păcii, de război sau contra umanității.

Principiul nereturnării nu reprezintă numai fundamentul protecției internaționale, ci și un aspect esențial al drepturilor omului.

Protecția statului reprezintă ansamblul măsurilor, acțiunilor, capacitatea instituțiilor de a asigura securitatea individului prin instituirea unui sistem eficient. O protecție difuză nu este suficientă.

Analizat în profunzimea sa, dreptul la protecție are legături cu dezvoltarea și securitatea umană.

Aceasta depinde de relațiile stabilite între cei ce au nevoie de protecție și statul care asigură această protecție. Problemele legate de aceste aspecte pun sub semnul întrebării drepturile omului la cel mai înalt nivel.²⁰ Provocarea este de a construi alianțe de pace, care se întind pe orizontală și pe verticală între diferitele niveluri ale societății.

Într-o situație firească, statele garantează drepturile fundamentale și securitatea tuturor membrilor societății. Dar, există cazuri în care factorii de protecție sunt tulburați, iar capacitatea statului de a asigura această protecție a individului apare ca fiind inexistentă. În aceste situații, persoanele nu își mai pot valorifica drepturile, iar principiile fundamentale legate de raporturile dintre stat și persoane sunt încălcate. Astfel, „relațiile sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării stărilor de puteri”²¹, sunt afectate.

Cooperarea internațională și eforturile colective sunt esențiale pentru a lansa un răspuns eficient la realitățile actuale legate de deplasarea transnațională a persoanelor.

La începutul anului, în prima zi a mandatului în calitate de secretar general al Organizației Națiunilor Unite, Antonio Guterres, a accentuat ideea necesității încetării conflictelor armate, sperând ca anul 2017 să devină unul al păcii.

O perspectivă optimistă a situației existente se va baza inevitabil pe instituțiile internaționale și naționale, pe participarea tuturor statelor la luarea deciziilor, toate acestea armonizându-se cu principiile păcii, securității și respectării drepturilor omului. Estimăm că această criză internațională va fi folosită în vederea întăririi rolului drepturilor omului și, evident, plasării intereselor persoanei în centrul acțiunilor.

¹⁸ Cauza NA. împotriva Marii Britanii, Strasbourg, 2008, [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-87458"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

¹⁹ European Union Agency for Fundamental Rights, Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 7.

²⁰ A se vedea Irina Moroianu Zlătescu, Migration and law issues related to legislation on migration in Romania, in Drepturile Omului, nr. 1/2014, IRDO, p. 37.

²¹ A se vedea Ioan Muraru, Drept constituțional și instituții politice, Ed. Actami, București, 1995, pp. 44-47.