

Institutul pentru Politici Publice (București)
Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale “Viitorul” (Chișinău)
Centrul Internațional pentru Studii de Politici (Kiev)

TENDINȚE ȘI POLITICI MIGRAȚIONISTE ÎN REGIUNEA MĂRII NEGRE: CAZURILE R. MOLDOVA, ROMÂNIEI ȘI UCRAINEI

CHIȘINĂU 2008

Acest raport este rezultatul Proiectului Trilateral „Gestionarea Problemei Migrației în Regiunea Mării Negre: Îmbunătățirea Implementării Politicilor Naționale ale Ucrainei, Moldovei și României prin Cooperarea Regională între ONG-uri” implementat cu sprijinul Institutului pentru Societatea Civilă și Fundației Soros-Moldova. A fost elaborat de către: Sever Voinescu, Georgiana Neacșu și Adrian Moraru de la Institutul pentru Politici Publice (București), Valeriu Moșneaga și Natalia Vladicescu de la Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale “Viitorul” (Chișinău), Natalia Șapovalova și Victor Ciumac de la Centrul Internațional pentru Studii de Politici (Kiev).

CUPRINS

INTRODUCERE	5
1. MOLDOVA	6
1. 1. Tendințele Migrației în Republica Moldova	6
1.1.1. Volumul și Tendințele Migrației Forței de Muncă în Republica Moldova	6
1.1.2. Migrația în Republica Moldova	9
1.1.3. Migrația Ilegală a cetățenilor RM și traficul de ființe umane	10
1.2. Politică Migraționistă a Republicii Moldova	12
1.2.1. Reforma Instituțională	12
1.2.2. Îmbunătățirea cadrului normativ	12
1.2.3. Strânsa cooperare cu Uniunea Europeană în domeniul reglementării migrației	13
1.2.4. Combaterea traficului de ființe umane	14
1.2.5. Politica de imigrare și de azil	15
1.2.7. Cooperarea Guvernului cu ONG-urile	17
1.3. Concluzii	19
2. ROMÂNIA	20
2.1. România - în calitate de țară de frontieră a UE	20
2.2. Tendințele de migrație în România	21
2.2.1. România - în calitate de țară de tranzit și țară de destinație	21
2.2.2. România - în calitate de țară de origine	23
2.3. Politicile de Migrație a Uniunii Europene	25
2.3.1. Revizuirea Legislației de Bază	26
2.3.2. Priorități de Bază ale Politicii pentru 2005-2010	28
2.4. Politicile Migraționiste ale României	36
2.4.1. Legislația	36
2.4.2. Instituțiile	39
2.5. Concluzii	44
3. UCRAINA	46
3.1. Politicile migraționiste ale Ucrainei	46
3.1.1. Ucraina - în calitate de țară de tranzit	46
3.1.2. Ucraina - în calitate de țară de origine	47
3.1.3. Ucraina - în calitate de țară de destinație	47
3.2. Politicile migraționiste ale Ucrainei	48
3.2.1. Confuzia instituțională	48
3.2.2. Combaterea migrației ilegale	50
3.2.3. Politica de azil	51
3.2.4. Politica de imigrare	55
3.2.5. Politica referitoare la lucrătorii migranți în străinătate	56
3.3. Concluzii	58
4. CONSTATĂRILE ȘI RECOMANDĂRILE DE BAZĂ	59
BIBLIOGRAFIE	63
ANEXA 1.	
Strategia Națională a României privind Migrația pentru perioada 2007-2010	67

ABBREVIATIONS

CIS	Commonwealth of Independent States
CSOs	Civil Society Organizations
EC	European Communities
EU	European Union
GDP	Gross Domestic Product
IOM	International Organization for Migration
MFA	Ministry for Foreign Affairs
NGOs	Non-Governmental Organizations
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
ROI	Romanian Office for Immigration
UN	United Nations
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund

INTRODUCERE

Acest raport este rezultatul Proiectului Trilateral „Gestionarea Problemei Migrației în Regiunea Mării Negre: Îmbunătățirea Implementării Politicilor Naționale ale Ucrainei, Moldovei și României prin Cooperarea Regională între ONG-uri” implementat de către trei centre intelectuale din Kiev, Chișinău și București, cu sprijinul Fundației Soros-Moldova, în cadrul programului „Est-Est: parteneriat fără frontiere”. Scopul principal al acestui raport a fost examinarea problemelor comune privind fluxurile de migrație și politicile migraționiste în Republica Moldova, România și Ucraina și crearea unui program pentru eficientizarea implementării politicilor migraționiste naționale prin intensificarea cooperării bilaterale, trilaterale și regionale extinse în gestionarea migrației în regiunea Mării Negre.

Migrația, fie legală sau ilegală, este una din principalele provocări de securitate, stabilitate și dezvoltare economică ale Regiunii Mării Negre. Factorii, cum ar fi conflictele etnice și teritoriale nesoluționate, nesiguranța frontierelor, instituții democratice slabe și sărăcia, creează condiții pentru migrația necontrolată din sau prin regiune spre Europa de Vest. Cu toate că ultima rundă a extinderii UE a catalizat procesul de instituționalizare a cooperării regionale în politica migraționistă, țările Mării Negre continuă să abordeze problemele migrației în mod separat.

În timp ce coordonarea la nivelul regional a gestiunii migrației este un scop strategic pe termen lung, sporirea cooperării între țările vecine este un obiectiv realist și realizabil pe termen mediu. Țările riverane, pe care este focusat acest raport, împart frontierele comune și respectiv fluxurile comune de migrație, și, deseori, probleme comune ce țin de gestionarea lor. De la începutul anilor '90, cetățenii Republicii Moldova, României și Ucrainei sunt antrenați pe piețele Uniunii Europene ale forței de muncă. Cu recenta aderare a României la UE, cetățenii săi au obținut sau vor obține în viitor oportunități egale de angajare alături de cetățenii altor state membre ale Uniunii Europene; ucrainenii și moldovenii sunt, însă, printre cetățenii țărilor terțe care vin legal sau ilegal în UE, în căutarea locurilor de muncă.

Pentru toate trei țări, migrația este un fenomen relativ nou, deci, legislația și politica de gestionare a migrației mai sunt în proces de formare. De altfel, pentru toate aceste țări, procesul de integrare UE a afectat considerabil politicile migraționiste. România a adoptat legislația și politicile UE în procesul de aderare la UE, pe când Moldova și Ucraina participă în Politica Europeană de Vecinătate, în care migrația este prioritate de cooperare și convergență.

În ultimul timp, Ucraina și România se transformă în țări de imigrare. Toate trei țări au probleme similare privind protecția refugiaților și solicitanților de azil, implementarea convențiilor internaționale și legislației pentru azil, și perfecționarea politicilor slabe de integrare. Poziționarea țărilor în fluxurile migraționiste din regiunea Mării Negre și Europa este definită de faptul că Ucraina deține a patra poziție în lume privind numărul migranților internaționali, conform raportului din 2006 al Comisiei ONU privind Populația și Dezvoltarea, iar Republica Moldova este în topul țărilor după ponderea remitențelor raportate la Produsul Intern Brut.

Toți acești factori au devenit puncte inițiale pentru cercetările trilaterale. Fiecare din rapoartele celor trei țări a fost elaborat de către o echipă de experți naționali, reprezentând organizații non-guvernamentale, urmând discuții cu participarea principalelor părți interesate – agenții guvernamentale, deputați în parlament, organizații non-guvernamentale și comunități de experți. Constatările și recomandările celor trei țări sunt produsul consultării celor trei echipe de experți naționali.

Sperăm că proiectul implementat și acest raport, în calitatea sa de rezultat al proiectului, nu a fost doar contribuția societății civile la elaborarea de politici publice în domeniul migrației în aceste trei țări respective, dar și va promova cooperarea între actorii guvernamentali și non-guvernamentali din aceste țări din arealul Mării Negre.

1. MOLDOVA

1. 1. Tendințele Migrației în Republica Moldova

1.1.1. Volumul și Tendințele Migrației Forței de Muncă în Republica Moldova

În Republica Moldova, migrația reprezintă un fenomen de amploare și de importanță majoră, dat fiind faptul că o pondere semnificativă din persoanele apte de muncă sunt implicate în acest proces, iar remitențele constituie peste 1/3 din PIB¹. Cu toate acestea, nu dispunem de o informație adecvată și completă privind numărul exact al migranților care lucrează în străinătate. Una dintre principalele cauze este lipsa unui sistem eficient și durabil de evidență a fenomenului migraționist. De asemenea, un impact negativ asupra procesului evidenței îl exercită lipsa de control național unificat asupra hotarelor de est ale țării, ca urmare a nesoluționării conflictului transnistrean. Mai mult ca atât, practic guvernul Republicii Moldova nu dispune de informații privind mișcarea migratorie a populației din Transnistria; această regiune, din 1992, nu este efectiv controlată de autoritățile de la Chișinău.² Din aceste considerente, toate datele prezentate în această lucrare se referă la Republica Moldova, excluzând partea transnistreană.

În mass-media figurează cifre de la 340 de mii până la 1 milion de imigranți. Rezultatele sondajelor sociologice și ale recensământului populației din 2004 atestă că în migrația forței de muncă sunt implicați în jur de 600 mii persoane, sau fiecare a treia persoană aptă de muncă din țară.

Cea mai numeroasă prezență a migranților moldoveni se înregistrează în Rusia (60%), Italia (20%), Portugalia (5%), Spania, Turcia, Grecia, Franța, România, Ucraina. După caracterul muncii și preferințele de gen, se deosebesc țări de destinație „masculină” (Rusia, Ucraina, Spania, Portugalia – construcții) și „feminină” (Italia, Turcia – sectorul serviciilor).

În același timp, se observă tendința de concentrare a migranților în orașele mari, megapolisuri. În 10 orașe (Moscova, Roma, Sankt-Peterburg, Istanbul, Odesa, ș.a.) s-au concentrat practic 3/4 din numărul total de migranți moldoveni.

Tabelul 1. Migranții moldoveni în străinătate (mii persoane)

	Orașul	Numărul de migranți	%
1.	Moscova (Rusia)	145,388	51.69
2.	Roma (Italia)	12,815	4.56
3.	Sankt-Petersburg (Rusia)	9,084	3.23
4.	Istanbul (Turcia)	8,597	3.06
5.	Odesa (Ucraina)	7,650	2.72
6.	Lisabona (Portugalia)	6,294	2.24
7.	Milano (Italia)	5,801	2.06
8.	Padova (Italia)	4,849	1.72
9.	Paris (Franța)	4,222	1.50
10.	Tiumeni (Rusia)	3,893	1.38

Evident, această „armată” de câteva mii de migranți moldoveni nu sunt plecați la muncă peste hotare în același timp, datorită caracterului sezonier al muncii³. Desigur că sunt unele perioade „de vârf” (luni), în

1 Sursa: Banca Națională a Moldovei (BNM)

2 Sursele privind numărul migranților din regiunea transnistreană sunt controversate; astfel, conform datelor oficiale a proclamatei republici, numărul emigranților a fost într-o continuă descreștere începând cu anul 1990 - 32,9 mii până la 10,8 mii în 2007. Potrivit altor surse, aproape o treime din populația aptă de muncă din Transnistria își câștigă existența în afara regiunii. (Maxim Kuzolev, Analiza social-economică a regiunii transnistrene).

3 Conform estimărilor studiului OIM „Remitențele și Migrația în Republica Moldova - 2006”, un număr de 252 mii persoane munceau la momentul desfășurării studiului peste hotare, iar mai mult de 1,5 milioane de cetățeni ai Republicii Moldova trăiau în gospodării care primeau remitențe

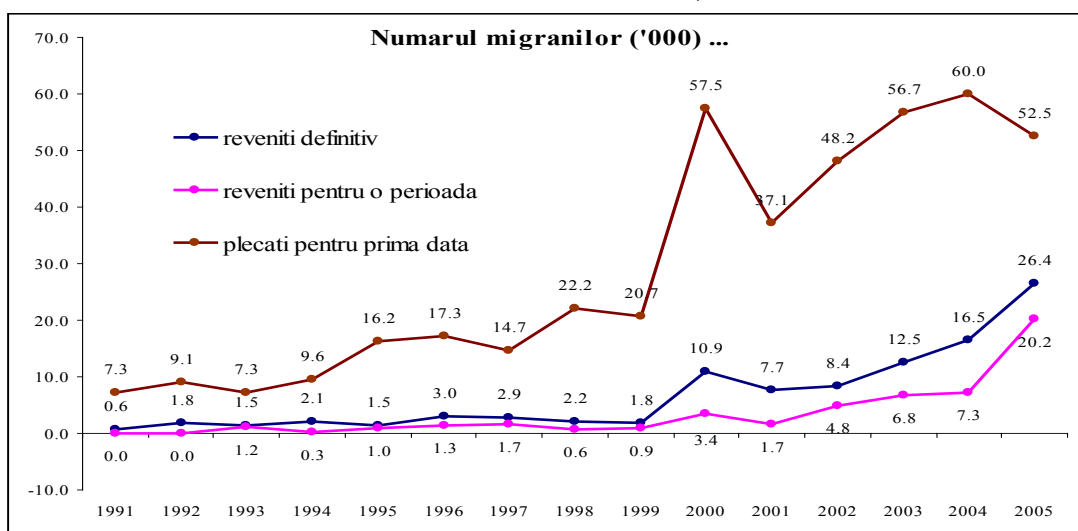
care majoritatea migranților pleacă la lucru (februarie, martie, august, octombrie), sau perioade în care cea mai mare parte dintre aceștia se întorc în Moldova pentru sărbători, odihnă, tratament (decembrie, aprilie).

Migrația forței de muncă în Rusia se deosebește de cea către Uniunea Europeană prin durata șederii în țara gazdă. Gastarbaiteerii moldoveni se află în mediu pe teritoriul Rusiei în jur de 7 luni, deci migranții moldoveni reprezintă fluxul temporar, chiar cu preponderență sezonier al migrației în Rusia. În țările Uniunii Europene, durata medie de aflare este mai mare de un an (14-16 luni).

Un rol important în înțelegerea situației și perspectivei migrației forței de muncă îl are planurile de viitor ale migranților. Fiecare al cincilea respondent care lucrează peste hotare în țările UE nu intenționează să se întoarcă acasă, ci își construiește, realizează, sau deja și-a realizat aspirația de a rămâne permanent în țara-gazdă. În cazul migranților care lucrează în Federația Rusă, acești indicatori sunt de două ori mai mici.

O prognoză pe termen mediu (până în anul 2010) a evoluției populației, PIB și transferurilor bănești în Moldova în contextul migrației forței de muncă a țării, atestă că în Republica Moldova migrația va continua să crească, indiferent de evoluția social-economică a situației țării. Însă, o analiză mai profundă a numărului persoanelor implicate în procesul migraționist, din perspectiva a trei indicatori - migranți plecați pentru prima dată, veniți pentru o perioadă și veniți definitiv - se pare că avem o tendință de descreștere a contingentului migrant. Astfel, dacă în anul 2004 din țară au plecat pentru prima dată cca. 60 mii persoane, în 2005 acest număr a constituit doar 52.5 mii.

Figura 1. Dinamica emigrației



* sursa: „Migrația și remitențele”, OIM /CBS AXA, 2006

Numărul celor plecați pentru prima dată a înregistrat o creștere mai mult sau mai puțin constantă până în anul 2004, doar cu excepția perioadei 1999–2000. Presupunem că motivul principal al saltului înregistrat în 1999–2000 se regăsește în efectele crizei financiare din Rusia din august 1998, care a afectat și populația Republicii Moldova. Însă, din anul 2004 către anul 2005, acest indicator a înregistrat ritmuri de descreștere, deși mai mici ca proporții decât cele din 2000–2001, însă spre deosebire de acesta, el nu a fost precedat de o creștere foarte mare, deci presupunem că a fost o evoluție naturală și nu un rezultat al unei perioade de șoc. Totodată, a crescut cota celor veniți definitiv în Republica Moldova.

Datorită complexității fenomenului migrației și multitudinii de factori care îl determină, este dificil să facem prognoze asupra numărului emigranților și a direcțiilor de emigrare pe termen mediu și lung, însă acestea sunt absolut necesare în formarea politicilor naționale și internaționale.

4 Vladicescu N, Cantrji V., Jigau I., Migration and investment of remittances: Republic of Moldova, 2008, OIM, (Cross-Border Cooperation Soderkoping Process)

1.2 Factorii ce determină migrația forței de muncă

În același timp, procesele de internaționalizare și globalizare economică, cererea semnificativă pentru forță de muncă ieftină în construcții, sfera serviciilor, inclusiv a celor sexuale, în țările dezvoltate, diferența semnificativă în remunerarea muncii în țară și peste hotare, stimulează populația să migreze în căutarea unor condiții mai bune de muncă.

Comparând influența factorilor care determină migrația internațională a forței de muncă, menționăm faptul că persoanele care pleacă în țările CSI sunt de regulă mai sărace și marginalizate, în comparație cu cele care pleacă în țările UE. Acest fapt deseori influențează și alegerea călătoriilor spre Rusia sau Ucraina, costul călătoriei fiind comparativ mult mai mic decât în cazul UE. Deci, migrația muncitorilor în CSI este influențată în mare parte de necesitatea de a supraviețui a migranților și a familiilor acestora, pe când migrația către țările Uniunii Europene este impulsionată de sporirea calității vieții a migranților și a gospodăriilor lor.

Tabelul 2. Factorii care condiționează și impulsionează migrația mondială

	Țările UE (%)	Media generală(%)
Factori care condiționează emigrarea		
Lipsa unui loc de muncă	26,43	34,27
Motive ce țin de consum (nivel de trai)	46,56	46,78
Sărăcia	12,69	20,51
Factori care impulsionează		
Existența contactelor sociale (capitalului)	31,90	27,54
Loc de lucru garantat	38,57	36,06
Condiții bune de muncă	44,72	34,21
Țara-gazdă este recomandată de o persoană, căreia i s-a cerut sfatul	51,55	40,86
Modul de viață este mai bun peste hotare	5,89	3,36
Costul scăzut al călătoriei	14,18	49,10

Dacă în Rusia și Ucraina migranții moldoveni ajung fără nicio problemă, făcând uz de regimul liber de trecere, pentru țările UE este nevoie de viză, obținerea căreia necesită cheltuieli adiționale substanțiale. Conform cercetărilor noastre, costul neoficial al călătoriei în țările UE variază de la 2500 până la 4500 euro. Se practică de asemenea și trecerea ilegală a frontierei de stat spre Uniunea Europeană.

Studiile recente⁵ arată o tendință de emigrare pentru reunificarea familiei. Tot mai multe persoane au plecat peste hotare pentru a fi împreună cu soțul/soția, cu părinții, cu copii sau chiar prieten/prietenă. Se pare că această tendință este în creștere, dat fiind faptul că pe de o parte cei plecați anterior și-au făcut o anumită situație în țara-gazdă și se gândesc la satisfacerea nevoilor emoționale, iar, pe de altă parte, au acumulat resurse financiare care le-ar permite să finanțeze eventuala emigrare ilegală a persoanelor dragi.

⁵ “Migrația și remitențele în Republica Moldova - 2008”, CBS AXA/OIM Studiu Calitativ și Vlădicescu N, Cantarji V., Jigau I., Migrația și investirea remitențelor: Republica Moldova, 2008, OIM, (Cross-Border Cooperation Soderkoping Process)

Portretul social-demografic al emigrantului din Republica Moldova

În migrația internațională a muncii sunt antrenați reprezentanți din diferite categorii de gen, vârstă, profesii și educație, cei mai activi fiind tinerii și persoanele de vârstă medie (peste 70% sunt până la 40 de ani și aproape 40% de până la 30 de ani). Vârsta medie a migrantului este de 35-36 de ani. În migrațiune sunt prezente atât persoane cu studii superioare, cât și muncitori necalificați, reprezentanți ai sferei bugetare (profesori, ingineri, medici), ai industriei, transportului, construcțiilor, gospodăriilor agricole.

Cu toate că majoritatea migrantilor sunt bărbați, ponderea femeilor este destul de mare, ajungând până la o pătrime din numărul total. Migrantii - bărbați sunt preponderent angajați în: construcții, transport, industrie, gospodării agricole. Majoritatea moldovenilor lucrează în construcții - 51%. Femeile migrante lucrează în sfera serviciilor, comerț, îngrijesc bătrânii, bolnavi, copii; în menaj, în sfera serviciilor sexuale. Marea majoritate a migrantilor nu lucrează după calificarea pe care o au. Persoanele care muncesc în țările UE sunt cu un nivel de studii mai înalt comparativ cu media generală a emigrantilor.

Cu toate că mărimea salariilor diferă în grupul „CSI” și „UE”, specificul grupului „CSI”, menționat mai sus (nivel ridicat de sărăcie, caracterul sezonier de aflare în țara-gază, locuitorii satelor etc.) condiționează o mare parte din transferurile bănești. Aceasta se analizează atât din perspectiva transferurilor bănești, cât și din modelele de transportare a banilor înapoi în Moldova.

Este de menționat faptul că fiecare al doilea dolar, euro, rublă, etc. câștigată în străinătate se trimite în țară prin canale neformale (neoficiale), ceea ce se datorează mai multor condiții: statutul ilegal al migrantului de intrare, ședere și activitate; costuri mai reduse de transfer prin canalele neoficiale, neîncrederii în bănci, etc.

1.1.2. Imigrația în Republica Moldova

Deși Republica Moldova este o țară caracterizată preponderent de emigrare, de asemenea se înregistrează și fenomenul de imigrare. Conform recensământului desfășurat în Republica Moldova în octombrie 2004, în republică locuiau 180.255 (mai puțin de 5,4%) migranți externi conform țării de reședință precedente și duratei de ședere permanentă în Republica Moldova. Majoritatea (173.200 persoane) au sosit din țările CSI. Durata aflării și șederii permanente pe teritoriul Republicii Moldova a celor mai mulți dintre ei atestă faptul că aceștia au sosit în perioada sovietică.

Numărul cetățenilor străini care locuiesc în Republica Moldova este mult mai mic, constituind 13.973 persoane (mai puțin de 0,5% decât populația permanentă a Republicii Moldova). Cea mai mare parte a cetățenilor străini (74,6%) au statut de ședere permanentă. Statutul de reședință temporară îl caracterizează pe fiecare al patrulea străin în Moldova (25,6%). Dintre străinii care locuiesc permanent, 84,4% sunt cetățenii ai altor state. Apatrid (sau persoană fără cetățenie) este fiecare al șaselea străin (15,6%) rezident permanent în Republica Moldova.

Imigrația legală se desfășoară în conformitate cu legislația în vigoare, conform unor cote de imigrare stabilite de către stat. Din anul 1990, Moldova a început să ducă o politică de stabilire a cotelor anuale de imigranți. Între anii 1992-2006, cota practic nu s-a modificat și era de 0,05% din populația țării, ceea ce constituie 2200 de persoane.

În această perioadă, în țară au intrat aproximativ 22 de mii de oameni, cota totală fiind de aproape 33 mii de oameni. Prin urmare, cota de imigrare niciodată nu a fost pe deplin valorificată (cu excepția anului 2007, când cota de imigrare a fost valorificată la 1 noiembrie 2007).

Cetățenii CSI, în conformitate cu acordurile de la Bișkek, sosesc în Republica Moldova printr-un regim fără vize, în timp ce cetățenii noilor state independente sosesc în baza vizelor eliberate de către structurile guvernamentale specializate din Republica Moldova. Din data de 1 ianuarie 2007 Republica Moldova a introdus regimul de vize pentru imigranții din țările Uniunii Europene, SUA, Canada, Elveția, Norvegia, Islanda, Japonia.

Imigrația legală în Moldova se realizează în formele tradiționale, cunoscute în practica internațională: reînțelegerea familiilor, studiile sau serviciul. Se atestă creșterea numărului imigranților sosiți temporar (studiile și serviciul). În același timp, descrește numărul persoanelor venite pentru reședință permanentă. Presupunem, că această tendință se va păstra și în viitor. Motivul acestui fenomen constă în ne-atractivitatea social-economică a țării (una din cele mai sărace state ale Europei) și nivelul scăzut de trai al populației.

În această perioadă, majoritatea migranților au sosit din Ucraina, Rusia, România, țărilor arabe. În general, imigranții provin din 90 de țări. Dacă recent tendința dominantă a fost de reîntregire a familiilor și fluxurile principale ale imigrației au fost din Rusia și Ucraina, în prezent scopurile de bază ale imigrării sunt studiile și munca, rata imigranților din țările ce nu fac parte din sistemul de migrație post-sovietic (Turcia, Orientul Apropiat, țările islamice) fiind în creștere.

Datele statistice pentru anul 2007 confirmă aceste tendințe.

Tabelul 3 . Repartizarea imigranților în Moldova în anul 2007 pe scopurile sosirii (pers.).

Scopurile sosirii	
la muncă	1002
la studii	221
imigrație de familie	847
total	2070

În același timp, migrația ilegală nu e legată numai de pătrunderea ilegală în țară, dar și de șederea ilegală, munca ilegală. Aceasta în primul rând se referă la cetățenii CSI, care, sosesc în republică legal, dar ilegalitatea se manifestă în statutul șederii și activității de muncă pe teritoriul Moldovei.

1.1.3. Migrația ilegală a cetățenilor RM și traficul de ființe umane

Fenomenul migrației în Republica Moldova, prin prisma ilegalității, poate fi caracterizat prin trei indicatori:

- ◇ Trecerea ilegală a frontierei prin diferite metode și trasee, caracteristică în special celor care pleacă în țările europene;
- ◇ Aflarea ilegală în țara-gazdă;
- ◇ Munca ilegală peste hotare.

Estimarea numărului celor antrenați în migrația ilegală este practic imposibil, cert fiind că fenomenul există.

Nereglementarea de masă a migrației forței de muncă moldovenești exercită o influență negativă asupra caracterului relațiilor Republicii Moldova cu statele de destinație a forței de noastre de muncă. Ilegalitatea intrării și aflării în țară, comportamentul antisocial, încălcarea regulilor și normelor sociale morale și de conduită influențează negativ imaginea Moldovei ca un stat civilizată și democratic. Această atitudine față de statul moldovenesc deseori este înrăutățită și de problema traficului de ființe umane, în special a femeilor tinere și a fetelor din Republica Moldova, traficate cu scopul exploatării sexuale. Migrația ilegală este deseori asociată cu traficul de ființe umane. În raportul Departamentului de Stat al SUA privind traficul de ființe umane, se precizează că 1% din migranții moldoveni sunt victime ale traficului de ființe umane. Conform datelor organizațiilor neguvernamentale care activează în domeniu, principalele țări în care sunt exploatare victimele traficului de ființe umane sunt Turcia (exploatare sexuală) și Rusia (exploatare prin muncă)⁶. Potrivit datelor Ministerului Afacerilor Interne, în anul 2007 au fost depistate 507 infracțiuni legate de traficul de persoane, iar în primul semestru al anului 2008 – 352 de infracțiuni.

Cu toate acestea, în ultimul timp s-a conturat și un alt aspect al relațiilor Moldovei cu celelalte state în contextul migrației internaționale. Migranții moldoveni devin monedă de schimb, instrument al presiunii politice asupra Moldovei din partea Rusiei, asupra structurilor sale politice și de stat. Evenimentele din anii 2005-2006 sunt mai mult decât elocvente în acest context.

O anumită dezvoltare a înregistrat migrația ilegală de tranzit, aceasta fiind un fenomen de bază în procesele migraționiste din Moldova, în care sunt antrenați atât cetățenii țărilor CSI, cât și cetățenii altor țări, în marea majoritate a cazurilor, originarii Asiei de Sud-Est, Africii. Parțial de aici fac parte și persoanele care s-au aflat pe teritoriul Moldovei și nu doresc ori nu se pot întoarce acasă (studentii). Aici includem și migranții de tranzit, care, profitând de transparența relativă a granițelor CSI, încearcă să ajungă în țările vest-europene.

⁶ Centrul pentru Prevenirea Traficului de Femei, Raport de activitate pentru anii 2003 – 2006, www.antitrafic.md. Centrul Internațional La Strada, Date statistice, www.lastrada.md

Prin Republica Moldova trece una din rutele neoficiale ale migrației ilegale de tranzit, în Europa de Vest. Dar, spre deosebire de alte rute ale migrației ilegale de tranzit (prin Belarus sau Ucraina), ruta moldovenească este mai puțin populară.

În opinia noastră, acest lucru se datorează faptului că pentru o asemenea circulație, migrantul de tranzit este nevoit să treacă încă o frontieră suplimentară, să suporte riscuri, costuri financiare și organizatorice suplimentare pentru căutarea organizatorilor / transportatorilor, etc.

La trecerea frontierei, migrații ilegali de tranzit utilizează frecvent forme și metode cunoscute în practica mondială de pătrundere pe teritoriul unui alt stat. Printre canalele de trecere a frontierei se evidențiază:

- ◇ Trecerea ilegală a frontierei în Zona Verde (“frontiera verde”);
- ◇ Trecerea frontierei în punctele legale de trecere a frontierei, cu ajutorul actelor false (falsificate) sau originale, dar care aparțin unei alte persoane;
- ◇ De cele mai multe ori se utilizează și o formă de trecere ilegală a frontierei, precum trecerea frontierei cu ajutorul vehiculelor de tonaj mare care transportă diverse tipuri de materiale de construcții, materii-prime etc. Funcționarea acestor canale nu este ceva nou, necunoscut în practica mondială a migrației ilegale de tranzit.

Practica actuală arată că migrații, încercând să treacă ilegal frontiera altor state, se ascund în automobilele care transportă lemn, lână, țigări, jucării, produse din metal, cuie, covoare. Migrația ilegală este însoțită de degerări, răceli și alte boli, nu sunt mai puțin frecvente tragediile umane, moartea migraților.

Funcționarea acestor canale este o activitate cu un grad ridicat de risc pentru migrantul de tranzit. Deseori, migrația ilegală de tranzit durează un timp îndelungat. Drept exemplu poate servi cazul identificat de către grănicerii din Republica Moldova (aprilie 2008): 7 afgani încercau să ajungă în Italia, migrația durând 2 ani și fiind oprită în Republica Moldova la mijlocul lunii aprilie 2008. Migrații ilegali de tranzit se ascundeau printre marfa unui automobil de tonaj mare.

Orice caz de trecere ilegală a frontierei de stat nu poate fi înfăptuit fără intermediari care asigură funcționarea canalului de tranzit în zonele adiacente la frontiera de stat în diferite țări. Activitatea intermediarilor este suficient de diversificată. Aceasta include și asigurarea cu acte, în cazul în care circulația implică trecerea frontierei de stat în punctele stabilite de trecere legală.

Dacă itinerarul include o trecere a frontierei, atunci un element necesar îl constituie căutarea ghizilor care cunosc bine condițiile locale, poziția geografică și situația la graniță, dislocarea și regimul de funcționare a gărzilor de grăniceri. Cu atât mai mult, persoanele care participă la migrația ilegală de tranzit au nevoie de ghizi nu numai pentru traversarea graniței, dar și pentru deplasarea pe un teritoriu al unui stat puțin sau deloc cunoscut. Un exemplu elocvent îl poate servi cazul cetățenilor Mali, care au încercat să ajungă pe mare din Senegal în Europa, dar au ajuns prin Odesa și Transnistria în Republica Moldova (Așa și a fost. Moldova într-adevăr este o țară europeană. Organizatorii traficului, care le-au promis africanilor Europa, au fost corecți).

Trebuie să remarcăm că migrația ilegală de tranzit de cele mai dese ori se înfăptuiește într-o formă organizată: migrații se organizează în grupuri. Practica arată că aceste grupuri pot fi omogene după naționalitate, precum și eterogene, fiind compuse din cetățenii diferitor state.

Numărul migraților de tranzit ilegali este nesemnificativ. În marea lor majoritate, aceștia sunt originarii din țările Americii Centrale și Asiei de Sud-Est, care sosesc din Ucraina și Rusia („marele tranzit migraționist Euroasiatic”) și originarii din Africa, care încearcă să găsească rute noi de pătrundere în țările Uniunii Europene. De cele mai dese ori, aceștia sunt afganezii, pakistanezii, irakienii, cetățenii Senegalului, Mali și ai altor țări africane.

În mijlocul anilor 90 ai secolului XX au fost identificate cazuri unice de migrație ilegală de tranzit de la vest la est, când cetățenii Iranului au trecut ilegal frontiera moldo-română în Moldova, cu scopul deplasării ulterioare la est, în Iran.

Acest fapt demonstrează că Moldova se integrează în sistemul migraționist global, care se caracterizează prin circulația în masă a persoanelor de-a lungul osiilor „est-vest”, „sud-nord”, vectorul de migrație „est-vest” fiind cel dominant.

1.2. Politică Migraționistă a Republicii Moldova

În politica de reglementare a migrației se evidențiază o anumită evoluție, condiționată de reformularea scopurilor politicii migraționiste a Republicii Moldova. La prima etapă (1990-1994), migrația era examinată sub aspectul securității statale, protejarea populației autohtone, moldovenilor, în contextul migrației masive din spațiul sovietic și post-sovietic. În perioada 1995-2006 (a doua și a treia etapă), conceptul politicii migraționiste nu este schimbat, se modifică însă scopul. Statul se străduiește să apere interesele cetățenilor moldoveni care se află la muncă peste hotarele țării.

În ultima perioadă, se observă modificarea conceptului. Migrația este interpretată sub aspectul politicilor de dezvoltare. Conținutul etapei (din mai 2006) – regândirea asupra unor abordări conceptuale în legătură cu reglementarea migrării forței de muncă, desfășurarea unei reforme instituționale, o cooperare mai strânsă cu Uniunea Europeană, contracararea migrației ilegale și tranzitarea migrațională ilegală.

1.2.1. Reforma Instituțională

Prin revitalizarea acțiunilor guvernului în reglementarea migrației, fără îndoială, rolul principal îl are legalizarea activităților cetățenilor moldoveni peste hotare;. Reforma a fost de asemenea condiționată de schimbarea priorităților în politica migraționistă, fiind considerată parte integrantă a politicii sociale. Mai mult decât atât, în încercarea de a unifica sistemul de reglementare a migrației cu sistemul de gestionare a migrației Republicii Moldova, caracteristic țărilor Uniunii Europene, Moldova schimbă conținutul și funcțiile structurilor specializate în migrație. Biroul Național pentru Migrație s-a divizat între Ministerul Economiei și Comerțului, Ministerul Afacerilor Interne (Biroul Național pentru Migrație și Azil) și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă. În reglementarea proceselor migraționiste în Moldova participă de asemenea, în măsuri diferite: Președintele, Parlamentul, Ministerul Economiei și Comerțului, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe și al Integrării Europene, Serviciul Granicieri și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă.

Principalul obiectiv în procesul de reglementare a migrației, lucru efectuat de către autoritățile publice moldovenești, a imigranților, refugiaților, repatriaților, ducând o politică asemănătoare celei imigraționiste, contracararea traficului de ființe umane, migrației ilegale/ neregulate și tranzitare, asigurarea cu azil a refugiaților etc. Aceasta de asemenea scoate în evidență unele convergențe în ceea ce privește relațiile cu Uniunea Europeană în sfera gestionării proceselor migraționiste.

În august 2006 a fost creată Comisia pentru Coordonarea Activităților Legate de Migrație condusă de vice-premierul, ministrul Afacerilor Externe și al Integrării Europene a Republicii Moldova.

1.2.2. Îmbunătățirea cadrului normativ

Baza juridico-legală a gestionării migrației astăzi e reprezentată de Concepția Politicii în domeniul Migrației, Legea cu privire la migrațiune, Legea despre cetățenie, Legea cu privire la intrare și ieșire din Republica Moldova, Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și apatrizilor în Republica Moldova, Legea cu privire la statutul refugiaților, Legea cu privire la prevenirea și combaterea traficului de ființe umane (decembrie 2005). Țara are un cadru normativ larg în sfera managementului migrației: Programul de guvernare pentru 2005-2009 „Modernizarea țării – bunăstarea poporului”, Planul național de măsuri cu privire la migrație și refugiați (2006), Planul Național de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2008-2009 (aprilie 2008), Aprobarea programului de măsuri pentru susținerea populației ce locuiește în afara Republicii Moldova, (diasporei moldovenești), pentru anii 2006-2009 (2006) etc.

Republica Moldova cooperează cu structurile internaționale specializate în domeniul migrației (Organizația Internațională pentru Migrație, Organizația Internațională a Muncii, Înaltul Comisariat pentru Refugiați). La momentul de față, se elaborează proiecte de legi cu privire la cetățenii străini a Republicii Moldova și a migrației forței de muncă. S-a propus adoptarea legii cu privire la schimbarea principiilor de stabilire a cotelor imigraționale. Abordările revoluționare sunt vizibile pentru stimularea ocupării forței muncă și posibilităților de investiții a imigranților în Republica Moldova.

În Legea cu privire la migrația forței de muncă o mare atenție este acordată contracarării migrației nereglementate a cetățenilor moldoveni. Legislatorii înăspresc controlul de activitate al agenților, ocupați de angajarea în câmpul muncii a moldovenilor de peste hotare: firmele sunt obligate să furnizeze rapoarte trimestriale Biroului Național de Statistică și Agenției pentru Ocuparea Forței de Muncă. Rapoartele indică:

cine, unde, pe ce termen a plecat și când se va întoarce. Părinții care intenționează să plece să lucreze peste hotare sunt obligați să aducă la cunoștință agenției despre faptul că copiii lor rămân fără supraveghere.

A fost elaborat sistemul informațional automatizat. Împreună cu Organizația Internațională pentru Migrație, a avut loc un tender și au fost stabilite companiile câștigătoare care vor asigura necesarul tehnic. În 2008 este planificată crearea unui sistem cu finanțare fixă, stabilit de programul „Moldova Electronică”.

Procesul de implementare constă într-un plan de acțiuni în sfera migrației și a refugiaților. La începutul lunii aprilie 2008, în Republica Moldova a fost inaugurat un nou sediu al Centrului de plasament a migranților ilegali.

1.2.3. Strânsa cooperare cu Uniunea Europeană în domeniul reglementării migrației

Moldova are propria politică migraționistă, în contextul inițiativelor migraționiste ale Uniunii Europene. Printre aceste inițiative, menționăm: aprobarea unei abordări globale față de migrația în regiunile de est și sud-est învecinate cu Uniunea Europeană; parteneriatul privind mobilitatea și migrația circulară; instrument european de vecinătate și cooperare; Misiunea Uniunii Europene privind Cooperarea la Frontieră (EUBAM); Sinergia Mării Negre; noua tematică de cooperare cu țările terțe în domeniul azilului și migrației, crearea Centrului Unic de Vize a Uniunii Europene; Acordul privind Simplificarea Regimului de Vize și de Readmisie.

- Având în vedere încheierea termenului Planului Individual de Acțiuni „Uniunea Europeană – Republica Moldova”, autoritățile moldovenești au înaintat cu inițiativa de a semna un nou document de cooperare cu Uniunea Europeană. Acest document trebuie să fie bine consolidat din punct de vedere politic, oferind Moldovei o continuitate a reformelor inițiale de integrare europeană. Republica Moldova nu insistă ca acest document să fie numit plan de aderare a Republicii la Uniunea Europeană. Moldova vrea ca în document să fie clar menționat că țara va primi acces și va avea posibilitate să folosească toate patru libertăți, oferite de Uniunea Europeană țărilor ce urmează să adere.

- Moldova și-a exprimat dorința de a adera în calitate de țară-pilot la proiectul privind migrația circulară și a venit la rândul său cu propuneri și observații privind îmbunătățirea mecanismului migrației circulare și de mobilitate. Au avut loc două runde de negocieri referitor la oferirea Republicii Moldova proiectul-pilot de parteneriat în domeniul migrației circulare și de mobilitate. În iunie 2008, Republica Moldova a fost selectată în calitate de țară, care va realiza proiectul-pilot în domeniul migrației circulare. Accentuăm semnificația specială a unui astfel de acord și mobilitate. Nu este secret faptul că majoritatea inițiativelor Uniunii Europene în domeniul migrației au caracter restrictiv. Acest acord pune accentul pe aspecte care să le permită în primul rând să atragă atenția asupra migrației circulare a cadrelor de muncă calificate, de sensibilizare, de formare profesională în contextul cerințelor UE, cu scopul de reîntoarcere și reintegrare în țara de origine. Se presupune că semnarea unui acord cu privire la protecția socială și de protecție a celor aflați legal peste hotare, acordă o deosebită atenție cooperării cu diaspora, problemei refugiaților, combaterii migrației ilegale, consolidării managementului migrației și controlului de frontieră. Ca parte integrantă a acordului este prevădă implementarea (începând cu toamna anului 2008) a două proiecte, în valoare de 5,5 mil. Euro.

- În ansamblu, Republica Moldova a salutat pozitiv rezultatele misiunii EUBAM: fortificarea încrederii la frontieră, s-a redus migrația ilegală, traficul de droguri, numărul automobile furate etc. Utilizarea tehnologiilor avansate a permis identificarea traficului în containere de țigări nemarcate. Așa cum a subliniat Președintele Republicii Moldova, datorită activității Misiunii s-a mărit posibilitatea de a activa legal; în 2007 exportul din Moldova în Transnistria a crescut cu 19%, în comparație cu 20057.

- Deschiderea în 2007 a unui Centru Unic de Vize UE a permis facilitarea obținerii vizelor pentru UE pentru țările care nu au ambasade în Republica Moldova. Centrul a prelucrat (în conformitate cu cadrul stabilit) 10 mii de cereri pentru obținerea vizei. La Centru au aderat 7 state. În 2008 este planificată extinderea capacității până la 30.000 mii anual, cu includerea a 10 țări ale UE. Principalul dezavantaj al Centrului este numărul limitat de țări participante. Cu toate acestea, nu se poate de ignorat faptul că existența sa a avut un impact pozitiv asupra țărilor UE de a deschide ambasade proprii în Republica Moldova.

- Începând cu 1 ianuarie 2008 prin Acordul de Facilitare a Regimului de Vize și de Readmisie, a fost introdus regimul simplificat de vize între Moldova și țările Uniunii Europene. În același mod a fost simplificată

7 См. «Коммерсант», 2008, 12 марта.

procedura de perfectare a vizelor pe termen scurt (numărul și perioada de examinare a documentelor). Se stabilește o taxă mai mică, sunt stabilite categorii de persoane care pot primi gratuit, viza cu intrări multiple și vize pe termen mai lung. Sunt introduse anumite măsuri de facilitare a regimului de vize cu România și Bulgaria. Din 11 iulie 2008, cetățenii Republicii Moldova pot tranzita teritoriul României fără viză de tranzit, într-o perioadă care nu depășește cinci zile, dacă dețin o viză pentru una din țările UE sau permis de ședere în aceste țări.

Spre deosebire de multe alte țări, acordul privind readmisia cetățenilor moldoveni și cetățenilor țărilor terțe, ce au intrat în Uniunea Europeană de pe teritoriul Republicii Moldova, a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2008. Mai mult de atât, Moldova a semnat acordul privind readmisia cu Cehia, Ungaria, Lituania, Polonia, România, Ucraina, Norvegia, Elveția, Italia.

- Ca parte a procesului de la Budapesta, de cooperare regională în contextul Sinergiei Mării Negre, Moldova cooperează în domeniul combaterii migrației ilegale, contrabandei, criminalității transfrontaliere, consolidării și modernizării tehnice a controalelor de frontieră, îmbunătățirii procesului de culegere a datelor și monitorizării informațiilor etc.

1.2.4. Combaterea traficului de ființe umane

Primele încercări de luptă împotriva migrației ilegale a populației moldovenești au fost legate de combaterea traficului de ființe umane. Inițiatorii în împiedicarea și combaterea acțiunilor de trafic au fost organizațiile internaționale, preocupate de traficul de femei cu scopul exploatarei sexuale. În conformitate cu recomandările organizațiilor internaționale și reieșind din situațiile reale, prin decizia Guvernului Republicii Moldova (mai 2000) a fost creată Grupul Național de Combatere a Traficului de Ființe Umane, care a fost menit să aibă rolul de partener național în cadrul proiectului OIM pentru combaterea traficului de ființe umane. În același timp, a fost dezvoltat Planul de Acțiuni pentru combaterea traficului de ființe umane, care pune accentul pe cooperarea și acțiunile comune a entităților publice și a organizațiilor non-guvernamentale. În aceeași perioadă a fost constituit grupul de lucru permanent, în care au intrat reprezentanți ai ministerelor, deputați, reprezentanți ai organizațiilor non-guvernamentale. În componența Ministerului Afacerilor Interne a fost creat Departamentul pentru lupta împotriva Crimei Organizate, iar în cadrul acesta se află Centrul pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane.

În august 2005 a fost adoptat noul Plan Național de Acțiuni pentru combaterea traficului de ființe umane. Se iau diferite măsuri cu scopul de combatere a traficului. În primul rând, informarea populației despre gradul de pericol și riscul migrației ilegale/nesoluționate, traficul de ființe umane cu scop exploatarea fie ca forță de muncă ieftină, fie exploatare sexuală, prevenirea populației referitor la consecințele acestora. În al doilea rând, fortificarea controlului asupra activităților agenților turistici și de ocupare a forței de muncă peste hotare. Și, în al treilea rând, pedepsirea celor care organizează, recrutează și transportă „marfă vie”. În 1998, în Codul Penal a fost introdus articolul cu privire la proxenetism (art.105). În Codul Penal și Codul Procesual Penal al Republicii Moldova au fost introduse schimbări (iulie 2001), referitor la traficul de carne vie, în special, art.113-2, privind pedepsirea penală a traficantilor de ființe umane pe termen lung. În ultimii ani, în Moldova s-a întezit activitatea de identificare și combatere a crimelor asociate cu traficul de ființe umane.

Deși se întreprind anumite măsuri, în ansamblu, există mari rezerve în ceea ce privește lupta cu combaterea migrației ilegale și traficului de ființe umane. În special, rezervele sunt legate de inconsecvența autorităților moldovenești privind pedepsirea oficialilor publici, care „acoperă” migrația ilegală, traficul de ființe umane cu scopul exploatarea peste hotare etc. Acest lucru a determinat Departamentul de Stat SUA în raportul său privind contracararea migrației ilegale ființelor vii în 2007, și excluderea Moldovei din grupul doi și plasarea în al treilea grup de țări, care nu fac nimic sau doar imită lupta cu combaterea acestui fenomen social.

Între timp, se observă aspectele pozitive ale gestionării migrației în Republica Moldova, în mare parte datorită cooperării active cu Uniunea Europeană, dar, în același timp, este necesar să acordăm atenție împrejurărilor care duc la reducerea efectivității reglementării proceselor migraționiste în Republica Moldova:

1) cercetarea și pedepsirea penală a oficialilor guvernamentali, care „acoperă” migrația ilegală și o organizează.. În timpul întâlnirii cu angajații Centrului pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane, președintele Republicii Moldova a anunțat o reducere a personalului cu 50%. Această decizie nu este relevantă principiilor democrației, ci poartă un caracter administrativ, și nu are nimic comun cu pedepsirea penală a funcționarilor publici, a căror vină este demonstrată de către judecată.

2) în lupta pentru contracararea migrației ilegale deseori se imită activitatea, dându-se preferință măsurilor administrative decât celor cu caracter interdicționist. Un exemplu în acest sens ne pot servi sfaturile (neoficiale) date de către consulatele străine, referitor la numărul de vize fix (limitat) eliberate pe parcursul unei zile de lucru.

3) activități focusate pe diasporă, care să includă stimularea patriotismului, aspecte socio-economice, de drept și informațional. De multe ori, ele se rezumă la o abordare birocratică, care face necesară investirea în economia țării, mizând pe nostalgia migranților.

4) bazându-se pe bună dreptate pe cooperarea cu Uniunea Europeană, în ceea ce privește reglementarea migrației, autoritățile moldovenești pierd legătura din est (Rusia, Ucraina, alte țări CSI) de cooperare pentru combaterea migrației forței de muncă, combaterea traficului de ființe umane cu scopul de a fi exploatați în diferite forme. Se pare că acest aspect al activităților, mai ales în contextul concurenței tot mai mare pentru migranții ca forță de muncă, schimbările în politica migraționistă a Rusiei, ca principalul contractor al forței de muncă moldovenești, nu trebuie trecută cu vederea.

Moldova, o țară mică cu o piață a forței de muncă nesemnificativă. De una singură, din punct de vedere economic, ar putea deveni atractivă pentru populația sa, minimalizând gradul de migrație, micșorând riscurile Uniunii Europene legate de migrația ilegală. În acest context, observăm că fără o politică de investiții pe termen lung bine gândită din partea Uniunii Europene, toate măsurile întreprinse de către autoritățile moldovenești cu scopul de a reglementa migrația nu vor avea succesul așteptat.

Adică, combaterea eficientă a traficului ilegal rămâne a fi o problemă complexă, un proces multiplu, care combină atât putere, cât și măsuri economice, care necesită atât o cooperare la nivel internațional, cât și între structurile naționale, organele de stat și a organizațiilor non-guvernamentale.

Protecția socială a migranților Se referă la două aspecte principale, pe de o parte, protecția socială a migranților în țara gazdă, iar, pe de altă parte, securitatea socială a acestora în perspectiva întoarcerii acestora în Republica Moldova, pentru că majoritatea din ei nu contribuie la fondul de asigurări sociale și la fondul pentru asigurări obligatorii de asistență medicală. Deși în decembrie 2006 s-au făcut modificări⁸ la Legea privind Pensile de Asigurări Sociale de Stat prin introducerea contractului individual de asigurare care se încheie direct cu Casa Națională de Asigurări Sociale, puțini migranți apelează la acesta pentru a-și asigura pensia pentru limita de vârstă. De asemenea, persoanele plecate la muncă peste hotare își pot procura polița de asigurare medicală obligatorie.

Cetățenii Republicii Moldova se adresează la medic în străinătate doar în cazuri extreme, pentru că serviciile medicale sunt scumpe și majoritatea nu-și pot permite să le achite sau trebuie să facă mari eforturi financiare. Cei mai mulți migranți încearcă să-și rezolve problemele de sănătate prin metode tradiționale sau în condiții casnice prin administrarea unor medicamente. Persoanele care muncesc peste hotarele țării s-au întors în Republica Moldova pentru a-și repara dinții, pentru intervenții chirurgicale etc. Trebuie de luat în calcul faptul că mulți migranți acceptă, constrânși de împrejurări, să lucreze în condiții nocive sau cu risc sporit.

Problematika este și mai complexă dacă ne raportăm la faptul că „necontribuția” celor plecați la muncă peste hotare se răsfrânge asupra întregului sistem de asigurare socială, pentru că povara celor angajați este din ce în ce mai mare. Este absolut necesară o politică și o strategie guvernamentală coerentă în acest sens, pentru a crea condiții favorabile, care să stimuleze migranții să contribuie la sistemul asigurărilor sociale și de sănătate, însoțite de campanii publice de informare asupra necesităților acestor contribuții. Dacă acordurile bilaterale în domeniu sunt mai greu de coordonat, atunci, pe plan intern, eforturile ar trebui să fie maxime.

1.2.5. Politica de imigrare și de azil

Din anul 2002, Moldova a început să participe activ la programele internaționale de ajutor pentru refugiați. În general, pe parcursul acestei perioade, mai mult de 400 de persoane au primit statut de refugiat în Moldova, în jur de 600 de oameni fiind recunoscuți drept persoane în căutarea unui refugiu. Printre aceștia se numără reprezentanții tuturor continentelor, din 25 de țări ale lumii.

⁸ Art.2 modificat prin LP399-XVI din 14.12.06, MO39-42/23.03.07 art.169

⁹ The Health Risks of Migration: The Link between Health and Migration with Particular Consideration of Knowledge and Attitudes towards HIV/STIs and the Sexual Practices of Moldovan Migrants, CBS AXA /OIM, 2007

O mare parte din persoanele care se bazează pe ajutorul umanitar internațional sunt ceceni, plecați din Rusia (40%). Cu toate acestea, ponderea refugiaților din Rusia primiți de Republica Moldova este în continuă scădere. Dacă în anii 2002-2003 ei formau, respectiv, 89,1% și 90,2%, atunci mai târziu ponderea lor a scăzut, fiind în 2004 – 71,9%; în 2005– 33,3%; în 2006– 18,8%; în 2007– 31,5%.

Printre alte țări, menționăm refugiați din: Armenia, Iordania, Siria, Turcia, Irak.

În anul 2007 au fost înregistrate 42 de persoane în calitate de refugiați, au fost eliberate 6 cartele de refugiat și 183 buletine de identitate temporare persoanelor în căutare de refugiu. În același timp, la Centrul de plasament al refugiaților au fost plasate 61 de persoane și evacuate - 51. La 1 ianuarie 2008, în Centrul de plasament al refugiaților erau înregistrate 73 de persoane. La 1 ianuarie 2008, la Departamentul Migrație și Refugiați erau înregistrați 230 de străini, dintre care 89 refugiați, 64 beneficiari de ajutor umanitar și 79 de persoane în căutare de refugiu.

Politica de reglementare a proceselor de imigrare în Republica Moldova se stabilește conform unei baze legale și normative: Constituția Republicii (iulie 1990), Legea despre migrație (decembrie 1990), Legile cu privire la ieșire și intrare în Republica Moldova (noiembrie 1994), Legea cu privire la statutul legal al străinilor și apatrizilor (noiembrie 1994), Legea cu privire la alăturarea Republicii Moldova la Convenția despre statutul de refugiat (1951) și la Protocolul adițional despre statutul de refugiat (1967) (noiembrie 2001), Legea cu privire la statutul de refugiat (iulie 2002), Legea cu privire la ratificarea Acordului de colaborare a statelor membre ale Comunității Statelor Independente în lupta cu migrația ilegală (februarie 2002), Legea despre ratificarea acordului de cooperare dintre Guvernul Republicii Moldova și Organizația Internațională pentru Migrație (octombrie 2002), Legea cu privire la migrațiune (decembrie 2002), Legea cu privire la adoptarea Constituției Organizației Internaționale pentru Migrație (octombrie 2003), Legea cu privire la ratificarea Protocolului Adițional împotriva traficului ilegal de migranți pe căi terestre, aeriene și maritime, care completează Convenția ONU împotriva crimei organizate transnaționale (februarie 2005).

Vecinătatea nemijlocită cu Uniunea Europeană a necesitat introducerea politicilor migraționiste corespunzătoare, coordonate cu politicile UE și unificarea implementării lor. În februarie 2005, Republica Moldova semnează Planul Individual Republica Moldova – Uniunea Europeană, în care un rol important îl au problemele care țin de migrație, mecanisme de stopare a migrației ilegale, traficul de ființe umane, oferirea de asistență refugiaților și persoanelor în căutare de refugiu. Este însă cunoscut faptul că măsurile luate de Republica Moldova au în general un caracter restrictiv, fiind orientate spre reglementarea pe cale legală a proceselor migrației, stoparea migrației ilegale (nereglementate), a traficului de ființe umane cu scopul exploatarei prin muncă, exploatarei sexuale, ș.a.

Iată de ce în ultima perioadă aceste măsuri pentru reglementarea migrației încep să fie completate cu mecanisme economice stimulative. Acest fapt s-a oglindit într-un șir de proiecte de legi, care au fost elaborate și sunt în proces de a fi revizuite de către Parlamentul Republicii Moldova.

Este vorba despre Legea cu privire la modificarea Legii cu privire la migrațiune (2002). Se preconizează de a modifica Articolul 1 al Legii, în care se determină cota imigraționistă. Ministerul Economiei și Comerțului propune ca vechea formulare „cotă imigraționistă” să fie înlocuită cu „cota imigraționistă în scopul muncii – număr restrâns de cetățeni străini și apatrizi, cărora li se permite imigrarea pe teritoriul Republicii Moldova în scopul muncii, stabilită în fiecare an în dependență de necesitățile statului”. Modificarea dată schimbă radical principiul de bază al politicii imigraționiste a statului moldovenesc.

Legea despre migrația forței de muncă este, de asemenea, în proces de evaluare de către Parlament. În proiectul de lege prezentat se pune problema dezvoltării social-economice eficiente a țării. În acest context, migrația forței de muncă se evaluează ca parte componentă a activității atât cetățenilor moldoveni, participanți la migrația internațională a forței de muncă (migrația forței de muncă), cât și a cetățenilor străini și apatrizilor, incluși în procesele migrației forței de muncă a Republicii Moldova. O atenție deosebită se acordă aspectelor legislative a încadrării în câmpul muncii, ocrotirii legale și sociale atât a cetățenilor moldoveni migranți, cât și a migranților străini și apatrizi.

Mai mult, menționăm o nouă nuanță, care a lipsit până acum din caracteristicile legislatorului moldovean: stimularea imigrantului de afaceri după principiul „investiții mai mari în economia Moldovei – durată mai lungă de aflare în țară!”. În ansamblu, legea conține idei noi și revoluționare pentru politica moldovenească de reglementare a migrației forței de muncă (imigrare/ emigrare) atât a cetățenilor Moldovei, cât și a celor străini.

În corespundere cu Programul Național în Sfera Migrației și Refugiului (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.448 din 27 aprilie 2007) și în condițiile creării unei baze normative pentru libera circulație și migrarea cetățenilor străini prin Republica Moldova, reieșind din necesitatea formării unei noi baze nor-

mative corelate cu legislația Uniunii Europene, a fost elaborat proiectul Legii despre cetățenii străini pe teritoriul Republicii Moldova, care a fost înaintat spre revizuire către Guvern.

Au fost elaborate proiecte de legi despre modificarea și completarea unui șir de acte legislative (Legea cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova, nr.269-XIII din 9 noiembrie 1994; Legea despre actele de identificare a sistemului național de pașapoarte, nr.273-XIII din 9 noiembrie 1994, care au fost înaintate în Parlament.

În afară de aceasta, subliniem și fenomenele noi, pozitive, în practica reală de management a imigrației.

În conformitate cu hotărârea Guvernului (nr.40 din 12 ianuarie 2007) „Cu privire la crearea Sistemii Informaționale Automatizate Integrate (SIAI) în domeniul migrației, a fost elaborat și adoptat de parlament conceptul SIAI (noiembrie 2007).

Pentru a îmbunătăți mecanismul de expulzare a cetățenilor străini și apatrizilor care au încălcat regimul de ședere în Moldova, se propune crearea unui fond de readmisie / expulzare / întoarcere a cetățenilor străini și apatrizilor în țările de origine.

În acest context, au fost înaintate propuneri Ministerului Finanțelor despre modificarea unor acte normative de ordine internă și planificarea unor mijloace în bugetul de stat pentru funcționarea acestui fond. Pentru anul 2008 se propune o finanțare în mărime de 405.000 lei.

Centrul existent de aflare temporară a cetățenilor străini, identificați în contextul migrației ilegale, a fost pe drept numit de experții internaționali și colaboratorii organizațiilor internaționale drept „închisoare” pentru aspectul său sărăcăcios și neprezentabil. Pentru rezolvarea problemelor legate de finanțarea și amenajarea Centrului de plasare temporară a cetățenilor străini și apatrizilor, a fost implementat, în comun cu OIM, proiectul „Consolidarea managementului migrației în Republica Moldova – MIGRAMOL”. Proiectul a fost finanțat de Comisia Europeană și Guvernul Finlandei și a fost încheiat în iunie 2008. În rezultatul implementării proiectului, a fost dat în exploatare primul bloc al Centrului, cu capacitatea de 100 de persoane. Concomitent, ca parte a aceluiași proiect, în comun cu structurile specializate de cercetare și apărare din domeniul legal, a fost elaborată o bază normativă internă de funcționare a Centrului, în conformitate cu standardele Uniunii Europene.

Analiza comparativă a datelor statistice atestă că activizarea sporită a structurilor de stat ale Moldovei în domeniul încălcărilor de către cetățenii străini este legat direct de apropierea Moldovei cu Uniunea Europeană, transformarea țării în vecinul nemijlocit al UE. După părerea noastră, aceasta s-a datorat și activizării migrației ilegale, inclusiv tranzitorii, tendința cetățenilor străini de a utiliza teritoriul Moldovei pentru trecerea mai departe spre vest.

Principala pedeapsă aplicată străinilor care încalcă regulile de ședere în Moldova este aplicarea amenzilor administrative. Acestea se aplică în 87,76% din cazuri. Expulzarea din țară reprezintă măsura a doua după numărul de aplicări străinilor care au încălcat „legea ospitalității” (6,11%). Micșorarea termenului de ședere s-a aplicat în 4,57% din cazuri. Pedepsele penale pentru infracțiunile comise de străini pe teritoriul Republicii Moldova au constituit 1,56% din cazuri.

1.2.7. Cooperarea Guvernului cu ONG-urile

Implicarea societății civile în politicile migraționiste se axează preponderent pe două domenii esențiale: informarea populației și sesizarea instituțiilor guvernamentale privind anumite probleme, oferirea unor recomandări în vederea diminuării, soluționării problemelor care au tangențe cu migrația populației.

În programele, strategiile de informare ale populației, putem vorbi mai degrabă de o colaborare dintre societatea civilă și organisme internaționale. Ample campanii de informare s-au realizat în domeniul riscurilor migrației ilegale, traficului de ființe umane, dar și alte domenii cum ar fi: protecția împotriva bolilor sexual transmisibile în contextul migrației, utilizarea eficientă a remitențelor, copiii lăsați fără îngrijire părintească etc.

Cele mai multe programe de combatere a traficului de ființe umane au fost realizate de către organisme internaționale: OIM, UNICEF, UNFPA, OSCE.¹⁰ Un rol important în informarea populației privind riscurile traficului de ființe umane îl au organizațiile neguvernamentale ale Republicii Moldova. Printre acestea, menționăm câteva organizații de nivel local și internațional ca: „La Strada”, „Inițiativa Civică”,

¹⁰ Reiko Martin, The EU's Response to the Human Trafficking Situation in Moldova, Department of Eurasian Studies Uppsala University, October 2006

„Compassiune”, „Milena SM”, „Adjuta Civis”, Regina Pacis”, Centrul Național de Cercetare și Informare a Femeilor, Asociația Femeilor Juriști, „Salvați Copiii, ș.a.

Principalele domenii de activitate ale acestora sunt: informarea populației despre pericolul traficului de ființe umane prin intermediul organizării de seminare informative, dezbateri printre elevi și studenți, serviciile „liniei fierbinți”, elaborarea diferitor materiale informaționale, identificarea victimelor traficului și a traficantilor, asistență în reabilitarea socială și psihologică a victimelor.

ONG-urile reușesc să implementeze proiecte de prevenire a traficului și de asistență a victimelor traficului, doar în strânsă colaborare cu structurile de stat ale țării, organizațiile internaționale, organizațiile neguvernamentale de profil din alte țări. Menționăm că, începând din anul 2002, colaborarea cu structurile de stat a devenit mai eficientă. Situația dată a fost condiționată de faptul că organizațiile internaționale și structurile de stat de profil din țări ca cele din UE (Olanda) și SUA au activizat lupta împotriva traficului de ființe umane din Moldova cu scopul exploatării sexuale și au atenționat conducerea Moldovei despre necesitatea prevenirii acestor procese.

Cu susținerea misiunii OIM în Moldova, au fost organizate diferite evenimente de informare a populației despre traficul de femei cu scopul exploatării sexuale și în Transnistria. Organizațiile neguvernamentale din Moldova și Transnistria colaborează în această privință.

Menționăm că, în procesul prevenirii traficului de ființe umane cu scopul exploatării sexuale, vânzării sau lipirii de organe, depistării și pedepsirii traficantilor, sunt implicate structurile ordinii publice de pe ambele maluri ale Nistrului. În alte privințe, însă, legate de reglementarea migrației, monitorizarea și schimbul de informație despre procesele migraționale, o astfel de colaborare lipsește din anul 1998. Republica Moldova se orientează spre cererile Uniunii Europene, în timp ce politicile Transnistriei reies din cerințele de reglementare ale proceselor migraționiste ale Federației Ruse.

Un rol important în promovarea migrației legale și combaterea traficului de ființe umane îl au activitățile desfășurate de către Organizația Internațională a Muncii. Un șir de acțiuni în acest sens au fost implementate în cadrul proiectului regional „Eliminarea traficului de ființe umane din Republica Moldova și Ucraina prin măsuri ale pieței muncii” (2007-2008).

În campaniile de informare trebuie să remarcăm însă și suportul acordat sectorului asociativ de către instituțiile guvernamentale: Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Justiției, Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului, Ministerul Educației și Tineretului, Departamentul Migrațiune, Serviciul Vamal etc. cu toate că deseori colaborarea se reduce deseori la nivel de declarații sau participare comună la întruniri, conferințe, seminare etc.

Sunt unele încercări de asumare reciprocă a schimbului de informație și a responsabilităților în procesul de cooperare, un exemplu în acest sens este Memorandumul de Colaborare încheiat la 23 mai 2008 între trei structuri de stat: Ministerul Afacerilor Interne, Procuratura Generală și Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului) și alte trei nestatale: Organizația Internațională pentru Migrație, misiunea din Moldova, Asociația Femeilor de Cariera Juridică / Centrul pentru Prevenirea Traficului de Femei și Centrul Internațional pentru Protecția și Promovarea Drepturilor Femeii „La Strada”.

În contextul Raportului Comisiei Europene din 4 decembrie 2006 și al împlinirii a doi ani de la semnarea Planului de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană, un grup de 13 organizații neguvernamentale au elaborat și semnat Raportul Independent „Societatea Civilă - pentru o Moldovă Europeană!”. Acesta prezintă rezultatele implementării pe parcursul a doi ani al Planului de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană în cadrul Politicii Europene de Vecinătate și propunea unele recomandări în domeniu. Printre domeniile prioritare, raportul se referea și la problemele privind migrația (migrația legală și ilegală, readmiterea, vize și azil), lupta împotriva crimei organizate (inclusiv traficul de ființe umane).¹¹

Uneori cooperarea dintre guvernul Republicii Moldova și ONG-uri este condiționată de către organismele internaționale prin impunerea unor condiții la acordarea granturilor. În raportul anual al Departamentului de Stat al SUA privind traficul de ființe umane (martie 2007-martie 2008), Guvernului Republicii Moldova i s-a reproșat, pe lângă alte restanțe, și faptul că nu acordă finanțare organizațiilor non-profit pentru asistența victimelor traficului de ființe umane. În urma acestor sesizări de natură să suspende sprijinul financiar acordat Moldovei de SUA pentru combaterea traficului de ființe umane, vice-prim-ministrul a declarat că guvernul va acorda pe viitor mai multe surse financiare ONG-urilor pentru ajutorarea victimelor atât din bugetul de stat, cât și din fonduri extrabugetare.¹²

¹¹ Raportul independent al celor treisprezece reprezentanți ai societății civile din Republica Moldova, „Societatea Civilă - pentru o Moldovă Europeană!”, Chișinău 30 martie 2007

¹² Moldova a decăzut cu o treaptă în Raportul Departamentului de Stat al SUA privind traficul de persoane [5 iunie 2008], <http://>

1.3. Concluzii

Republica Moldova furnizează forță de muncă atât spre țările CSI, cât și spre cele ale UE. Îmbunătățirea nivelului de trai este motivul esențial care îi determinat pe marea majoritate a cetățenilor să plece la muncă peste hotare. Republica Moldova fiind o țară mică, resimte orice fluctuație de persoane; aproximativ o treime din populația activă din punct de vedere economic este implicată în procesul de emigrare și aceasta are un impact negativ asupra proceselor demografice, socio-economice de lungă durată, deși cota migranților moldoveni nu este una semnificativă pentru țările-gazde.

Remitențele reprezintă un element foarte important în susținerea familiilor din Republica Moldova, circa 1,5 mil. de cetățeni trăiesc în gospodării care primesc bani de peste hotare, beneficiari indirecti sunt însă și ceilalți cetățeni. Moldova este pe primul loc în lume privind ponderea remitențelor raportate la PIB. Remitențele sunt orientate preponderent spre consum. Se încearcă la nivel guvernamental, cu sprijinul organismelor internaționale, promovarea utilizării eficiente a remitențelor; aceste acțiuni trebuie să fie însoțite de crearea unui mediu favorabil de investiții, caracterizat de stabilitate și transparență.

Moldovenii continuă încă în număr mare să plece ilegal în țările UE. Condițiile restrictive condiționează identificarea unor căi noi de trecere a frontierelor și costuri mai mari pentru emigrare. Plecarea ilegală îi determină pe migranții moldoveni să se afle în țările-gazdă o perioadă mai lungă de timp, implicând costuri sociale mai mari: distanțarea față de comunitatea de origine, destrămarea familiilor, copii care nu își văd cu anii părinții etc. Promovarea migrației sezoniere în țările UE ar fi benefică atât pentru Republica Moldova, cât și pentru țările-gazdă.

Republica Moldova a înregistrat în ultimii ani schimbări progresive la nivel legislativ și instituțional în ceea ce privește gestionarea migrației. Cu toate acestea, atestăm restanțe în încheierea acordurilor bilaterale cu mai multe țări privind migrația forței de muncă. Acest aspect afectează în primul rând protecția socială a migranților în țările gazdă, dar și sistemul de protecție socială din Moldova. Nu avem politici guvernamentale motivaționale pentru migranți în ceea ce privește contribuția la sistemul de protecție socială. Deși au fost unele încercări, acestea sunt insuficiente; ele nu au fost promovate și nu inspiră încredere celor care muncesc peste hotare.

S-au făcut eforturi considerabile din partea organismelor internaționale, ONG-urilor, dar și a instituțiilor guvernamentale din Moldova în vederea diminuării traficului de ființe umane. Cu toate acestea, traficul de ființe umane continuă să fie o problemă pentru țara noastră, în special sub aspectul implicării unor funcționari publici în organizarea sau/și mușamalizarea cazurilor de trafic, reabilitarea și reintegrarea socială a victimelor traficului etc.

Din punct de vedere al imigrării, Moldova nu este o țară atractivă pentru cetățenii altor state. Politicile privind solicitantii de azil și refugiații sunt tratat racordate la cerințele UE, totuși avem restanțe în ceea ce privește respectarea drepturilor refugiaților și solicitanților de azil, oferirea condițiilor decente de trai și a oportunităților de includere socială.

Vecinătatea cu UE ne oferă unele avantaje de colaborare și un suport financiar considerabil. Uniunea Europeană contribuie cu fonduri pentru consolidarea cooperării transfrontaliere. Republica Moldova a fost prima țară care a semnat în iunie 2008 Parteneriatul de Mobilitate UE și Republica Moldova, care deschide noi perspective pentru Republica Moldova în vederea gestionării, în comun, a fluxurilor migraționale. Însă, unele avantaje nu le valorificăm, cum ar fi acordul privind micul trafic de frontieră cu România, pe care nu l-am semnat încă.

2. ROMÂNIA

2.1. România - în calitate de țară de frontieră a UE

Începând cu 1 ianuarie 2007, România devine membră a Uniunii Europene. Mai mult, România este pe cale de a adera la Spațiul Schengen. Conform Proiectului Strategiei Naționale de Accesare Schengen și Planului de Acțiuni Schengen adoptat de către Guvernul României în septembrie 2007, România va adera deplin la Spațiul Schengen în anul 2011. Aceste documente stipulează că pregătirile pentru aderare vor fi finalizate pe parcursul anului 2010, când Sistemul Integrat European de Securitate la Frontieră al României și Sistemul Bazei de Date Schengen 2 va funcționa și va fi compatibil cu restul sistemelor țărilor-membre UE. Perioada de evaluare și decizia finală de încetare a controlului frontierelor sunt condiționate de îndeplinirea standardelor Schengen de către statele-membre, care aderă la zona Schengen. Decizia finală va fi luată în toamna anului 2010 sau în primăvara anului 2011 de către Consiliul UE. Prin urmare, legislația și instituțiile din România care se confruntă cu problemele de migrație sunt și trebuie integrate în cadrul sistemului instituțional european. De fapt, întreaga filosofie a cadrului instituțional de migrație a României este asemănătoare celei a Uniunii Europene.

După obținerea de către România a statutului de membru al UE, la 1 ianuarie 2007, autoritățile naționale și-au accelerat eforturile în procesul de integrare, un proces de durată. Poziționarea de nou stat-membru reclamă un proces de aliniere treptată la standardele Comunității în domeniul securității transfrontaliere, politicii de vize, cooperării poliției, Sistemului Informatic Schengen, protecției datelor personale – România fiind pe calea aderării la Spațiul Schengen, așteptată pentru anul 2011. Perioada de evaluare, care se desfășoară la momentul de față, și, implicit, decizia finală de încetare a controlului frontierelor este condiționată de capacitatea României de a se racorda standardelor într-o perioadă limitată de timp.

În același timp, poziția strategică a României, în calitate de nouă frontieră de est a UE, sporește riscul unor provocări serioase în relațiile tradiționale de cooperare cu reprezentanții Republicii Moldova și Ucrainei. În timp ce condițiile care se vor impune în domenii precum: controlul transfrontalier, vizele și politicile migraționiste, derivate din criteriul de acces în Spațiul Schengen, devin din ce în ce mai stricte, România caută să stabilească parteneriate diplomatice și strategice cu vecinii săi geografici și geostrategici. În ciuda comunicării fragmentare și a cooperării bilaterale vulnerabile, generate în unele cazuri de proiectarea teritorială, România va continua să depună eforturi pentru consolidarea capacității instituționale și de infrastructură pentru a corespunde standardelor Schengen, cu toate că va rămâne un partener activ în regiune pentru țările din imediata vecinătate a UE (Ucraina și Republica Moldova). De altfel, Politica Europeană de Vecinătate (PEV) nu pare a fi acceptată ca soluție de compromis pentru Ucraina, de exemplu, care a enunțat în declarația de poziție recentă, expusă de Dr. Olexander Derceacov privind PEV și Perspectivele de Cooperare cu UE că „PEV nu face o compensare echitabilă pentru extindere, ceea ce complică obiectiv dezvoltarea relațiilor cu noile state-membre, printre care sunt și importanți parteneri și aliați ai Ucrainei¹³”.

Experiența recentă a statelor-membre central-europene, cum ar fi Polonia, Slovacia și Ungaria (membre ai spațiului Schengen din anul 2007) a demonstrat că politica de (i)migrare a fost una din cele mai spinoase probleme cu care ei au avut de a face. În special, menționăm cazul Poloniei, care a fost forțată să proiecteze un regim strict în ceea ce privește migrația și hotarul său (care se întinde pe 1,200 km de la Marea Baltică până la Carpați), care a devenit oficial unul dintre puținele puncte în Europa unde mobilitatea spațială a oamenilor putea fi controlată pe axa de est-vest. Profesorul Kristina Iglicka, economist și demograf social din Polonia, a pus în discuție problema încă în perioada aderării Poloniei la Spațiul Schengen, problemă care ar fi actuală astăzi și pentru România: „întrebarea la care trebuie să răspundem este cum să facem ca

¹³ Citat din http://www.fesukraine.kiev.ua/Dokument/der_enp.pdf.

frontierele externe ale UE să fie cât mai prietenoase posibil în ceea ce privește migrația legală și cât mai restrânse în ceea ce privește privind migrația ilegală”.

2.2. Tendințele de migrație în România

2.2.1. România - în calitate de țară de tranzit și țară de destinație

Faptul că România va continua să rămână o țară de origine în termeni de imigrație, în timp ce sporește necesitatea de forței de muncă în sectoarele economiei, cu siguranță va influența tendințele viitoare. Se presupune că, în viitorul apropiat, România va deveni o destinație atractivă pentru imigranți, în special pentru cei din țările terțe. În plus, emigrarea forței de muncă calificate din România va forța antreprenorii locali să viziteze câteva țări terțe pentru a găsi forța de muncă, pentru de a-și menține astfel afacerile.

În aceste circumstanțe, Comisia Națională Română de Prognoză estimează că, în scurt timp, până în 2013, în piața forței de muncă a României vor activa 200.000 – 300.000 cetățeni străini. Este binecunoscut faptul că ramurile economiei care au nevoie de forță de muncă sunt construcțiile și agricultura. România se așteaptă ca industria turismului și serviciilor medicale să resimtă la rândul lor necesitatea forței de muncă, ceea ce va atrage mai mulți străini decât se întâmpla acum câțiva ani. Este adevărat că, potrivit legislației, formalitățile la care va fi supus un angajator sunt mult mai complicate în comparație cu formalitățile necesare a fi îndeplinite de cineva care angajează un cetățean român.

În septembrie 2008, Oficiul Român pentru Imigrări (ORI) avea la evidență aproximativ 43 588 cetățeni străini cu reședință legală în România.

Tabelul 4. Străini care locuiesc legal în România, Septembrie 2008.

Țara de origine	Numărul de persoane
Republica Moldova	10, 973
Turcia	8, 677
China	6,759
Siria	1, 971
SUA	1, 559
Liban	1, 443
Irak	1, 063
Ucraina	1, 051
Iran	954
Serbia	1,156
Alte țări	7, 983
Total	43, 588

Conform datelor disponibile la Ministerul Educației pentru anul 2007, cel mai mare număr de străini cu reședință în România, pentru scopuri de învățământ, provin din Republica Moldova (5,725 persoane), Tunisia (987 persoane), Grecia (798) și Ucraina (466). În ceea ce privește imigranții cu reședință temporară, Republica Moldova este din nou pe primul loc (11,852 persoane), urmată de Turcia (6,227 persoane) și China (4,366). Imigranții cu reședință permanentă în România, în marea lor majoritate, provin din China (1,070), Turcia (976) și Siria (757).

După cum a fost prevăzut, regiunile României preferate de către imigranți sunt cele cu un înalt nivel de dezvoltare economică. Majoritatea imigranților trăiesc în București (17,132 persoane), Timișoara (3,403 persoane), Cluj (3,332 persoane), Iași (3,158 persoane). Totuși, cei cu reședință permanentă preferă regiunea Ilfov (282 persoane), vecinătatea Bucureștiului și Constanței, partea de sud-est, regiunea țărmului Mării Negre (262 persoane).

În ceea ce privește cerințele de ședere în România, în primele luni ale anului 2008, au fost prezentate 55,920 formulare de aplicare, 47,391 din care cereau reședință temporară și 8,529 - cea permanentă. În ultimii ani, statisticile oficiale indică creșterea semnificativă a numărului celor care solicită reședință temporară în România, ceea ce din nou sugerează că această țară devine una din țările-țintă, în special în contextul

semnării în ultimul timp a numeroase acorduri cu țările vecine. Și mai evidentă este creșterea numărului celor cu permis de ședere permanentă pe teritoriul României: 4,985 în iunie 2007, comparat cu 8,529 în iunie 2008. În primul semestru al anului 2008, au fost înregistrate 4,920 solicitări de ședere în România pentru o perioadă care depășește 3 luni, fiind completate de persoane care vin în Uniunea Europeană și Europa de Sud-Est; 186 permise au fost emise de filialele teritoriale ale ORI, instituția lucrând în ultimii ani la consolidarea filialelor sale.

În ceea ce privește cetățenii UE, în aprilie 2008 erau înregistrați 17,619 cetățeni UE care locuiau în România, majoritatea fiind din Italia (4,366 persoane), Germania (3,268 persoane) și Franța (2,298).

Tendențele privind migrarea ilegală în România au sporit. În 2007, Poliția Română de Frontieră a reușit să rețină 331 de grupuri, cu un număr total de 1,083 imigranți ilegali și 135 traficanți, în comparație cu 232 grupuri cu 738 imigranți ilegali și 127 traficanți în 2006. De asemenea, în 2007, agenții de drept români au depistat în România 672 imigranți ilegali, comparativ cu 537 în 2006. Aceasta demonstrează creșterea dramatică a numărului de persoane care folosesc pașapoarte române (sau bulgare) false pentru a veni în România.

Analizând numărul deciziilor privind deportările/reîntoarcerile emise de ORI în 2007 (4,470 persoane), care este cu 7% mai mare decât în 2006, putem trage concluzia că o astfel de creștere pare a fi normală, luând în considerație intensificarea generală a imigrației. În general, majoritatea cetățenilor non-UE deportați de către autoritățile Române provin din Turcia (1,337 persoane), Republica Moldova (1,304 persoane) și China (431). În 2205 de cazuri, România a deportat imigranți ilegali. Alții 1,394 au fost deportați la cerere și 489 din cauza faptului că România a refuzat solicitările lor pentru reședință. În general, în 2007, cea mai mare presiune imigratoare a parvenit din Republica Moldova și Turcia.

În 2007 au fost adoptate deciziile privind un număr de 4,044 străini care au fost rugați să părăsească teritoriul României, 88% din care au respectat deplin decizia. 12% nu s-au conformat, continuând să trăiască în România. ORI a fost foarte activ în acest sens, lucrând asupra identificării celor care au refuzat să accepte astfel de decizii, făcându-i să accepte lucrurile așa cum sunt. Este evident că cooperarea cu alte organizații, cum ar fi Oficiul Internațional pentru Migrare, s-a dovedit a fi foarte importantă, deoarece 8 dintre persoanele menționate mai sus au fost asistate în acest proces de repatriere voluntară. Totuși, pentru 257 străini care practic nu au fost găsiți pentru a părăsi România timp de 24 ore, ORI a contactat Procurorul Biroului pe lângă Curtea de Apel, pentru a-i supune unui arest public.

În ultimii ani, ORI a avut un rol foarte important în ceea ce privește străinii care au decis să părăsească teritoriul României, contribuind astfel la diminuarea laturii negative a acestui fenomen, când persoanele decid să nu respecte decizia de repatriere. Este important de menționat că, în acest context, a sporit capacitatea de administrare a informației de către unitățile responsabile ale ORI precum și au fost optimizate capacitățile operaționale de distribuție a datelor specifice necesare privind persoanele din cadrul diferitor organe ale Guvernului (ORI, Poliția, Vama, Departamentele Decentralizate a Muncii, Jandarmeria Națională etc.). Pe lângă aceste categorii, 1,914 persoane s-au conformat deciziei de repatriere (1,754 deja au părăsit teritoriul României sau sunt pe cale de plecare), 8 au solicitat azil, acceptând procedura de evaluare, 68 au făcut apel la deciziile privind repatrierea lor. De asemenea, 31 sunt în urmărire, deoarece ei au depășit ultimul termen de plecare din România; 5 sunt de fapt escortați înapoi acasă și 3 sunt plasați în Centre, cu scopul de a fi pregătiți pentru repatriere cu escortare. 2 străini au beneficiat de asistența Organizației Internaționale pentru Migrație (OIM), solicitând voluntar să plece acasă.

Numărul redus de persoane, cazurile cărora au ajuns în vizorul OIM, arată că rolul acestor instituții mai trebuie promovat și că beneficiarii interesați care au decis să vină în România nu doresc să fie reînțorși acasă. În primul semestru al anului 2008, 201 străini au fost repatriați, ceea ce este cu 14,5% mai puțin decât în primul semestru al anului 2007. În acest context, este foarte important de ținut cont de schimbările recente din legislație, și anume o procedură mai strictă de escortate a unei persoane înapoi acasă. Din nou, în primul semestru al anului 2008, 153 străini care trebuiau să părăsească România timp de 24 ore, dar nu au putut fi găsiți, au fost puși în situația când ORI s-a adresat la Biroul Procurorului pe lângă Curtea de Apel, pentru a-i supune arestului public. În acest sens, de asemenea trebuie accentuat rolul ORI, pentru a sublinia că cei care nu respectă legile și procedurile României trebuie trași pe deplin la răspundere.

În ceea ce privește solicitanții de azil, trebuie de făcut o diferențiere clară între persoanele care solicită azil, persoanele care au primit o formă de protecție (statut de refugiat, protecție subsidiară sau protecție temporară) și alte categorii de migranți. Cea mai evidentă deosebire constă în faptul că pe când solicitanții de azil (persoane care au primit o oarecare protecție) au fost forțați să-și părăsească țările de origine din cauza că viața sau libertatea lor era în pericol, în cazul migrației persoanelor, decizia de a părăsi țara de

origine din diferite motive și de a se stabili temporar sau definitiv pe teritoriul altor state le aparține; motivele lor pot fi de natură economică, socială, culturală sau familială.

Pornind de la acest principiu, prin ratificarea de către România a unui șir de documente internaționale, statul și-a asumat obligațiunea de a asigura accesul liber la procedurile de azil și privind principiile de neîntoarcere (interzicerea măsurilor de reîntoarcere, expulzarea, extrădarea unui solicitant de azil sau a unei persoane sub protecție). De asemenea, s-a convenit asupra asistenței pentru această categorie de persoane, negând procedurile de azil, după care vor primi o formă de protecție.

După adoptarea primei legislații și crearea mecanismului instituțional cu competențe în acest domeniu în 1992, a urmat o creștere a numărului solicitanților de azil cu 50% în 1993. Cea mai mare creștere a fost înregistrată în 2001, după implementarea Ordinului Guvernului Nr. 102/2000 (privind refugiații în România).

Conform datelor ORI, peste 810 persoane au primit o formă de protecție în România, dintre care 549 adulți și 261 copii; majoritatea provenind din Irak, Iran, Palestina și Congo.

În ultimii ani, numărul solicitărilor de azil este în creștere. Conform statisticilor ORI, în 2007 605 cetățeni străini au aplicat pentru azil în România, nici una din aceste solicitări nefiind respinsă. Cifrele arată o creștere de aproximativ 40% în comparație cu anul 2006, când au fost completate 381 solicitări. Toate aceste persoane au trecut printr-o procedură strictă de verificare cu scopul determinării identității lor și 578 străini au fost verificați pentru antecedente penale. Tuturor solicitanților le-au fost luate amprentele și 562 persoane au fost verificate prin Sistemul Automat de Identificare al Amprentelor (SAIA).

De asemenea, solicitanții, cu excepția celor reținuți în Centrele pentru persoanele aflate sub arest public (localizate în Otopeni și Arad), au primit un act de identitate. Cei care nu au fost acceptați, fie au fost considerați neacceptați, fie au fost adoptate decizii impunându-i să părăsească România. În 2007 533 de cazuri au fost soluționate administrativ: 314 au primit refuz, 117 au fost aprobate – 107 cu statut de refugiat și 6 cu protecție subsidiară – 106 transmise spre anchetă inițială și 97 total aprobate. Restul sunt în stadiul de procesare. Numărul sporit al acestor anchetări în 2007, este parțial explicat prin numărul sârbilor ilegali, de origine romă, care solicită azil în România. În 2007 ORI a fost de asemenea contactat de 75 persoane, solicitând acces la noua procedură de evaluare pentru primirea azilului. 40 persoane nu au fost acceptate, dar la 35 persoane le-a fost permisă inițierea noii proceduri. 262 reclamații au fost emise privind deciziile ORI de a respinge aceste cercetări. Tribunalul a acceptat 10 cazuri, permițând persoanelor să obțină statutul de refugiat în România și a decis că 9 persoane vor beneficia de protecție subsidiară.

În primele luni ale anului 2008 407 persoane au solicitat azil în România, 40 din care solicitau să fie acceptați în runda a doua. În comparație cu aceeași perioadă din anul precedent, creșterea este mai mult decât evidentă și asociată cu trecerea ilegală a frontierei de nord a României. Trebuie de menționat că un număr semnificativ de solicitări a venit din partea Irakului – țară unde conflictele și lipsa autorității instituțiilor de stat a afectat direct întreaga populație. O observație interesantă este că nu a fost găsit niciun refuz al posibilității de emitere a solicitării de azil în primele luni ale anului 2008. În ceea ce privește formele de asistență oferite de către Statul Român, 516 solicitanți de azil au fost susținuți de către Centrele regionale ale oficiului, inclusiv prin suport financiar.

Responsabilitățile privind azilul, îndeplinite de ORI rămân a fi un domeniu foarte important în promovarea legislației române. Fiind deja membru al UE, România este cointerată în integrarea normelor și standardelor europene în politicile și legislația sa internă. Un exemplu ar fi pregătirea pentru implementarea programului DUBLIN II, care va permite o împărțire mai eficientă a responsabilităților între instituții la nivel european. Astfel, solicitanții de azil se pot oricând adresa la agenția națională. Autoritățile române au început deja să coopereze cu sistemul DUBLIN, oferind date despre situația persoanelor din țările terțe care aplică pentru azil, care trebuie luați în considerație de către România.

2.2.2. România - în calitate de țară de origine

Statisticile privind românii care pleacă din țară sunt neclare și contradictorii. De obicei este admis că Ministerul Afacerilor Externe (MAE) este responsabil de păstrarea evidenței cetățenilor români aflați peste hotare și, de asemenea, responsabil de menținerea relațiilor cu comunitățile române stabilite în întreaga lume. De fapt, MAE face speculații despre numărul românilor stabiliți în străinătate, într-o formă sau alta.

Există două motive din care Guvernul României nu poate stabili oficial numărul imigranților români. În primul rând, legislația română a garantat cetățenilor români dreptul la libera circulație. Cetățenii români care călătoresc în străinătate nu sunt obligați să declare din ce motiv părăsesc țara, unde pleacă și care este scopul călătoriei. Există o recomandare generală pentru cetățenii români, în special cei care intenționează să se stabilească peste hotare pentru o perioadă îndelungată, de a se înregistra la una din misiunile diplomatice sau consulare ale României. Dar, în realitate, această înregistrare nu este dusă la bun sfârșit.

În al doilea rând, de la aderarea României la UE, călătoriile românilor în interiorul UE sunt absolut libere. Un român poate călători în interiorul UE chiar și fără pașaport, fiindu-i de ajuns un obișnuit act de identitate, pentru verificarea de la frontieră.

Statistica arată că principalele țări alese de imigranții români sunt țările-membre ale UE, în special Italia și Spania. Explicația este că Italia și Spania au depășit etapa de creștere economică, oferind lucrătorilor români salarii mai mari decât cele pe care le-ar putea primi în România. De asemenea, asemănarea culturală între Italia, Spania și România (în termeni de limbă, obiceiuri, stil de viață etc.) a fost percepută ca o încurajare. În general, italienii și spaniolii au fost foarte toleranți cu românii, care s-au simțit confortabil și nu au fost nevoiți să facă față unor obstacole semnificative în intențiile lor de integrare. De asemenea, trebuie de menționat că Italia și Spania au fost printre primele țări UE care și-au deschis piețele de muncă pentru cetățenii români.

Pe lângă Spania și Italia, comunități semnificative de imigranți români puteau fi regăsite în Germania, Franța și Marea Britanie. De asemenea, imigranții României tindeau să ajungă dincolo de țările europene, în special în Noua Zeelandă, Australia și Canada. Totuși, Statele Unite rămân o importantă țară de destinație pentru emigranții de origine română. Conform estimărilor, numărul românilor care s-au stabilit peste hotare variază de la 1,5 la 5 milioane. În general, este considerat că 70-75% din ei se află în țările UE.

Din cauza lipsei unor date statistice, este dificil de a stabili care este impactul aderării României la UE asupra fluxului de migrație. Dar, fără îndoială, deschiderea piețelor forței de muncă pentru români în Europa a fost sesizată ca o mare oportunitate pentru mulți din ei. După aderarea la UE, există motive importante de a considera că fluxul migrației de ieșire a sporit considerabil. În octombrie 2007, Dl. Johan Ten Geuzendam, Șeful Direcției de monitorizare a forței de muncă în Comisia UE, a declarat că aproximativ 850.000 români activează pe teritoriul Uniunii Europene și sunt în mare parte reprezentați de lucrători necalificați. De fapt, Dl. Geuzendam a subliniat că ei sunt chiar mai puțin calificați decât cei mai necalificați lucrători din UE (Business Standard, 1 Octombrie 2007). În Raportul Băncii Mondiale, elaborat la finele anului 2007, România s-a plasat pe locul 10 printre țările lumii, în termeni de banii remiși de emigranți: 6.8 miliarde USD¹⁴.

Toate cifrele, la care se adaugă percepția generală socială, ne permit să conchidem că românii au profitat din plin de oportunitatea ce le-a fost oferită odată cu aderarea la UE în ceea ce privește libera circulație. De asemenea, conform percepției sociale, principala categorie socială a celor emigrați din motive economice în ultimii ani a fost compusă din tineri (în jur de 30 de ani), cu abilități slabe, provenind din regiuni rurale sau privați de drepturi de cetățeni. De asemenea, ei nu au emigrat pentru totdeauna, din momentul în care continuau să trimită bani înapoi în comunitățile lor, să construiască case și să cumpere imobile. De asemenea, faptul că România a făcut față unui mare flux de emigrare, ilustrat de numeroasele istorii dramatice aduse de către mass-media despre copiii lăsați sub supravegherea rudelor de către cuplurile emigrate. În acest sens, în ultimii ani apar numeroase probleme sociale și opinia publică îndeamnă Guvernul să elaboreze o politici sociale pentru acești copii.

Impactul economic al migrației forței de muncă în România încă nu a fost evaluat în termenii corespunzători. Unicul lucru cert este că volumul remitențelor a crescut continuu până în 2006. În 2002, volumul remitențelor a fost estimat la aproximativ 1,5-2 miliarde USD, România fiind plasată pe locul 23 în topul celor 30 țări în dezvoltare cu volum mare de remitențe primite în acea perioadă¹⁵. Rapoartele recente au arătat că de atunci volumul remitențelor practic s-a triplat: Banca Națională a României a raportat o sumă record de 4,8-5,3 miliarde EUR pentru anul 2006. Se pare că cea mai mare parte a acestor bani este folosită pentru îmbunătățirea standardelor generale de viață a gospodăriilor migranților, și doar o mică parte este investită în activitățile antreprenoriale¹⁶.

În ceea ce privește aspectele economice pozitive pentru gospodării, implicarea larg răspândită a românilor în migrația forței de muncă are câteva consecințe negative în același timp, în special asupra vieții familiilor

14 Agenția de știri Mediafax, 2 decembrie 2007

15 Pentru detalii, vedeți "Romania", Rezumatul Politicii Foculate de Migrare 2007, No.9, extras la 25 Septembrie din http://www.focus-migration.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Laenderprofile/CP_09_Romania.pdf

16 Pentru detalii, vedeți "Remitențele – O Punte între Migrare și Dezvoltare?", Rezumatul Politicii Foculate de Migrare 2006, No 5, extras la 25 Septembrie 2008 din http://www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/PBo5_Remit.pdf.

afectate. Probabil, problema cea mai complicată este abandonul temporar al minorilor de către părinții lor lucrători migranți. La începutul anilor '90, era atestată o tendință de migrare a unui singur membru al gospodăriei, astfel doar un singur membru al familiei (de obicei tatăl) era absent. Este cert că de atunci, a crescut numărul femeilor implicate în migrația forței de muncă. Acum este obișnuită emigrarea cuplurilor, lăsând minorii fără supravegherea directă a părinților. Acești copii nu sunt neapărat abandonați; mai degrabă rolul părinților este asumat de rude, vecini sau prieteni. Totuși, lipsa supravegherii directe a părinților a dus la creșterea numărului problemelor sociale printre copii și adolescenți și autoritățile responsabile de protecția copiilor au fost nevoite să formuleze politici de monitorizare a acestei situații.

La sfârșitul anului 2006, aproximativ 60,000 copii au fost identificați de către Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului ca fiind supuși riscurilor, deoarece ambii părinți lucrează peste hotare; într-o treime din cazuri (21,400), copiii au fost lipsiți de ambii părinți¹⁷.

La un alt nivel, discursurile politice recente au recunoscut problemele emigrației. Orice mare partid din România discută acest fenomen în baza a două idei principale. Prima este de a reclama faptul că românii pleacă din România din cauza condițiilor locale nesatisfăcătoare. A doua este de a-i reîntoarce. De fapt, în prezent suntem martori a unei adevărate competiții între liderii politici privind readucerea românilor care au plecat în ultimii ani din România.

Este rezonabil de a afirma că în anii următori un număr considerabil de români va continua să emigreze. De asemenea, este rezonabil de a menționa că principalele țări-ținte ale imigranților români vor rămâne neschimbate. Pe de altă parte, creșterea economică a României și recesiunea în unele țări preferate de români ar putea estompa procesul. Reputatul expert Dl. Rainer Munz, Șeful Direcției de Cercetare și Dezvoltare cu Erste Bank, a afirmat recent că, pentru români, emigrarea în Europa de Vest își va pierde sensul în viitor. Curând putem să ne regăsim în situația când așa țări ca Republica Cehă, Polonia sau Slovenia vor raporta mai mult imigrație decât emigrație¹⁸.

2.3. Politicile de Migrație a Uniunii Europene

Statele-membre ale Uniunii Europene trebuie să ia în considerație seriile de politici migraționiste, pentru a administra eficient astfel de procese ca: stabilirea eficientă și politica de control a fenomenului migrației, politica de consolidare a legislației în combaterea migrației ilegale și angajării ilegale a lucrătorilor străini, integrarea politicii pentru imigranți și politicii privind cooperarea internațională în domeniul migrației.

Conform EUROSTAT¹⁹, țările UE pot să se aștepte la o descreștere considerabilă a populației apte de muncă în următoarele 4-5 decade. Prin urmare, toți membrii UE sunt de acord cu ideea că un management global și coerent al fenomenului de migrație ar contribui la evoluția întregii Uniuni Europene. Membrii UE, implicit Comisia UE, trebuie să gestioneze în mod continuu și corespunzător procesele, în loc de a reacționa spontan la evoluțiile naturale, haotice. Datorită specificului politicilor de integrare europeană, care implică deschiderea piețelor forței de muncă și libera circulație a persoanelor pe întreg teritoriul Uniunii, fiecare decizie adoptată de o singură țară influențează imediat fluxul de migrație printre celelalte țări membre. Astfel, membrii UE au decis să urmeze o politică comună cu privire la migrație și Comisia Europeană a fost abilitată să propună elaborarea acestei politici. O mare parte a acestei politici comune este astăzi parte a aquis-ului comunitar. Această politică de gestionare a migrației în UE, prin intermediul unor acțiuni coordonate, a examinat necesitățile de lucru ale pieței comune și evoluția demografică a țărilor UE. Aceste provocări sunt foarte importante pentru mediul european în viitorul apropiat.

După lucrările Conferinței cu Privire la Migrația Legală din Lisabona (septembrie 2007), Comisarul European Dl. Franco Frattini a declarat că²⁰: „Migrația ilegală trebuie percepută ca un fenomen inevitabil a lumii contemporane, și nu ca o amenințare. Pentru Uniunea Europeană, acest fenomen este un avantaj, luând în considerație descreșterea forței de muncă în decadele următoare. Pe de altă parte, trebuie să luăm în considerație statisticile, care arată că 85% a forței de muncă slab calificate care imigrează în lume, ajung în Uniunea Europeană și doar 5% ajung în Statele Unite. Între timp, 55% forței de muncă mediu și înalt calificate care imigrează pleacă în Statele Unite și doar 5% vin în UE. Trebuie să modificăm aceste statistici printr-o nouă viziune și politici noi”.

17 Statisticile Internaționale ale Departamentului Guvernamental pentru Protecția Drepturilor Copilului.

18 Citat de "Săptămâna Financiară", 25 iulie, 2008.

19 EUROSTAT represents the Statistical Office of the European Communities, retrieved from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL

20 Lisbon High Level Conference regarding Migration, September 2007, http://aps.mai.gov.ro/pagini/inf_publice/Migratia_si_azilul_in_Romania_2007.pdf

2.3.1. Revizuirea Legislației de Bază

1. Directiva Consiliului 2001/55/CE cu privire la standardele minime pentru acordarea protecției în ceea ce privește influxul în masă a persoanelor deplasate și cu privire la măsurile de promovare a balanței eforturilor între Statele Membre privind primirea acestor persoane și suportarea consecințelor referitor la aceasta.
2. Directiva Consiliului 2003/9/CE din 27 ianuarie, cu privire la standardele minime pentru primirea solicitanților de azil în UE – această directivă stabilește un minim de standarde pentru primirea solicitanților de azil.
3. Regulamentul Consiliului (CE) Nr. 343/2003 din 18 februarie 2003, stabilind criteriile și mecanismele de determinare a statelor-membre responsabile pentru examinarea aplicărilor pentru azil adăpostiți în unul din statele-membre de către o țară terță națională – o politică comună cu privire la azil, inclusiv Sistemul Comun European pentru Azil este elementul constitutiv al obiectivelor Uniunii Europene de stabilire progresivă a domeniului de libertate, securitate și justiție, deschise pentru acei care, fiind forțați de circumstanțe, caută protecție legitimă în cadrul Comunității. Regulamentul Consiliului se bazează pe metoda care va crea posibilitatea determinării rapide a statului-membru responsabil, precum și garantarea unui acces efectiv la procedura de determinare a statutului de refugiat, fără a compromite obiectivele procesării rapide a solicitărilor de azil.
4. Tratatul de la Lisabona²¹ - capitolul IV – Domeniul de libertate, securitate și justiție – Regulamentul Comisiei (CE) 1560/2003 din 2 septembrie 2003, stabilind reguli detaliate pentru aplicarea Regulamentului Consiliului (CE) No. 343/2003, stabilind criteriul și mecanismele de determinare a statelor-membre responsabile pentru examinarea aplicărilor pentru azil adăpostiți în unul din statele-membre de către o țară terță națională.

Ratificarea de către România

Președintele României Traian Băsescu a ratificat Tratatul de la Lisabona la 11 martie 2008; rolul Tratatului era de a reforma Uniunea Europeană înlăturând deficiențele Constituției și îmbunătățind tratatele curente UE și CE, fără a le înlocui.

Parlamentul Român a adoptat la 4 februarie Tratatul de la Lisabona cu 387 voturi pro. România a fost al patrulea stat-membru care a ratificat Tratatul, urmând Ungaria, Slovenia și Malta. Tratatul a fost semnat la 13 decembrie 2007 la Summit-ul din Lisabona, Portugalia.

5. Directiva Consiliului 2003/86/EC din 22 septembrie 2003, cu privire la dreptul de reunificare a familiei – conform acestei Directive, măsurile privind reunificarea familiei trebuie adoptate în conformitate cu obligația de a proteja familia și de a respecta viața familiei nu au fost prezentate în mai multe instrumente și legi internaționale. Directiva respectă drepturile fundamentale și urmărește principii particulare, recunoscute de Articolul 8 al Convenției Europene pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale și în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.
6. Directiva Consiliului 2004/83/EC din 29 aprilie 2008, privind standardele minime pentru calificare și statut de cetățean al țării terțe sau apatrid, ca refugiați sau persoane care altminteri au nevoie de protecție internațională și conținutul protecției este garantat – obiectivul principal al acestei Directive este, pe de o parte, de a asigura ca statele-membre vor aplica criteriul comun pentru identificarea persoanelor care într-adevăr au nevoie de protecție internațională, și, pe de altă parte, de a asigura că acel nivel minim de beneficii să fie disponibil pentru aceste persoane în toate statele-membre. Ajustarea regulilor pentru recunoașterea și conținutul statutului de protecție subsidiară și de refugiat trebuie să ajute la limitarea deplasărilor secundare ale solicitanților de azil între țările-membre, unde astfel de deplasări sunt cauzate de diferențele în cadrul juridic.
7. Directiva Consiliului 2004/114/EC din 13 decembrie 2004, privind admiterea cetățenilor țărilor terțe care călătoresc pentru învățământ, programe de schimb de studenți, training-uri și voluntariat – pentru

²¹ Tratatul semnat de către Șefii Guvernelor de Stat a 27 state-membre în Lisabona la 13 decembrie 2007, oferă UE instituții moderne și metode de lucru optimizate pentru a aborda efectiv și eficient provocările actuale din lume. Într-o lume în continuă schimbare, europenii expun așa probleme ca: globalizarea, schimbările climatice și demografice, de securitate și de energie. Tratatul de la Lisabona consolidează democrația în UE și capacitatea sa de promovare a intereselor zilnice ale cetățenilor săi

stabilirea treptată a unui domeniu de libertate, securitate și justiție, această Directivă prevede măsuri care trebuie adoptate în domeniile de azil, imigrație și protecția drepturilor cetățenilor țărilor terțe. Directiva prevede că Consiliul trebuie să adopte măsuri privind politica de imigrare cu privire la condițiile de intrare și reședință, și standardele cu privire la procedurile de eliberare de către statele-membre a vizelor pe termen lung și permiselor de reședință.

8. Directiva Consiliului 2005/71/CE din 12 decembrie 2005, privind admiterea cetățenilor țărilor terțe care călătoresc cu scopuri de cercetări științifice – această Directivă trebuie să contribuie la atingerea acestor obiective prin a monitoriza admiterea și mobilitatea cu scopuri de cercetare a cetățenilor țărilor terțe pentru șederea pe un termen mai mare de trei luni, cu scopul de a face Comunitate mai atractivă pentru cercetătorii din întreaga lume și de a-i fortifica poziția de Centru internațional pentru cercetare.
9. Programul de la Haga pentru consolidarea zonei de libertate, securitate și justiție în cadrul Uniunii Europene – cuprinde perioada 2005 – 2009, conține toate aspectele ale politicilor privind libertatea, securitatea și justiția, inclusiv dimensiunile internaționale, drepturile fundamentale și cetățenia, azilul și imigrația, managementul frontierelor, integrarea, lupta împotriva terorismului și crimei organizate, cooperării poliției și organelor de drept și legea civilă.

Peste cinci ani după reuniunea Consiliului Europei la Tampere, liderii UE au considerat că este timpul pentru o nouă ordine de zi pentru a permite Uniunii de a fortifica realizările și de a face față noilor provocări pe care va trebui să le înfrunte. În acest scop, Consiliul European a adoptat noul său Program multianual de la Haga. Programul de la Haga este un Program de cinci ani pentru a întări cooperarea în domeniul justiției și afaceri interne la nivelul UE din 2005 până în 2010. El are drept scop transformarea Europei într-o zonă de libertate, de securitate și de justiție.

Obiectivul Programului de la Haga este de a îmbunătăți capacitatea comună a Uniunii și a statelor-membre de a garanta drepturile fundamentale, minimul de garanții procedurale și accesul la justiție, pentru a oferi protecție persoanelor nevoiașe în conformitate cu Convenția de la Geneva și alte tratate internaționale, a regla fluxurile de migrație și controlul frontierelor externe ale Uniunii, a lupta împotriva crimei transfrontaliere organizate și a reprimă pericolul terorismului, a realiza potențialul Europolului și EUROJUST-ului, de a promova recunoașterea mutuală a deciziilor judiciare și certificatele în materie civilă și criminală, și de a elimina obstacolele legale și judiciare în neînțelegerile de gen familial și civil cu implicări transfrontaliere. Acesta este un obiectiv care trebuie atins în interesul cetățenilor Uniunii Europene prin elaborarea unui Sistem Comun de Azil și îmbunătățirea accesului la tribunale, poliție și cooperare judiciară, ajustarea legilor și dezvoltarea politicilor comune.

În 2005, Planul comun de Acțiuni al Consiliului și Comisiei Europene a stabilit prioritățile pe care trebuie focusat Programul de la Haga pentru următorii ani. Strategia de dimensionare externă a zonei de libertate, securitate și justiție, de asemenea, a fost întocmită în același context.

Imigrația și Azilul a fost în top-ul agendei de la Haga în ceea ce privește prevenirea terorismului. Liderii UE au decis să utilizeze majoritatea calificată pentru luarea deciziilor în domeniul azilului, imigrației și problemelor controlului frontierelor; imigrația legală rămânând supusă unanimității.

În domeniul azilului, imigrației și controlului de frontieră, Programul de la Haga conține următoarele măsuri principale:

- ◇ Sistem de Azil European comun, cu o procedură comună și statut uniform pentru cei cărora li se oferă azil sau protecție pentru anul 2009;
- ◇ Măsuri de angajare legală pentru străini în UE, conform cerințelor piețelor forței de muncă;
- ◇ Cadru European de garanție a integrării reușite a migrantilor în societățile-gazdă;
- ◇ Parteneriat cu țări terțe pentru îmbunătățirea sistemelor de azil, stopare a imigrației ilegale și implementarea programelor de restabilire;
- ◇ Politica de expulzare și reîntoarcere a imigrantilor ilegali în țările de origine;
- ◇ Fond pentru gestionarea frontierelor externe;
- ◇ Sistemul de Informații Schengen (SIS II) – o bază de date de persoane pe numele cărora au fost emise mandate de arestare și furt de obiecte să fie pus în funcțiune în 2007;
- ◇ Reguli comune pentru vize (centre comune pentru aplicare, introducerea datelor biometrice în sistemul informațional de vize);

În domeniul justiției și securității, Programul de la Haga evidențiază următoarele măsuri principale:

- ◇ Informația de la poliție să fie disponibilă între toate țările UE (amenințarea securității unui alt stat UE trebuie imediat semnalizată);
- ◇ Deconspirarea elementelor fundamentaliste și implicarea indivizilor în activitățile teroriste;
- ◇ A face uz de Europol, oficiile poliției UE și ale EUROJUST-ului²², cooperarea organelor de drept ale UE;
- ◇ Asigurarea cooperării justiției civile și criminale de-a lungul frontierelor și aplicarea deplină a principiului de recunoaștere mutuală.

2.3.2. Priorități de Bază ale Politicii pentru 2005-2010

La 10 mai 2005, Comisia a adoptat Planul de Acțiuni, foaia de parcurs de implementare a Programului de la Haga, care a identificat zece domenii prioritare pentru 2005-2010. Planul de Acțiuni preia în general prioritățile pentru libertate, justiție și securitate, stabilit în Programul de la Haga – aprobat de Consiliul European în noiembrie 2004 – și îi transformă în acțiuni concrete, inclusiv orarul pentru adoptarea și implementarea lor.

El identifică zece domenii prioritare de acțiune. Aceste domenii/capitole principale sunt ținte decisive pentru elaborarea unei politici comune efective și de coeziune pentru imigrație. Ele au fost identificate după evaluarea făcută la sfârșitul programului de la Tampere și după finisarea examinării tendințelor economice și demografice în Europa și în lume. Iată prezentarea lor:

1. *Drepturile fundamentale și cetățenia: dezvoltarea politicilor de intensificare a cetățeniei, monitorizarea și promovare respectului pentru drepturile fundamentale.*

Drepturile fundamentale se află în centrul proiectului european ce atestă integrarea Cartei Drepturilor Fundamentale în Constituție. Uniunea Europeană este angajată în respectarea drepturilor fundamentale, dar este și implicată activ în promovarea lor. Pentru următorii cinci ani, va fi în continuare promovată protecția informației personale și lupta împotriva discriminării, sub toate formele sale. De asemenea, Comisia Europeană va continua eforturile de combatere a violenței împotriva femeilor și va oferi suport victimelor, în colaborare cu statele-membre. O atenție specială va fi acordată drepturilor copilului. Programul Daphne II va continua susținerea organizațiilor europene care elaborează măsuri și acțiuni de prevenire sau combatere a tuturor tipurilor de violență împotriva femeilor și copiilor, și protecția victimelor și grupurilor de risc. De altfel, Grupul Comisarilor cu privire la Drepturile Fundamentale va insista pe acest segment printre diferite activități ale Comisiei în favoarea copiilor.

În 2005, Comisia a propus transformarea Centrului European de Monitorizare pentru Rasism și Xenofobie în Agenția Drepturilor Fundamentale. Agenția va constitui un punct de referință pentru societatea civilă: va promova dialogul la nivel european și va contribui la creșterea conștientizării a publicului general. Alte sarcini ale Agenției vor fi de a oferi instituțiilor europene și statelor-membre asistență și expertiză, de a colecta și disemina informație veridică și comparabilă, și de a elabora un raport anual privind aceste aspecte.

Cetățenia UE impune un șir de drepturi, pe care Comunitatea le va promova în continuare în următorii cinci ani. Acestea sunt, spre exemplu, libera circulație în cadrul UE, dar și protecția diplomatică și consulară, dacă un cetățean al UE nimereste într-o situație dificilă într-o țară în afara UE și acolo nu există o reprezentanță accesibilă a țării sale. În fine, drepturile electorale în Parlamentul European și alegerile municipale în statele-membre de reședință sunt probleme susceptibile și importante, pe care Comisia le va examina cu atenție.

2. *Lupta împotriva terorismului: prevenire, pregătire și reacție*

Uniunea Europeană poate contribui decisiv la combaterea terorismului, datorită țărilor care colaborează privind Strategia globală, stabilită în baza valorilor sale fundamentale: democrație, drepturile fundamentale și statul de drept. Atenția UE trebuie focusată în diferite aspecte de prevenire, pregătire și reacție, pentru sporirea continuă, și în caz de necesitate, de completare a capacităților statelor-membre de a lupta împotriva terorismului.

De asemenea, strategia presupune o cooperare strânsă cu țările terțe, inclusiv asistența în elaborarea proiectelor contra terorismului și crearea de abilități. Limitarea accesului a numeroaselor organizații teroriste la resursele economice și financiare este un obiectiv strategic pentru statele-membre și UE: un șir de măsuri diferite, care sunt prevăzute pentru anii viitori și vor avea drept scop sporirea transparenței entităților legale și schimbului legal printre actorii relevanți la nivel național, UE și internațional.

²² Unitatea de Cooperare Judiciară a Uniunii Europene, EUROJUST-ul, este un nou organ al Uniunii Europene stabilit în 2002, pentru a spori eficiența autorităților competente în cadrul statelor-membre, având de a face cu investigarea și urmărirea crimelor serioase transfrontaliere și organizate, <http://www.eurojust.europa.eu/>.

Cu scopul maximizării capacității între organele UE și statele-membre în detectarea, investigarea și urmărirea teroriștilor și prevenirea atacurilor teroriste, Comunitatea va promova cooperarea între toate autoritățile competente ale statelor-membre, în special privind schimbul informației care se referă la investigarea activităților teroriste.

Comunitatea va colabora cu statele-membre pentru a spori capacitatea lor de contracarare a consecințelor atacurilor teroriste: în 2005, a fost stabilit Programul privind Protecția Infrastructurii Critice și Comisia a prezentat o propunere de creare a Rețelei Informaționale de Prevenire a Infrastructurii Critice (RIPIC), cu scopul de a susține statele-membre în schimbul Sistemului de informații, cu privire la amenințări, zone de vulnerabilitate, măsuri corespunzătoare și strategii de atenuare a riscului în susținerea protejării infrastructurii critice.

În 2006, rezultatele au fost evaluate ca urmare a proiectului-pilot pentru victimele actelor teroriste. În acest context, bugetul Comunității a acoperit asistență și training-uri cu profesioniști pentru suportul psihologic al victimelor și familiilor sale, au fost create Centre de adăpost a victimelor și familiilor sale, de asemenea, cummulând “practici importante” privind susținerea victimelor actelor teroriste, sporind conștientizarea de către publicul european a amenințărilor teroriste.

3. Managementul migrației: elaborarea politicii comune UE de imigrare și combaterea migrației ilegale

Comisia consideră că există o înțelegere clară privind transparența și regulile armonizate comune și criteriile la nivelul UE pentru admiterea migranților legali. Totuși, deciziile de a admite asemenea cetățeni ai țărilor terțe în unul din statele-membre afectează alte state după cum urmează: dreptul de a călători în cadrul zonei Schengen, de a acorda servicii în alte state-membre, de a se deplasa în alte state-membre, odată cu obținerea statutului de rezident pe termen lung, admiterea lucrătorilor țărilor terțe în piața forței de muncă a UE.

De altfel, necesitatea unei inițiative strategice comune europene este demonstrată de faptul că în absența ei, fluxurile de migrație au mai multe șanse de a devia de la regulile și legislația națională. În consecință, din cauza lipsei acestui criteriu comun pentru admiterea migranților legali, numărul cetățenilor țărilor terțe care intră ilegal în UE fără a avea un loc de muncă garantat – astfel, integrându-se în societate – va spori.

Scopul Uniunii este de a elabora o abordare balansată: ceea ce implică stabilirea unei politici comune de imigrație, includerea procedurilor de admitere și criteriul de intrare legală pe teritoriul său, asigurând un statut legal sigur și o definiție mai amplă a stabilirii drepturilor specifice pentru cetățenii țărilor terțe care temporar lucrează sau locuiesc din alte motive în UE. În consecință, un alt scop era de a exercita politici împotriva migrației ilegale, care trebuie să fie atât ferme, cât și respectuoase față de drepturile și demnitatea cetățenilor țărilor terțe, inclusiv cei aflați într-o situație care contravine regulilor.

Încă asistăm la discuții publice intense cu privire la forma cea mai adecvată de reguli a Comunității pentru admiterea migranților economici și cu privire la valoarea adăugată de adoptare a unui astfel de cadru comun. În acest context, planul politicii cu privire la migrație, inclusiv procedurile de admitere a fost prezentat în 2006 de către Comisie, având scopul de a stabili un sistem capabil să reacționeze rapid la fluctuațiile cererii pentru munca migranților în piața forței de muncă.

Adoptarea legislației naționale

În aprilie 2004, România a stabilit o Strategie Națională pentru Migrație. Implementarea Strategiei Naționale pentru Migrație a continuat în 2005, iar în ianuarie 2006 a fost aprobat un Plan pentru combaterea imigrației ilegale și a fost deschis un nou Centru de adăpost. A doua Strategie Națională cu privire la Migrație a fost elaborată în 2007.

4. Frontierele interne și externe, vizele: dezvoltarea continuă a unui management integrat al frontierelor externe și politica de vize comună, asigurându-se libera circulație a persoanelor.

Ansamblul de legi cunoscut sub denumirea de „acquis-ul Schengen” asigură libera circulație a persoanelor pe teritoriul UE. Aceasta include un șir de măsuri compensatoare, care au drept scop coordonarea controlului la frontierele externe și îmbunătățirea coordonării între autoritățile naționale în vederea atingerii acestui scop.

În anul 2009, statele-membre care au aderat la Uniune în 2004 vor fi complet integrate în zona Schengen, iar controlul la frontierele interne cu și între ele își vor înceta funcționarea. În anul 2011, statele-membre care au aderat la UE în 2007 vor face parte la rândul lor din Sistemul Schengen. Aceasta implică dezvoltarea

unui nou sistem informațional (Sistem Informațional Schengen II – SIS II), care a fost pus în funcțiune în anul 2007, după finisarea procedurilor minuțioase de evaluare.

UE elaborează un sistem integrat de management pentru frontierele externe. FRONTEX-ul²³ este în continuare responsabil de coordonarea și asistarea acțiunilor statelor-membre în urmărirea și controlul frontierelor externe. În scopul sporirii securității documentelor de călătorie, menținând respectarea integrală a drepturilor fundamentale, începând cu anul 2005, în documentele de călătorie și identificare au fost integrați identificatori biometrici.

Elaborarea unei politici efective de vize va fi facilitată prin disponibilitatea Sistemului Informațional de Vize, care are drept scop sporirea schimbului de date privind vizele între statele-membre, facilitând astfel evaluarea aplicărilor pentru vize și verificarea și identificarea aplicanților. Aceasta va necesita consolidarea cooperării între statele-membre pentru a crea Centre comune de aplicare pentru vize, care ar putea fi primul pas spre viitorul serviciu consular comun european. Deci, Comisia va înainta o propunere cu scopul satisfacerii necesităților pentru o mai bună sinergie în activitățile consulare, atât privind cetățenii Europeni care călătoresc peste hotare, cât și cetățenii țărilor terțe care au nevoie de viză pentru a intra pe teritoriul UE.

Adoptarea legislației naționale

Progrese considerabile au fost făcute în domeniul politicii de vize. În aprilie 2001, România a îmbunătățit Legea privind străinii și a introdus previziuni referitor la vize. Vizele pot acum fi obținute la consulatul sau ambasada României și sunt emise la frontieră doar în cazuri excepționale. Centrul Național de Vize primește toate aplicările pentru viză și ia decizia finală. Direcția privind Străinii îndeplinește control suplimentar asupra aplicărilor din țările cu un nivel înalt de migrație. Un sticker nou de vize a fost adoptat în aprilie 2003 și a fost pus în aplicare la începutul anului 2004. Prima fază a sistemului on-line de vize funcționează deja și face legătura cu autoritățile responsabile pentru străini cu misiuni diplomatice în Egipt, Rusia, Serbia și Muntenegru, Turcia și Ucraina. România s-a ghidat în mare măsură de politica de vize UE; drept rezultat, a beneficiat de regimul fără vize în toate statele-membre Schengen, începând cu ianuarie 2002.

În iunie 2002, România a adoptat legislația pentru emiterea noilor documente de identitate și de trecere a frontierei de stat pentru cetățenii țărilor terțe. De asemenea, Guvernul a încheiat un acord cu Organizația Internațională pentru Migrație cu privire la cooperarea în domeniul repatrierii voluntare, susținute umanitar. În mai 2003, prin decizia guvernului, s-a renunțat la necesitatea vizei pe termen lung privind activitatea economică și comercială, implicând nouă țări alăturate.

Progresul major a fost făcut cu privire la controlul la frontierele externe. Două ordonanțe urgente au fost adoptate în iunie 2001, prima privind frontierele României, cea de-a doua privind organizarea și funcționarea poliției de frontieră (care prevede o nouă structură și cadru de cooperare între poliția de frontieră și alte organe).

Legislația privind frontierele de stat ale României și organizarea funcționării poliției de frontieră a fost adoptată și a intrat în vigoare în martie și mai 2002 respectiv. Formarea profesională a poliției de frontieră a continuat, datorită înlocuirii recruților cu personal înalt calificat.

În ceea ce privește conformarea cu acquis-ul Schengen, România a introdus majoritatea procedurilor Schengen; a fost prezentat primul Plan de Acțiuni Schengen în decembrie 2001 și Strategia privind securitatea de frontieră pentru 2003-2007, și al doilea Plan Schengen au fost adoptate în 2003, împreună cu Strategia integrată a managementului de frontieră pentru 2003-2006. În luna octombrie a aceluiași an, a fost adoptat Sistemul Integrat al Securității de Frontieră, încorporând măsuri ce trebuiesc luate înainte de aderare. Totuși, Comisia Europeană a cerut României să accelereze pregătirile pentru participarea viitoare în Sistemul Informațional Schengen (SIS II) și Sistemul Informațional de Vize (SIV). În martie 2003 a fost semnat Protocolul de cooperare de către poliția de frontieră și Directoratul General Vamal, fiind stabilite posturi comune de frontieră la patru puncte românești de trecere a frontierei.

5. Zona comună pentru azil

După înființarea în decursul ultimilor cinci ani a fundațiilor privind politica comună de azil, a devenit evidentă necesitatea evaluării impactului instrumentelor existente, precum și trecerea în următoarea fază de elaborare a Sistemului European Comun de Azil (urmează a fi finisat spre finele 2010). Măsurile viitoare vor urmări scopul de stabilire a procedurii comune și a statutului uniform pentru persoanele care beneficiază de azil sau protecție subsidiară, în conformitate cu valorile Comunității și tradițiile umanitare.

²³ Frontex este o agenție UE, cu sediul în Varșovia, fiind creată ca un organ specializat și independent de coordonare a cooperării operaționale între statele-membre în domeniul securității de frontieră. Activitățile Frontexului sunt antrenate în informație; completează și oferă o valoare adăugată specială sistemelor naționale ale statelor-membre în managementul frontierelor (<http://www.frontex.europa.eu/>).

În plus, la îndeplinirea Sistemului European Comun de Azil, Uniunea Europeană va susține concomitent țările în regiunile unde vin solicitanții de azil, precum și țările de tranzit, pentru a le permite să ofere protecție adecvată pentru refugiați, conform standardelor internaționale. Sporirea capacității de protecție a regiunilor de origine va diminua necesitatea refugiaților de căutare a protecției în altă parte. Aceasta va reduce pericolele cu care s-au confruntat regulat solicitanții de azil în încercările lor de a ajunge într-o țară în condiții de siguranță.

Programele Regionale de Protecție²⁴ vor propune măsuri concrete și funcționale de dezvoltare, în strânsă colaborare cu țările preocupate, având drept scop sporirea capacităților de protecție prin autorizarea refugiaților de a accesa soluții durabile. Cu toate că numărul aplicărilor pentru azil în Europa s-a redus considerabil în ultimii ani, aceasta nu înseamnă reducerea numărului refugiaților și persoanelor care caută protecție internațională la nivel global; adevărul este că marea majoritate a refugiaților rămân în regiunile sale de origine în condiții de sărăcie extremă și de securitate discutabile. Prin urmare, este important de a se asigura că cei care au nevoie de protecție vor avea acces la aceasta cât de curând posibil și într-un mod cât corespunzător necesităților lor. În acest sens, urmând apelul Consiliului European din noiembrie 2004, Comisia urma să elaboreze Programele Regionale de Protecție în strânsă colaborare cu Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ÎCNR) și țările terțe implicate. Scopul Programelor Regionale de Protecție era de a aduce beneficiile directe ale refugiaților, precum și de a contribui la ameliorarea situației privind protecția și drepturile omului în țara gazdă. Un Program din 5 sau 6 acțiuni putea fi, prin urmare, deveni model pentru fiecare Program Regional de Protecție, care include înregistrarea și alte proiecte care sunt orientate spre a aduce beneficii practice (training, formarea infrastructurii, aprovizionarea cu echipament etc.).

Pe termen lung, Programele Regionale de Protecție trebuie să ducă la atingerea mai multor scopuri: țările terțe care primesc acest suport, trebuie să adopte sau să ajusteze legislația sa națională privind azilul, acceptând astfel standardele internaționale, și anume obligațiunile impuse de Convențiile de la Geneva²⁵; acceptarea și admiterea standardelor trebuie să se intensifice. De asemenea, Programele vor oferi asistență generală pentru îmbunătățirea infrastructurii locale și asistenței pentru persoanele reîntoarse în țările de origine și restabilire.

Adoptarea legislației naționale

În domeniul azilului, Legea din 1996 cu privire la refugiați a fost îmbunătățită prin introducerea noilor concepte precum „aplicarea nefondată în mod evident”, „țară terță sigură”, „țară de origine” și „procedură accelerată”. În România, persoanele cu statut de refugiat au primit ajutor financiar timp de 9 luni. De asemenea, unor categorii de persoane, cum ar fi minori neînsoțiți sau mamele singure, le-a fost acordată o asistență suplimentară.

De regulă, refugiații au aceleași drepturi ca și cetățenii români, inclusiv accesul la piața forței de muncă. Din februarie 2003, un nou Cod de muncă a scutit persoanele cu statut recunoscut de refugiat în România de la obligațiunea de a deține un permis de muncă înainte de a obține un lucru stabil.

Decizia Guvernului privind Integrarea Refugiaților a fost adoptată în noiembrie 2001. În martie 2002, a fost adoptată legislația care stabilește procedura de reunificare a refugiaților cu membrii familiei. Această legislație a revendicat cele mai importante neajunsuri ale legislației precedente privind reunificarea familiei.

În anul 2005, Raportul a pus accent pe faptul că conformarea de mai departe a legislației cu minimul de standarde pentru primirea solicitanților de azil, Regulamentul Dublin II, protecția internațională și protecția temporară. Din punct de vedere al implementării, o bază de date de înregistrare a țării de origine a refugiaților a fost pusă în aplicare în august 2003, și a fost utilizată în procedura determinării statutului de refugiat.

În aprilie 2004, legislația a fost îndreptată spre conformarea regimului pentru refugiați cu Convenția de la Geneva din 1951, intrată în vigoare. Următoarele îmbunătățiri cu privire la integrarea lor socială au fost implementate în luna mai. În plus, a fost recrutat mai mult personal la Oficiul Național pentru Refugiați și a fost extinsă considerabil capacitatea sistemului de azil a României.

În 2005, România a adoptat formal Planul de implementare EURODAC, fiind însă necesare eforturi suplimentare în acest domeniu. Urmău să fie ameliorate stațiile de lucru al Sistemului Automat de Identificare al Amprentelor (SAIA) la Oficiul Național pentru Refugiați și Institutul de Criminologie.

²⁴ Programele Regionale de Protecție au scopul de a spori capacitatea de protecție a regiunilor implicate – atât regiunile de origine, cât și regiunile de tranzit – și de a ameliora protecția refugiaților prin soluții durabile (reîntoarcere, integrare locală sau stabilirea într-o țară terță), <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33222.htm>.

²⁵ Convențiile de la Geneva și Protocolul Adițional sunt tratatele internaționale care conțin cele mai importante reguli, limitând cruzimea războiului. Ei protejează oamenii care nu participă în lupte (civili, medicii, asistenții) și cei nu mai pot participa în lupte (răniți, bolnavi și trupe naufragiate, prizonieri de război), <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/genevaconventions>

6. Integrarea: maximizarea impactului pozitiv al migrației asupra economiei și societății

Pentru următorii ani, Uniunea Europeană va susține și va încuraja statele-membre în elaborarea unor politici mai calitative cu privire la integrare, cu scopul prevenirii izolării și excluderii sociale ale comunităților imigrante.

Cadrul European cu privire la Integrare, în baza principiilor comune, va fi stabilit întru favorizarea contactului între autoritățile locale și facilitarea schimbului de experiență și informației privind integrarea. Astfel, va fi reglată editarea Ghidului cu privire la Integrare²⁶. Acest instrument va trebui să ofere liberilor-profesioniști (guverne locale și naționale, angajați, uniuni, organizații religioase, societate civilă, asociații de migranți, publicitate, ONG-uri) exemple de practici importante cu privire la coordonarea schimbului de informații și promovarea politicii de inițiative.

Prima ediție descrie exemple de succes ale politicilor de integrare privind cursurile de introducere pentru imigranți nou-veniți (de exemplu, o companie din Regatul Unit care furnizează forță de muncă ocazională, a elaborat o schemă de training-uri pentru angajații imigranți, sosiți de curând în țară) și participare civilă (cu scopul dezvoltării competențelor interculturale, dialogului religios și participării în procesele politice).

7. Siguranță și securitate în schimbul de informație: balansarea necesității schimbului de informație între autoritățile judiciare și de drept cu drepturile de securitate și protecția informației.

Necesitatea investigațiilor efective ale criminalității transfrontaliere și menținerea ordinii și legii în zonele de liberă circulație, care a fost agravată de pericolul atacurilor teroriste, a determinat Uniunea Europeană să-și multiplice eforturile în facilitarea schimbului de informație între autoritățile de drept din diferite state-membre. Statele-membre trebuie să folosească competențele serviciilor sale secrete nu doar pentru a combate amenințările la securitatea sa, dar și pentru protejarea securității interne ale statelor-membre. Nivelul înalt de schimb de informație între autoritățile de drept trebuie menținut și îmbunătățit, luând în considerație principiul general de disponibilitate.

Informația necesară autorităților unui stat-membru în scopuri de aplicare a legii, trebuie să-i fie pusă la dispoziție de către autoritățile altor state-membre, cu anumite condiții. În 2005, Comisia a prezentat propuneri în acest sens. Astfel, Comunitatea trebuie să mențină echilibrul necesar între siguranță și securitate privind schimbul de informație între autoritățile judiciare și de drept. Evident, aceasta nu este ușor, din moment ce lupta împotriva terorismului este o problemă globală și implică actori majori din afara UE, cu care trebuie să coopereze statele-membre.

Lipsa unui cadru legal unic determină necesitatea adoptării noilor instrumente de reglare a protecției datelor colectate și utilizate în scopuri judiciare și de drept.

Prin urmare, principiul de disponibilitate va fi balansat de protecția drepturilor fundamentale prin stabilirea dispozitivelor adecvate de securitate pentru transferul informației personale. Comisia este aproape de a înainta o propunere în scopul reglării și oferirii garanțiilor specifice privind reținerea informației procesate în legătură cu previziunile serviciilor publice de comunicații electronice pentru detectarea, investigarea și urmărirea atacurilor criminale.

În scopul urmăririi abordării coerente, au fost replanificate sarcinile în cadrul Comisiei, concentrând responsabilități privind protecția informației sub conducerea Directoratului General "Justiție, Libertate și Securitate" (JLS).

Adoptarea legislației naționale

România a adoptat câteva părți ale legislației privind protecția informației la sfârșitul anului 2001. În februarie 2002 a fost ratificată Convenția Consiliului European pentru Protecția Indivizilor cu privire la Procesarea Automată a Datelor Personale și protocolul său adițional (în iulie 2005). Următoarele progrese au fost făcute în 2003, cu adoptarea legii ce trasează o linie de sarcini pentru notificarea operațiunilor de procesare a datelor personale. În mai 2005, a fost adoptată legea stabilind Autoritatea Națională de Supraveghere pentru Procesarea de Date Personale, un organ independent separat de Biroul Ombudsmanului, începând cu 1 ianuarie 2006.

²⁶ Grupul pentru Politică de Migrare activează în calitate de consultant independent la Comisia Europeană (JLS) pentru proiectarea Ghidului cu privire la Integrare pentru factori de decizie politică și liberii-profesioniști. Prima ediția a fost publicată în noiembrie 2004. Publicarea celei de-a doua ediții este prevăzută pentru septembrie 2006. Ghidul cu privire la integrare are rolul de coordonator în schimbul de informație și importante practici, și permite elaborarea și promovarea inițiativelor politice. El este un produs de colaborare al Comisiei Europene, Punctelor Naționale de Contact cu privire la Integrare, și GPM, în calitate de consultat independent, care pot fi priviți ca "editori" ai Ghidului, <http://www.migpolgroup.com/infopages/2691.html>.

8. Lupta împotriva crimei organizate.

De asemenea, include elaborarea și implementarea conceptului strategic de combatere a crimei organizate la nivelul UE, cunoașterea fenomenului, cooperării de drept, cooperării judiciare, inițiativelor legislative și non-legislative, și cooperarea cu țările terțe și organizațiile internaționale; de a folosi și de a dezvolta în continuare Europol-ul²⁷ și EUROJUST-ul.

Lupta împotriva crimei organizate este prioritară în contextul acțiunilor Comisiei. A fost prezentată o variantă de lucru privind elaborarea conceptului strategic de combatere a crimelor organizate. Această variantă de lucru proiectează o strategie generală europeană pentru următorii ani. Comisia recomandă elaborarea metodelor comune între organele naționale și cele UE în contribuirea la lupta împotriva crimei organizate, precum și la Sistemul Statistic de Crime al UE, care este în construcție, colectarea informației și stabilirea proporțiilor crimei și victimizării a unor grupuri specifice, constituind Centrul Modelului European Criminal Secret. Aceasta va spori cunoașterea fenomenului și va permite persoanelor care iau decizii să definească strategiile europene în baza evaluărilor minuțioase. Acest concept strategic de combatere a crimei organizate include măsuri de:

- ◇ Consolidare a prevenirii, și anume elaborarea modelului de impermeabilizare a crimelor
- ◇ Legislație și noi produse și servicii, care ar permite evitarea creării unor noi oportunități pentru crima organizată

Dezvoltarea continuă și implementarea unei politici inteligente UE anti-corupție, împreună cu acțiunile ce au drept scop protejarea transparenței sectorului public, trebuie să prevină infiltrarea crimei organizate în piețele legale. Mai mult, parteneriatul între sectorul public și instituții trebuie să fie un instrument efectiv pentru prevenirea crimei în general, și a crimei organizate, în particular. Pregătirea și implementarea unui Plan de Acțiuni UE cu privire la parteneriatul public-privat este prioritar pentru Comisie. Cooperarea între serviciile naționale de drept (poliție, justiție, vamă) trebuie să fie ameliorată în scopul combaterii crimei organizate într-o manieră mai efektivă și potențialul Europol-ului și EUROJUST-ului trebuie pe deplin exploatat, de exemplu prin implicarea mai activă a acestor organe în investigarea fazei crimei organizate transfrontaliere. Concomitent, investigațiile și instrumentele privind aspectele financiare ale crimei organizate vor fi consolidate. În special, Comisia va promova abilități puternice de investigare și stabilirea unor unități de evaluare a crimelor în statele-membre UE. De asemenea, Strategia trebuie să reflecte cele mai bune mijloace de intensificare a cooperării în aceste sens cu țările terțe și organizațiile internaționale.

De asemenea, a fost ratificat un acord între România și Bulgaria pentru cooperarea în lupta împotriva crimei organizate, traficului de droguri și terorismului, care a intrat în vigoare în iulie 2005.

Adoptarea legislației naționale

În domeniul politicii de imigrare, cadrul legislativ român este conformat acum la "acquis". România a încheiat și a ratificat 30 acorduri de readmisie cu statele-membre. Actul privind străinii, care a fost adoptat în decembrie 2002, conține previziuni cu privire la intrare și reședință și regulile de expulzare. De asemenea, a fost semnat un acord cu Organizația Internațională pentru Migrație, de stabilire a refugului temporar pentru femeile victime ale traficului de ființe umane. În martie 2004, a fost inițiată Autoritatea Responsabilă pentru Străini; în calitate de organ autonom, ea a semnat acordul de cooperare cu Directoratul General pentru Afaceri Consulare. De asemenea, ea este consultată de către Centrul Național pentru Vize cu privire la cazurile și aplicațiile de extindere a dreptului la rezidență. În ceea ce privește cooperarea poliției și lupta împotriva crimei organizate, a fost votat în ianuarie 2003 Actul de Prevenire a Crimei Organizate.

9. Justiția criminală și civilă: acces efectiv la justiție pentru toți și aplicarea sentințelor.

Având drept scop crearea unei zone unde este garantat accesul efectiv la justiție, cu scopul obținerii și executarea deciziilor judiciare, Comunitatea trebuie să prevadă reguli privind jurisdicția, recunoașterea și conflictele de lege, dar de asemenea măsuri care inspiră siguranță și încredere reciprocă între statele-membre. Aceste măsuri trebuie să creeze un standard minim de procedură a calității sistemului de justiție, în special privind corectitudinea și respectul drepturilor la apărare.

²⁷ Europol este organizația europeană de drept cu scopul de a ameliora eficacitatea și autorităților competente în statele-membre de prevenire și combatere a terorismului, traficului ilegal de droguri și alte forme serioase ale crimei organizate, [http://www.europol.eu/](http://www.europol.europa.eu/)

Cooperarea judiciară civilă și comercială este un domeniu al politicii care are impact direct asupra vieții zilnice a cetățenilor. Aceasta ar putea facilita recuperarea datoriilor de partea cealaltă a Europei, simplificând procedurile sau accesul la justiție prin determinarea clară a regulilor cu privire la legile, aplicabile în cazurile cu implicații transfrontaliere. Comisia a prezentat deja un șir de propuneri legislative în acest sens și noua legislație este acum în curs de pregătire. Aceasta va implica consultații preliminare cu privire la modelul lansat în bază de Cartea Verde, la legea aplicabilă și jurisdicția în domeniul divorțurilor (ce are drept scop acumularea opiniilor și sugestiilor privind reglarea acestui domeniu specific). Creșterea mobilității cetățenilor în Uniunea Europeană a avut ca rezultat creșterea numărului de căsătorii „internaționale”, soții fiind de naționalități diferite și trăind în state-membre diferite de naționalitățile unuia din ei/ele. În cazul când aceste cupluri „internaționale” decid să divorțeze, pot fi evocate mai multe legi.

Cartea Verde demonstrează exemple de situații în care se pot găsi soluții convenabile, datorită regulamentelor europene. Pentru moment, în conformitate cu legislația în vigoare, un cuplu finlandez – elvețian pot afla că condițiile divorțului se schimbă radical în caz că ei decid să se mute în Irlanda; fără a ține cont de naționalitatea soților, tribunalele irlandeze aplică legea irlandeză privind procedurile de divorț, care cere o perioadă de patru ani de separare pentru a stabili dacă căsătoria într-adevăr s-a epuizat (comparativ cu perioada de șase luni din legea Elveției și Finlandei). Regulamentul UE va facilita astfel și va clarifica condițiile de divorț pentru un număr mare de persoane (aproximativ 15% din divorțurile declarate în Germania în fiecare an afectează cupluri de naționalități diferite).

În ceea ce privește justiția criminală, armonizarea și stabilirea unui minim de standarde din diferite aspecte ale legii de procedură (precum ne bis in idem, tratarea evidenței și sentințelor în absența) sunt instrumente de construire a încrederii reciproce și urmării recunoașterii reciproce. EUROJUST-ul este principalul factor pentru dezvoltarea cooperării judiciare europene în domeniul criminalității. Înființat în 2002, EUROJUST-ul colaborează cu autoritățile statelor-membre pentru îmbunătățirea cooperării și coordonării investigațiilor și urmării într-un șir de cazuri, inclusiv terorismul, fraudă, traficul de ființe umane și drogurile. Membrii EUROJUST – sunt o echipă de înalt nivel de procurori seniori și judecători din fiecare țară UE – care oferă cunoștințe de expertiză și accesul rapid la sistemele legale în țările lor. EUROJUST poate evidenția modele în crima europeană mai ușor decât simplele autorități naționale. Poate recomanda ca organele naționale de drept să întreprindă acțiuni speciale și să inițieze investigații și urmăriri. Rolul EUROJUST-ului trebuie susținut de către cetățeni și de exploatat pe deplin potențialul, în funcție de experiența obținută și desfășurarea evenimentelor următoare.

Adoptarea legislației naționale

Actul de Prevenire și Combatere a Traficului de Ființe Umane și Planul de Acțiuni privind Combaterea Traficului de Ființe Umane au fost adoptate în decembrie 2001. În februarie 2003a fost înființat Grupul interministerial de lucru cu privire la traficul de ființe umane. De asemenea, a fost lansat la finele anului 2003 Programul ce are drept scop Prevenirea și Combaterea Traficului de Copii, de către Institutul Român de Poliție pentru Prevenirea și Cercetarea Crimelor.

În iulie 2002, România și Bulgaria au semnat un protocol pentru combaterea mai efectivă a crimei organizate transfrontaliere. Alte acorduri internaționale au fost încheiate cu Albania, Armenia și Republica Cehă. În noiembrie 2002, România a ratificat Convenția Națiunilor Unite împotriva Crimei Organizate Transnaționale, și Protocolul împotriva Traficului de Ființe și Contrabanda Migranților pe uscat, cale maritimă și aeriană. Acordul de Cooperare cu Europol-ul a fost aprobat în mai 2003. În fine, Strategia de Combatere a Crimei Organizate a fost adoptată în decembrie 2004 și Planul de Acțiuni în septembrie 2005. În ceea ce privește lupta împotriva terorismului, România a ratificat Convenția Națiunilor Unite pentru Suprimarea Finanțării Terorismului din 1999 în noiembrie 2002.

10. *Libertate, securitate și justiție: revizuirea eficienței politicilor și instrumentelor financiare în atingerea obiectivelor de libertate, securitate și justiție.*

Este important de a defini noțiunile de „repartizare a responsabilităților” și „solidaritate” între statele-membre, prin revizuirea tipului de politici și instrumentele financiare care vor atinge obiectivele de libertate, securitate și justiție într-o manieră eficientă. Programul de la Haga a accentuat importanța susținerii priorităților politice în domeniul libertății, securității și justiției prin fonduri adecvate. Adoptarea Programului de la Haga a coincis cu pregătirea propunerilor Comisiei pentru noi Perspective Financiare (2007-2013) și a permis Comisiei să asigure o deplină coerență între prioritățile politice definite în Programul de la Haga și instrumentele financiare pentru a-i susține implementarea (pentru 2007-2013). Propunerile pentru cele trei programe de cadru, cuprinzând domeniile de libertate, securitate și justiție urmează minuțios structura programului de la Haga. Prin urmare, obiectivele politicii sunt asociate cu resurse adecvate și urmăresc aplicarea în practică a conceptelor de împărțire a responsabilităților și solidaritate între statele-membre

(Solidaritate și managementul fluxurilor de migrațiune, susținerea principiilor de solidaritate în gestionarea fluxurilor de ființe prin asigurarea unei corecte repartizări de responsabilități între statele-membre în ceea ce privește greutățile financiare care apar la introducerea managementului integrat la frontierele externe ale Uniunii Europene și la implementarea politicilor comune cu privire la imigrație și azil).

Programul de la Haga întrunește cea mai mare parte a fondurilor destinate domeniului libertății, securității și justiției, cu circa 60% din totalul alocațiilor. Aceasta se datorează scopului politic de intervenție a UE în acest domeniu, care este de a susține repartizarea sarcinilor între statele-membre în domeniul de control al frontierelor externe, azil și imigrație. În prezent, 0,5% din totalul bugetului UE este distribuit în acest domeniu, dar, în timp, procentul va crește treptat până la 1,3% (în 2013). Aceasta reprezintă aproape triplarea cheltuielilor.

Experții consideră că dacă sumele propuse pentru 2007-2013 sunt comparabile cu nivelurile curente de fonduri, ar putea fi subliniate câteva concluzii importante:

- ◇ Progresul cel mai semnificativ este fără dubii în domeniul securității, sumele alocate acestei politici vor crește de aproape 12 ori în comparație cu 2006;
- ◇ Creșterile în domeniile altor politici sunt de asemenea importante: în general, politica din domeniul solidaritate și managementul fluxurilor de migrație va simți o creștere de peste 250% între anii 2006 – 2013. În ceea ce privește drepturile Fundamentale și justiția, sumele alocate vor fi mai mult decât dublate, cu o creștere de 125%;
- ◇ Este evidentă importanța faptului ca Comisia să permită UE să acționeze în domeniul prevenirii și luptei împotriva crimei organizate și terorismului;
- ◇ Creșterile în domeniile altor politici sunt de asemenea importante: în general, politica din domeniul solidaritate și managementul fluxurilor de migrație va resimți o creștere de peste 250% între anii 2006 – 2013.

Planul de Acțiuni urmând Programul de la Haga a fost mult așteptat și, la momentul prezentării sale publice, la 10 mai 2005, lansat ca un program de cinci ani al Comisiei Europene, a generat reacții importante. Este interesant de a reaminti unele din ele, deoarece putem întruni atât speranțele cât și preocupările pe care le au oficialii și instituțiile majore ale societății civile privind modalitatea în care UE gestionează problema migrației.

Prezentând Planul de Acțiuni, Dl. Franco Frattini, Comisarul pentru Libertate, Securitate și Justiție din acel moment, a menționat că o cooperare strânsă europeană ar oferi noi posibilități de succes în răspunsul efectiv la amenințările securității sau libertății persoanelor. „Acest plan de 5 ani stabilește măsuri concrete pentru consolidarea securității cetățenilor, combaterea terorismului, consolidarea frontierelor externe ale Uniunii și lupta împotriva traficului de droguri, traficului de ființe umane și crimei organizate” a afirmat Comisarul²⁸.

În timpul Summit-ului, Prim Ministrul Marii Britanii din acel moment, Dl. Tony Blair a fost obligat să nu folosească ‘opt-out’-ul Marii Britanii privind azilul și imigrația, pentru a submina noua eră a Europei de cooperare transfrontalieră. Președintele Consiliului European, Dl. Jan-Peter Balkenende a afirmat că trebuia să existe o „realitate” în Europa privind politica de imigrație și azil. „Noi punem accent pe importanța urmării aceleiași linii. Acesta este mesajul către Marea Britanie”, a afirmat el.

Dl. Ruud Lubbers, Înalțul Comisar al ONU pentru refugiați, a somat UE să repartizeze responsabilitățile cu țările în curs de dezvoltare unde se adăpostesc majoritatea refugiaților din lume. El a semnalat că dacă UE planifică să transfere „povara” către țările în curs de dezvoltare, „ei nu doar vor fi sortiți eșecului, dar vor și submina serios sistemul global pentru refugiați, în detrimentul tuturor, inclusiv însăși UE”.

Într-o scrisoare deschisă către Consiliul European, Amnesty International și-a exprimat îngrijorarea că „în ciuda intențiilor și referințelor corespunzătoare la drepturile fundamentale, este prea mult vacuum în interiorul programului în ceea ce privește modalitățile de realizare a ambițiilor expuse. Lipsesc coerența în ceea ce privește instrumentele și structurile necesare pentru protejarea drepturilor fundamentale și există o nepotrivire a resurselor. Faptul că azilul este de fapt o problemă a drepturilor omului, pare să se fie pierdut printre toate discursurile privind managementul migrației. Cu acest programul UE privind justiția și afacerile interne, unde predomină combaterea terorismului și lupta împotriva „imigrației ilegale”, există o creștere a riscului de accentuare unilaterală cu privire la „securitate” în detrimentul elementelor de „justiție” și „libertate”.

²⁸ Citat de “Euroactiv”, extras din <http://www.euractiv.com/en/security/hague-programme-jha-programme-2005-10/article-130657>.

În fine, Dl. Jürgen Strube, Președintele Federației Europene Unice pentru Angajați, a cerut Consiliului de a autoriza migrații economice legale să lucreze în orice stat-membru și de a introduce o procedură unică pentru emiterea permiselor de muncă și de reședință. „Este extrem de important ca Consiliul să intre în discuții independente și să stabilească un termen-limită pentru adoptarea Directivei cu privire la admiterea și reședința cetățenilor țărilor terțe în vederea angajării”, a afirmat Dl. Strube.

2.4. Politicile Migraționiste ale României

În perioada 2000 – 2006, România a făcut eforturi semnificative pentru armonizarea legislației naționale privind migrația și traficul de ființe umane cu cea europeană. O atenție deosebită a fost acordată îndeplinirii reformei instituționale pentru sporirea eficienței instituțiilor specializate în domeniul migrației.

Odată cu aderarea României la UE în ianuarie 2007, a fost localizat hotarul extern de Est al Uniunii Europene. Aceasta necesită o aplicare strictă a măsurilor concrete stabilite atât la nivel european, cât și la cel național.

2.4.1. Legislația

Procesul îndelungat și extins de aderare a României la UE a implicat, ca aspect principal, absorbția acquis-ului. Sistemul Român de Imigrare a fost supus unei dramatice reforme în timpul procesului de aderare. La finele acestui proces, legislația României, în acest sens, trebuie să corespundă standardelor UE, existând instituții corespunzătoare ale acestei legislații.

Cu scopul sporirii eficienței managementului imigrației pe teritoriul României, Guvernul Român a aprobat la 18 septembrie 2007 Strategia Națională 2007-2010 cu privire la Imigrație.

Aderarea României la Uniunea Europeană în ianuarie 2007 și noua abordare privind migrația în contextul UE, au făcut acest pas necesar, urmând Strategia anterioară din 2004 privind Imigrația. Noua Strategie este focusată pe scopurile Guvernului privind imigrarea controlată, prevenirea și controlul imigrației ilegale, azilul și integrarea socială a imigranților.

Strategia poate de asemenea fi percepută ca poziția oficială a Guvernului Român privind fenomenul de imigrare. Având o perioadă limitată de implementare, această Strategie asumă obligațiunile pe care le are România în acest context ca membru UE și, de asemenea, încearcă să schimbe viziunea de la cea anterioară (care corespundea preponderent unei țări de tranzit) spre cea nouă, proprie unei țări de destinație. Unele elemente ale acestei Strategii, au fost inspirate de Programul de la Haga și Planul de Acțiuni, împreună cu documentele relevante elaborate de către Parlamentul European.

Strategia Națională pentru Imigrare stabilește măsuri concrete pentru:

1. Migrația controlată:

- ◇ Asigurarea cadrului administrativ de utilizare a dreptului la libera circulație și rezidența cetățenilor în statele-membre UE;
- ◇ Promovarea admiterii cetățenilor țărilor terțe cu scopul de lucru în conformitate cu necesitățile pieței forței de muncă;
- ◇ Încurajarea admiterii străinilor care intenționează să investească în activitățile comerciale;
- ◇ Promovarea unui sistem de selectare eficientă pentru admiterea cetățenilor străini pentru a-și continua studiile pe teritoriul României;
- ◇ Dezvoltarea tehnologiilor informaționale pentru controlul informației privind migrația pe teritoriul național.

2. Prevenirea și combaterea migrației ilegale:

- ◇ Informarea eficientă a migranților potențiali privind posibilitățile legale pentru admitere și măsurile luate de statul român împotriva migrației ilegale;
- ◇ Intensificarea cooperării între autorități pentru lupta împotriva migrației ilegale și traficul de ființe umane;

- ◇ Intensificarea măsurilor de reîntoarcere a străinilor care se află ilegal pe teritoriul României sau care au intrat legal, dar expirându-le statutul.
- ◇ Pregătirea României pentru aderarea la Spațiul Schengen;
- ◇ Intensificarea cooperării între autoritățile României și instituțiile similare din statele-membre UE.

3. Integrarea socială și reîntoarcerea/repatrierea voluntară a cetățenilor cu statut ilegal:

- ◇ Susținerea străinilor rezidenți pe teritoriul României în participarea activă în activități legale economice, sociale și culturale, asigurându-li-se respectul identității culturale;
- ◇ Asigurarea că categoriile de străini acceptați depun eforturi suficiente pentru a se integra în societatea românească, inclusiv prin programe special organizate în aceste sens de către statul român;
- ◇ Sporirea conștientizării de către oamenii implicați în acest domeniu – funcționari publici, societatea și străinii – referitor la importanța susținerii integrării.

Noile elemente introduse de această Strategie sunt:

- ◇ Admiterea străinilor se va face în baza necesităților pieței proprii a forței de muncă;
- ◇ Încurajarea admiterii străinilor care doresc să dezvolte o oarecare afacere privată în România;
- ◇ Implementarea sistemului logic și eficient de selectare a străinilor care vin la studii;
- ◇ Reducerea imigrației ilegale prin descurajarea celor care doresc să imigreze în România, dar nu corespund cerințelor legislației române de admitere și, de asemenea, prin o luptă mai eficientă împotriva prezenței ilegale pe teritoriul României, lucrătorilor ilegali și traficului de ființe umane;
- ◇ Intensificarea cooperării internaționale cu scopul controlului imigrației ilegale;
- ◇ Intensificarea cooperării în domeniul reîntoarcerii, împreună cu alte țări UE prin intermediul inițiativelor precum participarea României în zborurile comune spre destinația unor țări în afara UE pentru reîntoarcerea imigranților ilegali în țările de origine;
- ◇ Asumarea unui rol activ în construirea capacităților necesare pentru o abordare regională în domeniul azilului în Europa de Est.

Filosofia de bază a Strategiei este că imigrarea este un proces care trebuie manipulat și nu o problemă care poate fi soluționată printr-o intervenție similară. Strategia acestor patru ani este de a se diviza în Planuri Anuale de Acțiuni cu acțiuni și responsabilități concrete, și, de asemenea, acoperite de fonduri necesare acestor activități.

După cum se expune în proiectul Strategiei Naționale 2007-2010 pentru Imigrare, aderarea României la UE și presupusa creștere a dezvoltării economice în perioada de post-aderare, vor influența fluxurile existente de migrație și vor transforma România într-o țară-țintă pentru diferite categorii de migranți.

Conform acestei Strategii, Guvernul Român intenționează să se supună standardelor la care a aderat prin intermediul tratatelor și convențiilor. De asemenea, se urmărește asigurarea și menținerea capacității României de a-și asuma obligațiunile care i se atribuie ca statul-membru UE, prin aplicarea eficientă a politicilor specifice, procedurilor și practicilor definite pentru a preveni, a opri și a pedepsi abuzul de procedura de azil – toate acestea asumându-și un rol activ în dezvoltarea sistemului de azil funcțional în Europa de Est și Sud-Est. Cu scopul îmbunătățirii procesării și condițiilor solicitanților de azil, România va face pașii necesari pentru exercitarea proiectelor susținute de fondurile UE privind refugiații și procesele de integrare.

Strategia a fost aprobată prin intermediul Secretariatului Tehnic al Grupului Interministerial de Coordonare și au fost delimitați pașii pentru îndeplinirea scopurilor acestei Strategii, descriși detaliat în Planul Național Anual de Acțiuni. Principalele instituții²⁹ implicate vor avea o reprezentanță de rang înalt în Grupul de Coordonare care implementează Strategia, pus în mișcare de către unul din Secretarii de Stat de la Ministerul Internelor și Reformei Administrative.

În legătură directă cu această legislație foarte importantă, a fost recent adoptată de către Guvern într-o formă revizuită, Strategia Națională de aderare la Spațiul Schengen. Strategia ține de necesitatea implementării activităților pentru perioada 2008 -2011. Toate sarcinile trebuie îndeplinite până în martie 2011, conform declarațiilor autorităților române. Ea de asemenea include un Plan detaliat de Acțiuni care de fapt

²⁹ Instituțiile responsabile de implementarea planurilor sunt în primul rând, Ministerul Internelor și Reformei Administrative (prin Oficiul Român pentru Imigrare) și Ministerul Muncii, Familiei și Oportunităților Egale, cu suportul Ministerului Educației, Cercetare și Tineret, Ministerul Afacerilor Externe și Agenția Română pentru Investiții Străine.

reprezintă versiunea actualizată a documentului din anul precedent. Acesta este un document foarte important, întrucât stabilește riscurile și consecințele aderării la Spațiul Schengen. În Planul de Acțiuni au fost identificate sarcini concrete pentru câteva instituții, inclusiv necesitatea pregătirii personalului. Prin aceste sarcini, în document se reflectă: proiectele de lege care trebuie elaborate în scurt timp și adoptate până la sfârșitul anului 2010 (cu excepția vizelor Schengen), necesitatea eliminării frontierelor interne de control, necesitatea conectării sistemului României la Sistemul Național Informațional de Alarmă și la Sistemul Informațional Schengen, generația a doua. Adoptarea strategiilor și a planurilor de acțiuni nu implică ca întreaga legislație necesară să fie deja în vigoare.

Legislația de bază privind reglarea migrației în România

1. Ordonanță Urgentă Nr. 194/2002 privind tratarea cetățenilor străini în România, modificat de către legea Nr. 482/2004, creează cadrul respectiv pentru politicile cu privire la stabilirea străinilor, șederea și plecarea acestor categorii în/din România, drepturile și obligațiunile lor, și de asemenea măsuri specifice pentru controlul imigrației.
 2. Legea Nr. 374 din 22 septembrie 2002, ratificând Memorandumul de Înțelegere între Guvernul Român și Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) privind cooperarea în domeniul repatrierii umanitare voluntare asistate, semnat la 28 iunie 2002, la București.
 3. Decizia Guvernului Nr. 616 din 21 aprilie 2004, aprobând Strategia Națională pentru Migrație - Strategia Națională a României pentru Migrație are drept scop promovarea politicii unitare în domeniul migrației, azilului și integrării sociale ale străinilor, conformarea cadrului legislativ intern cu legislația internațională și acquis-ul UE. Ea descrie noul cadru instituțional de implementare a politicilor în aceste domenii și definește mecanismul coordonator intern al instituțiilor de implementare.
 4. Legea Nr. 185/2004 aprobând Ordonanța Guvernului Nr. 44/2004 privind integrarea socială a cetățenilor străini care primesc o formă de protecție în România.
 5. Ordonanța Nr. 73/2004 pentru abrogarea articolului 11, paragrafului (2) din Ordonanța Guvernului Nr.44/2004 privind integrarea socială a cetățenilor străini care primesc protecție de la societatea românească.
 6. Legea Nr. 474/2004 aprobând Ordonanța Guvernului Nr. 73/2004 pentru abrogarea articolului 11, paragraf (2) din Ordonanța Guvernului Nr.44/2004 privind integrarea socială a cetățenilor străini care au primit protecție în societatea românească.
 7. Ordonanța Nr. 44/2004 privind 2004 privind integrarea socială a cetățenilor străini care au primit protecție în România - Ordonanța cu privire la facilitarea integrării sociale a străinilor care au primit o formă de protecție în România (asigurând accesul la unele drepturi precum: drept la muncă, de a avea o casă, la asistență medicală și socială, siguranță socială, drept la educație, și de asemenea desfășurarea activităților specifice pentru adaptarea culturală, de consiliere și studiere a limbii române, împreună cu programele de integrare)¹.
 8. Ordonanță Urgentă Nr.113/2005 modificând și completând Ordonanța Urgentă al Guvernului Nr.194/2002 privind tratarea cetățenilor străini în România.
 9. Standardele metodologice pentru aplicarea legii Nr.122/2006 privind azilul în România
 10. Ordonanța Nr.41/2006 privind modificarea și completarea Ordonanței Guvernului Nr. 44/2004 privind integrarea socială a străinilor care au primit o formă de protecție în România.
 11. Legea Nr. 122/2006 privind azilul în România - legea stabilește statutul legal al străinilor care aplică pentru o formă de protecție în România, garantarea, încetarea și anularea unei forme de protecție pentru ei în România, precum și procedura de stabilire a statelor-membre responsabile pentru analiza aplicărilor de azil.
 12. Ordinul Nr. 123 din 21 februarie 2008, privind constituirea și funcționarea Comisiei Sociale de Securitate a Lucrătorilor Migranți².
- Fiecare parte a acestei legislații este implementată prin intermediul unei liste de legislație secundă, care a fost adoptată de Guvern sau emisă de către diferite ministere în ultimii ani în România.

În ceea ce privește politica de vize a României, conform celei naționale, care se adresează standardelor UE, toate vizetele române au fost emise în afara teritoriului național, prin intermediul Consulatelor României. Posibilitatea obținerii vizei la punctele de control și intrare este permisă doar în cazuri excepționale, urgente sau situații de gen umanitar.

Din ianuarie 2003, România a introdus viză pentru cetățenii Fostei Republice Iugoslave, Macedoniei. Un acord bilateral cu Singapore privind retragerea vizelor a intrat în vigoare în februarie 2003, și un acord similar a fost încheiat cu Estonia, Liechtenstein, Lituania și Elveția. În 2004, sistemul de aplicare pentru vize a fost introdus pentru patru țări din lista „negativă” a UE (Rusia, Serbia și Muntenegru, Turcia și Ucraina). Raportul din 2005 indică că Republica Moldova rămâne unica țară din listă cu care România nu a introdus

regimul de vize. România trebuie să înceapă pregătirile pentru implementarea Sistemului Informațional de Vize (SIV), înaintea retragerii frontierelor interne la aderarea sa la procesul Schengen.

În ceea ce privește vizele de scurtă durată pentru aplicanții care aparțin țării cu un mare potențial/rată de imigrare sau pentru vize pe termen lung, solicitările sunt redirecționate de la Consulate spre Oficiul Român pentru Imigrare. Aici aplicările sunt evaluate individual, conform cadrului legislativ și argumentele solicitantului.

În 2007, ORI a primit 24.518 aplicări (ceea ce este cu 20% mai mult ca în 2006), 10.262 din care pentru vize pe termen scurt (+9% la anul 2006) și 14.256 pentru cele pe termen lung (+28% la numărul de aplicări în 2006). Din numărul total de aplicații, 85% au fost admise și 15% respinse. În politica de vize se iau în considerație relațiile istorice și politice ale României cu vecinii săi (ex. Republica Moldova).

De asemenea, România cooperează cu țările în domeniul migrației legale și celei ilegale prin intermediul acordurilor și convențiilor bilaterale. În prezent, în domeniul migrației forței de muncă și recunoașterii standardelor de învățământ la nivel european, există un șir de acorduri și convenții semnate de România cu Bulgaria, Germania, Franța, Ungaria, Liban, Luxemburg, Republica Moldova, Portugalia, Slovacia, Spania și Elveția. Tratatate de readmitere au fost semnate cu Albania, Belgia, Marele Ducat Luxemburg și Olanda; Bosnia și Herțegovina; Estonia; Islanda; Elveția; Turcia; Marea Britanie; Portugalia.

2.4.2. Instituțiile

Principalele instituții responsabile pentru politica de migrație sunt Oficiul Român pentru Imigrări, Departamentul Schengen și Poliția de Frontieră. Toate structurile sunt în cadrul Ministerului Internelor și Reformei Administrative al României.

Oficiul Român pentru Imigrări (ORI) este principala instituție din România responsabilă pentru politica migraționistă. ORI este definit prin lege ca o instituție specializată a administrației publice centrale cu personalitate legală, parte a Ministerului Internelor și Reformei Administrative al României, fondată la 26 iunie 2007, prin reorganizarea Agenției Naționale de Externe și Agenției Naționale pentru Refugiați. Odată cu reorganizarea, Oficiul Român pentru Imigrare și-a asumat de asemenea responsabilitatea de pregătire a documentelor necesare imigranților pentru a lucra în țară.

Misiunea sa este de a implementa politicile României în domeniul migrației, azilului, integrării străinilor și legislației relevante acestor domenii. Are prerogative diferite și esențiale în domeniul migrației, precum azilul, vizele etc. De asemenea, este principalul canal oficial de comunicare cu cei cointeresați în informarea privind legislația, documentele necesare cetățenilor UE/ZEE, cu cei din țările terțe și cu solicitanții de azil.

ORI identifică și implementează proiecte eligibile cu finanțare externă non-rambursabilă, având drept scop ajustarea legislației, regulilor și procedurilor, cadrului instituțional în domeniul migrației și azilului la acquis-ul European și cadrul instituțional existent în statele UE.

Principalele responsabilități ORI sunt:

- ◇ Reglarea și luarea deciziilor privind garantarea dreptului legal de ședere pentru cetățenii țărilor terțe;
- ◇ Luarea deciziilor conform prevederilor legale privind acordarea permisului de muncă pentru obținerea dreptului de reședință cu scopuri de muncă;
- ◇ Reglarea șederii și reședinței în România pentru cetățenii UE/ZEE, precum și membrii familiilor;
- ◇ Luarea deciziilor privind garantarea unei forme de protecție din partea statului român pentru persoanele care au nevoie de protecție internațională;
- ◇ Gestionarea Sistemului Național de Înregistrare a Străinilor, asigurând păstrarea, menținerea și îndeplinirea înregistrărilor în conformitate cu prevederile legii;
- ◇ Transmiterea și analiza, preluarea cererilor și efectuarea, în colaborare cu Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, a transferului solicitanților de azil în țările terțe sigure;
- ◇ Coordonarea activității instituțiilor publice, autorităților administrației publice și organizațiilor non-guvernamentale care activează în domeniul integrării sociale a străinilor care beneficiază de o formă de protecție, de dreptul legal de ședere sau sunt cetățeni UE/ZEE;
- ◇ Cooperarea cu alte organe subordonate Ministerului Internelor și Reformei Administrative și instituțiile publice cu competențe în domeniul migrației și azilului, și colaborarea cu cetățenii în condițiile stabilite prin Lege;

- ◇ Cooperarea cu instituții similare străine și alte organe internaționale cu competențe în domeniul migrației, azilului și integrării sociale a străinilor, în baza reglementărilor internaționale la care s-a alăturat România;
- ◇ Exercitarea oricărei alte atribuții garantată prin lege.

Obiectivele pe termen mediu și lung ale ORI sunt:

- ◇ Dezvoltarea sistemului de azil de protecție în baza criteriului procedurilor eficiente și calitative în domeniu, precum și o continuă conformare cu Acquis-ul UE (inclusiv previziunile Programului de Priorități de Solidaritate și Managementul Fluxurilor de Migrație pentru 2007-2013) prin asigurarea permanentă a respectării drepturilor fundamentale ale omului, precum și prevenirea și combaterea migrației ilegale în cadrul UE;
- ◇ Menținerea capacității României de a-și îndeplini responsabilitățile și obligațiunile în calitate de stat-membru UE;
- ◇ Maximizarea aspectelor pozitive ale imigrației și limitarea celor negative pentru țară și, prin urmare, pentru cetățenii români. Din acest motiv, ORI va acționa întru stabilirea clară a categoriilor de migranți care pot fi admiși și pot rămâne pe teritoriul național, în conformitate cu interesele naționale, dar în corelație cu politicile și documentele programatice adoptate la nivelul Uniunii Europene, precum și garantarea drepturilor migranților;
- ◇ Reducerea contribuției factorului ilegal în cadrul fenomenului migrator prin prevenirea imigrației acelor categorii de persoane care nu corespund condițiilor stipulate prin lege, precum și combaterea șederii ilegale, muncii ilegale și traficului de migranți;
- ◇ Asigurarea accesului liber la procedura națională de azil, respectând principiul de non-refoulement conform standardelor internaționale puse în vigoare și ratificate de România prin tratatele și convențiile la care s-a alăturat;
- ◇ Susținerea unei implicări active a străinilor rezidenți sau celor cu ședere legală pe teritoriul României în viața economică, socială și culturală a țării, păstrându-le totodată identitatea culturală;
- ◇ Pregătirea în vederea aderării la Spațiul Schengen;
- ◇ Preluarea unui rol activ în cooperarea regională și internațională în domeniul migrației și azilului, și promovarea dezvoltării efective a sistemului de azil și migrație în Europa de Est și cea de Sud-Est.

Următoarele date statistice indică categoriile principale de activități preluate de ORI în ultimii ani. Una din direcții ține de aspectul pozitiv al fenomenului de migrație în ultimii ani, și ORI este implicată activ în coordonarea suportului necesar pentru șederea străinilor atât timp cât ei se află în România. În aceste condiții, un domeniu important de intervenție este acordarea vizelor pentru persoanele care aplică pentru ele chiar în România.

În 2007, 23,045 solicitări (cu 27,23% mai mult comparativ cu anul precedent) au fost recomandate de către ORI autorităților române, fiind considerate de către Oficiu corespunzătoare spre acceptare. De asemenea, la ORI se adresează străinii cointeresați în obținerea permisului de muncă pentru a găsi un job în România. În 2007, ORI a acceptat 1,704 astfel de cereri din cele 3,421 solicitări. Cu privire la solicitările pentru ședere temporară sau permanentă în România, la ORI în 2007 s-a adresat un număr total de 50,240 solicitanți, 43,786 din care au aplicat pentru permis de ședere temporară și 6,545 pentru cel de ședere permanentă. În fine, 10,403 cetățeni din UE și țările din Europa de Sud-Est au fost incluse în Registrul ORI pentru persoane cu ședere pe o perioadă mai mare de trei luni în România. Toate aceste cifre indică domeniul specific de interese pentru ORI în colectarea datelor relevante pentru suportul politicilor naționale în acest domeniu.

În primul semestru 2008, numărul solicitanților s-a mărit și mai mult (cu 25% mai mult comparativ cu aceeași perioadă în 2007). În particular, 12,638 persoane au fost recomandate spre primirea vizei de către autoritățile României în primele luni ale anului 2008. Datorită cetățeniei sale, moldovenilor le-a fost acordat cel mai mare număr de solicitări în perioada menționată. Următoarele țări sunt China, Turcia, Egiptul (mai mult datorită solicitărilor pentru turism) și India. De asemenea, ORI a raportat că mai mulți cetățeni chinezi au solicitat vize, comparativ cu perioada similară a anului precedent, pe când numărul aplicărilor cetățenilor din Irak s-a redus în prima jumătate a anului 2008. În general, numărul cel mai mare de solicitări a fost aprobat în favoarea persoanelor din Republica Moldova (984 cazuri) sau China (667 cazuri). Pentru cetățenii moldoveni, numărul mare de solicitări ține de încercările lor de reunificare a familiei, cea mai mare parte fiind eliberate în Chișinău.

Responsabilitățile recente privind identificarea oportunităților de muncă în România consolidează și mai mult rolul ORI în acest domeniu. Începând cu iunie 2007, a preluat această responsabilitate și a îndreptat acțiunile sale spre simplificarea procedurilor pentru orice străin cointerestat. Începând cu 2008, au fost

emise 6,074 permise de muncă, datorită implicării ORI. Majoritatea, și anume 4,011, au fost oferite pentru muncă permanentă și 1,637 – pentru muncă în baza contractelor. De remarcat că solicitările pentru dezvoltarea afacerilor în România s-au redus la începutul anului 2008, conform statisticilor ORI, făcute publice în baza cererii oficiale a Institutului pentru Politici Publice.

ORI are reprezentanțe în fiecare județ al României și este responsabil de asemenea de combaterea imigrației ilegale. De la crearea sa, cu 2 ani în urmă, ORI a organizat aproape 4000 de operațiuni diverse împotriva imigrației ilegale în România. În România, ORI a organizat până la 800 operațiuni cu poliția locală, 317 operațiuni cu Poliția de Frontieră și în jur de 300 operațiuni împreună cu inspectorii muncii locali. Bugetul ORI pentru 2007 a fost de aproximativ 6.170.000 EUR, iar pentru 2008 bugetul este de 9.076.000 EUR.

Pe website-ul lor (<http://aps.mai.gov.ro>) pot fi găsite documentele necesare pentru acordarea azilului și reședinței și totul despre ceea ce implică un astfel de proces. De asemenea, pe acest website sunt anunțuri, comunicate oficiale de presă, informații utile, link-uri și detaliile pentru relații publice. Conform șefului instituției, ORI are un rol crucial în România nu doar prin combaterea, dar și prin prevenirea imigrației ilegale, acționând în strânsă colaborare cu omologii din regiune.

ORI (sediul și reprezentanțele teritoriale) poate emite decizia de părăsire a teritoriului României, stabilind obligația pentru un străin de a părăsi teritoriul României într-un oarecare termen. Acesta este instrumentul principal care stabilește obligația de părăsire a țării și se subînțelege că persoana va respecta o asemenea decizie.

O altă măsură care ține de responsabilitatea ORI ține de reîntoarcerea obligatorie a străinilor. Reîntoarcerea reprezintă o măsură administrativă elaborată de ORI cu scopul de a trimite străinul înapoi acasă de pe teritoriul României. În acest caz, procesul este inițiat împotriva voinței persoanei. Persoana este însoțită până la frontieră sau până în țara de origine. Dacă nu este posibil, persoana este condusă într-o altă țară care permite intrarea lui/ei pe teritoriul său. Aceasta afectează imigranții ilegali sau persoanele șederea cărora a devenit ilegală după intrarea în țară. Decizia poate de asemenea prevedea refuzul intrării repetate pe teritoriul României pentru o anumită perioadă de timp. Dacă Procurorul de la Curtea de Apel din București stabilește că persoana este nedorită în România, ORI va trebui să aplice această decizie prin reîntoarcerea persoanei acasă.

De regulă, reîntoarcerea persoanei trebuie să fie îndeplinită în decurs de 24 ore de la momentul când este găsită persoana care nimereste sub prevederile prezentate mai sus. În cazul când acest proces nu poate fi îndeplinit în timpul stabilit (din motive obiective precum lipsa biletului de călătorie, insuficiență de timp pentru procurarea biletelor etc.), în baza propunerii străinului, procurorul desemnat de Oficiul Procurorului de la Curtea de Apel, poate solicita ca străinul să fie eliberat de sub arestul public, fiind adus în unul din Centrele create cu scopul de găzduire a persoanelor sub jurisdicția ORI.

În situațiile menționate prin lege, ORI poate emite o decizie de acceptare a persoanei pe teritoriul României, fără a lua în considerație cum s-a produs retragerea lui/ei din acest teritoriu (în baza deciziei de a părăsi țara sau escortat). În 2005, asemenea decizie a atins un număr de 1164 cetățeni, majoritatea originari din Republica Moldova, Turcia și China.

De la crearea sa, ORI colaborează cu unele organizații non-guvernamentale³⁰. Examinând amănunțit viața ONG-urilor din România, putem afirma că problemele de imigrație, din păcate, nu s-au numărat printre cele de interes major. Totuși, există câteva ONG-uri implicate, în special ONG-uri stabilite de imigranți care necesită să-și apere drepturile sau ONG-uri dedicate în general apărării minorităților care au efectuat diverse acțiuni de bază în domeniul imigrației. Cele mai active sunt Consiliul Național Român pentru Refugiați, Asociația Femeilor Refugiate în România, Asociația „Cultura Păcii”, Centrul de Resurse pentru Diversitatea Etno Culturală și Servicii Iezuite pentru Refugiați.

În aprilie 2008, ORI a administrat cinci centre de acomodare pentru solicitanții de azil și refugiați în București, Timișoara, Rădăuți, Galați, Șomcuța Mare³¹. De asemenea există două centre de acomodare pentru străini aflați sub arest public la București și Arad.

ORI este considerat foarte important pentru toți factorii de decizie politică al Guvernului Român. Orice referire la străini, este direct asociată cu rolul ORI în coordonarea politicilor pentru a permite străinilor să se integreze în România, să asimileze reguli și valori necesare pentru a face parte din societatea României.

³⁰ Conform Oficiului Român pentru Imigrare, principalii parteneri ONG sunt: Înaltul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați, Consiliul Național Român pentru Fundația Refugiaților, Forumul Român pentru Refugiați și Migranți, Fundația Salvați Copiii, <http://aps.mai.gov.ro>.

³¹ Conform informației de la “Amos News Agency”, extras din http://www.amosnews.ro/Ziua_Aniversara_a_Oficiului_Roman_pentru_Imigrari-242488.

Din nou, statisticile sunt foarte importante pentru susținerea acestei declarații. În primele luni ale anului 2008, 78 străini au beneficiat de o formă de protecție. Instituțiile care au contribuit la asistarea lor au observat că majoritatea din aceste persoane reprezintă cazuri problematice, foarte specifice – membrii familiilor mono-parentale fiind plasați în Centrele de asistență din București. Liderii ORI declară constant că rolul instituției este de a asigura o coerență socială benefică atât societății române, cât și nou-veniților și celor care potențial consideră România loc preferabil de trai pentru viitor. În acest sens, interesul lor de cooperare cu organizațiile non-guvernamentale sub diferite forme de intervenție (învățând limba română – majoritatea cetățenilor provenind din Turcia și China au solicitat un asemenea suport, asistarea persoanelor în pregătirea documentelor etc.) a fost deja public exprimat.

A doua instituție care are de a face cu probleme migraționiste în România este Departamentul Schengen, care a fost înființat pentru asigurarea coerenței a caracterului unitar al aderării României la Spațiul Schengen³². Aderarea la zona Schengen reprezintă unul din obiectivele prioritare ale României după 1 ianuarie 2007. Termenul-limită stabilit de autoritățile române pentru atingerea acestui obiectiv este anul 2011.

Departamentul Schengen este o structură specializată în cadrul Ministerului Internelor și Reformei Administrative, fără personalitate juridică, cu competențe generale la nivelul național pentru coordonarea și monitorizarea tuturor activităților îndeplinite de autoritățile și instituțiile responsabile în acest domeniu, în conformitate cu Strategia Națională privind Spațiul Schengen, Planul Indicativ privind Facilitatea Schengen³³, Planul de Acțiuni Schengen și Strategia Națională de Management Integrat al Frontierei de Stat a României. Departamentul este condus de un secretar de stat, numit de către prim-ministru.

În prezent, Departamentul Schengen are 75 angajați, incluzând următoarele unități:

- ◇ Serviciul Acquis-ului Schengen;
- ◇ Serviciul Autoevaluare Schengen;
- ◇ Serviciul Programe, Facilitate Schengen;
- ◇ Serviciul Cooperare - Punct Unic de Contact;
- ◇ Serviciul Tehnic Secretariat;
- ◇ Serviciul Sisteme Informatice Schengen;
- ◇ Biroul Documente Clasificate și Secretariat.

Responsabilitățile principale în România țin de:

- ◇ Coordonarea tuturor politicilor și activităților necesare în domeniu;
- ◇ Coordonarea capacității instituționale, inclusiv administrative de a implementa standardele UE și recomandările privind Spațiul Schengen;
- ◇ Monitorizarea statutului de implementare de către autoritățile române cu scopul aderării la Spațiul Schengen;
- ◇ Coordonarea măsurilor necesare pentru asigurarea coerenței în elaborarea și implementarea politicilor, strategiilor și programelor în domeniul managementului integrat al frontierelor;
- ◇ Reprezentând principala autoritate de decizie în sfera implementării programului privind Sistemul integrat al Securității Frontierei;
- ◇ Asigurarea implementării responsabilităților în domeniu în competența Ministerului Afacerilor Interne pentru coordonarea asistenței UE prin Facilitatea Schengen;
- ◇ Elaborarea politicilor naționale și strategiilor sectoriale în ceea ce privește aderarea României la Spațiul Schengen, transmiterea lor pentru aprobare la Comisia Națională.

Planul de Acțiuni Schengen a fost revizuit și adoptat de către Guvernul României la 8 iulie 2004. Planul de Acțiuni Schengen 2004 a fost o versiune revizuită a Planului de Acțiuni Schengen inițial, prezentat de către autoritățile române în anul 2001, ca anexă a Documentului de Poziție, având drept scop actualizarea informației privind stadiul de implementare al acquis-ului și îmbunătățirea manierei de prezentare

³² În 1985, Franța, Germania și țările Benelux-ului au semnat acorduri Schengen, care le-au permis deschiderea frontierelor sale, pe o barcă în apele din apropierea satului Schengen (Luxemburg). Acordurile Schengen au fost puse în aplicare în 1990. Vezi http://www.schengenspace.com/history/history_overview

³³ Facilitatea Schengen a fost creată în conformitate cu Articolul 35 al Acordului Schengen pentru asistarea financiară a noilor state-membre UE cu acțiuni de securizare și control efectiv al frontierelor externe ale Uniunii Europene extinse, precum și asigurarea că actele legislative Schengen sunt aplicate tuturor problemelor transfrontaliere, http://www.pmlp.gov.lv/en/par_pmlp/projects/schengen.html?jsessionid=99E14E4E3ACCF5C0B5CE8E4D8A2F8B70.

a informației. Planul de Acțiuni Schengen 2004 conține referințe clare la acquis-ul respectiv, indicate de către Comisia Europeană și publicate în Jurnalul Oficial L 239 din 22 septembrie 2000, fiind pe deplin acceptate de către România.

Cu scopul stabilirii cadrului general necesar pentru abordarea unitară, coerentă și euro-corespunzătoare pentru managementul integral al frontierei, a fost proiectată Strategia Națională pentru Managementul Integrat de Stat al Frontierei României 2004-2005.

Strategia ținea de securizarea frontierelor conform stadiului de pre-aderare la Uniunea Europeană (1 ianuarie 2006 – 31 decembrie 2006). În același timp, scopul Strategiei este de a crea premise de asistare a României în perioada următoare după aderarea la Uniunea Europeană, pentru a face față condițiilor preliminare de aderare la Acordul Schengen. Responsabilitatea de coordonare și de implementare a Strategiei este preluată de Secretariatul Grupului Român Inter-departamental pentru Managementul Integrat al Frontierei și de Consiliile de specialitate care funcționează în cadrul acestui organ, în funcție de situație. Implementarea actuală a Strategiei reprezintă sarcina fiecărei agenții cu atribuții în domeniu, de îndeplinire a acelor părți particulare ce țin de responsabilitățile sale nemijlocite.

La nivelul național, Departamentul Schengen cooperează cu diferite structuri ale Ministerului Internelor și Reformei Administrative, cu responsabilități de adaptare și aplicare a stipulărilor Acquis-ului Schengen. La nivel internațional, Departamentul stabilește și menține contactele necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor cu instituțiile similare din statele-membre UE, reprezentanțele diplomatice din România și statele-membre UE, și de asemenea, cu atașatii afacerilor interne din România sau alte țări.

Departamentul Schengen în România, a executat în 2008 o intensivă activitate de monitorizare în ceea ce privește rezultatele majore de implementare a măsurilor legislative, instituționale și tehnico-administrative stipulate în PAS 2007. A reuși îndeplinirea fiecărei măsuri stipulate – era una din prioritățile Departamentului. Departamentul Schengen a supravegheat instituțiile care implementau complementar măsurile necesare, oferindu-le suport în caz de necesitate sau la solicitare.

Mai mult, în baza autoevaluărilor recente, Departamentul a decis să-și sporească rolul în monitorizarea deficiențelor sistemului. Sunt elaborate rapoarte lunare privind subiectul de protecție a datelor și cooperarea între forțele de poliție, pe când cele privind domeniul de management al frontierelor – apar odată la două luni.

Ori de câte ori este necesar, Departamentul pune accent pe conștientizarea de către alte instituții referitor la necesitatea de a elimina rapidă a defectelor sale pentru a putea contribui deplin la efortul conjugat național de conformare a țării cu standardele europene Schengen.

Poliția de Frontieră (PF) este o altă instituție puternic implicată în politica de imigrare a României și este partenerul principal al ORI în implementarea legislației relevante. PF este definită prin lege ca o instituție specializată, parte a Ministerului Internelor și Reformei Administrative, responsabilă de supravegherea și controlul frontierelor României pentru prevenirea accesului ilegal al persoanelor pe teritoriul României, de asemenea prevenind și luptând împotriva diferitor crime transfrontaliere, inclusiv traficul ilegal de ființe umane. PF inspectează pașapoartele celor care călătoresc în sau din România și protejează interesul specific al statului de-a lungul Dunării și Canalului Sulina.

PF este organizată după modelul instituțiilor similare în cadrul Uniunii Europene. Cu o responsabilitate de aproximativ 3.150 km de frontieră, PF se confruntă în permanență cu migrația ilegală, transportarea ilicită a produselor, armelor etc. Problema imigrației ilegale se află în topul agendei zilnice a PF. Odată ce România a devenit frontiera de est a UE, se aștepta o creștere a presiunii la frontiera de Sud-Est a României. În primul semestru 2008, PF a reținut 208 grupuri de imigranți, din care 88 comercianți și 792 imigranți. Aceasta reprezintă o creștere de aproximativ 2 ori, comparativ cu aceeași perioadă a anului precedent. O asemenea creștere poate fi explicată prin faptul că frontierele României cu țările UE sunt mai slăbite după integrarea în UE, dar și prin faptul, deja prognozat de către experți, că România se va transforma dintr-o țară de tranzit în una de destinație. Atât statutul de membru UE, cât și creșterea economică din ultimii ani, au reprezentat motive serioase de a considera aceste preziceri realiste. Bugetul PF pentru 2008 este de aproximativ 327.737.720 EUR.

Atribuțiile principale ale PF sunt:

- ◇ Supravegherea frontierelor de stat ale României;
- ◇ Prevenirea și combaterea migrației ilegale și a criminalității transfrontaliere în domeniul de competență;

- ◇ Realizarea controlului documentelor pentru trecerea frontierei deschise pentru traficul internațional, la intrare și ieșire;
- ◇ Asigurarea unei dezvoltări fluente și corecte a traficului de persoane și mărfuri în cadrul punctelor de trecere a frontierei de stat;
- ◇ Asigurarea aplicării tratatelor, acordurilor, convențiilor și previziunilor protocoalelor stabilite de România cu alte țări, organizații internaționale sau regionale;
- ◇ Asigurarea menținerii ordinii publice la frontierele de stat;
- ◇ Introducerea și exploatarea datelor de la Sistemul Național de Informații privind trecerea persoanelor și bunurilor prin frontierele de stat.

Reprezentanțele în București ale Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați și ale Organizației Internaționale pentru Migrație au un rol important consultativ pentru Guvernul României în domeniul protecției solicitanților de azil și gestionarea migrației. Împreună cu Guvernul României, OIM încearcă să implementeze un program care promovează repatrierea umanitară voluntară a solicitanților de azil, cererile cărora au fost respinse, și, de asemenea, a altor cetățeni care vin în România sau deja se află pe teritoriul ei în bază ilegală. Aceasta este o sarcină foarte importantă care, cu părere de rău, poate fi implementată doar în puține cazuri de solicitare a indivizilor de a fi repatriați. În majoritatea cazurilor, solicitanții se răzgândesc în timpul procesului, ceea ce duce la numărul foarte mic al cazurilor oficiale în registrul OIM. Totuși, instituția are un rol foarte important în asistarea persoanelor în eventuale cazuri de ajutor în repatriere. De asemenea, instituția este cunoscută în România prin campaniile sale publice ce au drept scop prevenirea traficului de ființe umane.

2.5. Concluzii

Nu există o estimare concretă a numărului și profilului populației din România care a plecat din țară în ultimii ani. Autoritățile române păreau a fi destul de surprinse când în mass-media au publicat rezultatele veniturilor transferurilor cetățenilor români care lucrează în străinătate către rudele sale din țară. Aceste importante resurse financiare trebuie monitorizate în mod riguros, deoarece ele aduc venituri localnicilor români care trăiesc în București și provincie. În unele cazuri, aceste venituri reprezintă unica sursă de trai pentru cetățenii români.

O altă discuție ține de politica de vize a României. Aici, deciziile privind țările vecine, cum ar fi Republica Moldova și Ucraina, nu pot fi excluse din ordinea de zi a politicii. Un singur exemplu ar fi destul, privind regimul de vize pentru cetățenii Republicii Moldova, care cu siguranță a avut implicații politice în ultimii ani, datorită întregului sistem de responsabilități UE pe care România trebuie să le asume după aderarea la UE.

Aceași discuție delicată s-a referit direct la cea de mai sus; se are în vedere politica pentru cetățenie care a stârnit un șir de dezbateri în România. Cu noul său statut de membru UE, România a devenit atractivă pentru mai multe țări vecine, unde cetățenii jonglează pe trecutul său istoric doar pentru obținerea unei verde de călătorie în Europa. În același timp, deoarece actualele provocări ale României țin de insuficiența resurselor umane, în special în unele domenii principale ale economiei, este important pentru autoritățile naționale de a admite acest deficit și de a facilita condițiile pentru străinii care ar fi interesați să lucreze în România. Totuși, problema deficitului de resurse umane în unele domenii-cheie ale economiei nu trebuie să fie politizată. Cu părere de rău, unii lideri politici au început deja să planifice cum să beneficieze de pe urma acestei probleme a lipsei de resurse umane, datorită faptului că românii pleacă din țară. Unul chiar a promis nu mai puțin de 20.000 USD fiecărui român care dorește să se reîntoarcă în România.

Problema emigrației pentru România nu poate exclude un asemenea component important cum este învățământul. Autoritățile trebuie să admită că, pentru persoanele cu nivel slab de învățământ, emigrarea nu este doar un subiect de interese al Ministrului Muncii, dar este și problema Ministerului Educației. Nu putem critica Guvernele altor țări unde actualmente locuiesc români pentru problemele care trebuie soluționate în primul rând la nivel local, înainte de plecarea lor spre alte destinații.

Este corect să recunoaștem că, odată ce România a fost acceptată în UE, cetățenii săi au început să se bucure de posibilitățile de liberă circulație în diferite țări ale continentului. Aceasta este o tendință normală, care cu siguranță se va modera în următorii ani. Recentele istorii, când românii își aduc copiii înapoi acasă pentru a învăța în școlile române, indică modificarea tendințelor. Pentru unii dintre acești români, perioada când ei au trăit în străinătate poate influența pozitiv asupra comportamentului/educației sale, valori care îi pot ajuta să ridice nivelul general al învățământului în societatea românească. Instituțiile și organele

legislative trebuie să ia în considerație aceste realități și să devină mai flexibile și cointeresate în evaluarea acelor tendințe.

Statutul de membru al UE al României mai are un șir de probleme nerezolvate, cum ar fi liberul acces la piața forței de muncă pentru români în Uniunea Europeană. Faptul că românii nu pot beneficia încă de acces în piața de muncă, chiar dacă aderarea s-a produs în 2007, indică că admiterea în UE este un proces pe termen lung. Aceasta poate fi una din explicații pentru UE și autoritățile române, care trebuie luate în considerație în evaluare procesului de emigrare ilegală.

Pentru a-și îndeplini misiunea, organizațiile non-guvernamentale trebuie să fie pe deplin dotate cu informație de interes public. ONG-urile pot nu doar să ofere cadrul informațional pentru dezbateră aspectelor relevante, dar și să exerseze misiunea de watch-dog, atenționând Guvernul asupra punctelor slabe legislative, instituționale sau legate de practică. Cu părere de rău, în România încă există mulți pași care trebuie preluați în acest sens. Instituțiile care au de a face cu fenomenul nu sunt obișnuite cu solicitările societății civile de informare, despre statisticile privind populația care vine sau care pleacă din țară. Încercările, asemenea celei prezentate în acest proiect, sunt foarte importante și trebuie multiplicat.

Este evident că migrația nu este o politică care mizează doar pe implicarea ONG-urilor. Cooperarea între instituțiile implicate în monitorizarea atât a imigrației, cât și a emigrației trebuie să fie chiar mai intensă, decât în alte cazuri sectoriale. De asemenea, instituțiile naționale trebuie să coopereze cu aliații săi din Europa, să le studieze limbile și practicile importante. Controlul asupra fenomenului trebuie exercitat în plan internațional și autoritățile române trebuie să optimizeze abilitățile și expertiza pentru a le aduce la nivelul celor profesioniștii ale partenerilor săi din întreaga lume.

Fără a lua în considerație agenda politică, autoritățile române trebuie să urmeze standardele și regulile riguroase ale Uniunii Europene, la care a aderat recent România. Statutul României de membru UE este însoțit de obligațiunile care pot afecta, într-o oarecare măsură, percepția privind relațiile istorice cu țările vecine. De fapt, aceasta va ajuta întreaga regiune să treacă peste fenomenul de imigrație ilegală care trebuie ținut sub un mai efectiv control internațional.

3. UCRAINA

3.1. Politicile migraționiste ale Ucrainei

Ucraina este o țară a migrației de tranzit, emigrației, devenind de asemenea o țară gazdă pentru migrații din mai multe colțuri ale lumii. Conform raportului Băncii Mondiale publicat în 2007, Ucraina se plasează pe locul III în lista țărilor furnizoare de migranți, urmând Rusia și Mexicul, dar fiind urmată de India și China, precum și pe locul patru în lista țărilor gazdă, după SUA, Federația Rusă și Germania (Banca Mondială, 2006, p. 25).

Migrația nereglementată este cea care caracterizează migrația ucraineană; imigranții ilegali par să preia de la cetățenii noilor state-membre ale UE posturile de pe pozițiile inferioare ale pieței de muncă UE, inclusiv cele din noile state-membre ale UE. Astfel, Ucraina nu este doar un furnizor major al forței de muncă migratoare spre Europa, dar și un punct de plecare pentru migrații ilegali. Cu toate acestea, din perspectiva Uniunii Europene, majoritatea problemelor sunt legate de migrația de tranzit prin această țară.

3.1.1. Ucraina - în calitate de țară de tranzit

Asemenea României, Ucraina este una din țările Regiunii Mării Negre cu ponderea semnificativă a migrației de tranzit. Ucraina este situată pe una din principalele cinci rute ale migrației ilegale spre UE – ruta Central Europeană. Numărul total al migranților ilegali înregistrați de către Serviciile de stat ale Ucrainei crește an de an: de la 25 mii reținuți în anul 2004, până la 45 mii în anul 2007. Majoritatea migranților de tranzit provin din țările CSI, dar, de asemenea, din Asia de Sud și de Est și Africa. Volumul migrației spre UE prin Estul Europei nu este atât de semnificativ, în comparație cu cel din Sud.

Tabelul 5. Numărul migranților ilegali în Ucraina în anii 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008(I half)
Înregistrat de către SBGS	9,945	17,941	25,782	31,8	15, 6
Înregistrat de către MAI	15,594	14,785	12,280	13,644	8,349
Total	25,539	32,726	38,062	45,444	23,949

Sursa: Serviciul Vamal de Stat al Ucrainei, Ministerul Afacerilor Interne al Ucrainei

Cu toate că numărul migranților ilegali înregistrat de către Serviciul de stat al Ucrainei a fost în continuă creștere, numărul migranților ilegali reținuți la hotarele comune cu UE a descrescut constant din 2003-2004. Conform Serviciului Vamal de Stat al Ucrainei (SVS), acest lucru s-a datorat faptului că în 2003-2004 încep să fie implementate acorduri bilaterale de readmitere cu vecinii Ucrainei din UE. În plus, din 2003, SVS obține dreptul de a deporta migrații ilegali. Acești doi factori au avut consecințe negative pentru profiturile obținute de grupurile criminale internaționale organizatoare de migrație ilegală.

Numărul migranților din Asia de Sud și de Est a scăzut, pe când majoritatea migranților ilegali provenind din țările CSI. Grănicerii au explicat aceasta prin faptul că migranți din țările Asiatice sunt în majoritatea cazurilor transportați în grupuri, ceea ce necesită mai multe resurse pentru trafic, astfel organizatorii preferă alte rute decât Ucraina. Cetățenii țărilor CSI pot intra legal pe teritoriul Ucrainei datorită regimului de călătorie fără vize, apoi prelungindu-și perioada de ședere în Ucraina sau încercând să intre ilegal pe teritoriul UE.

Al treilea factor care are un impact pozitiv în descreșterea numărului de migranți reținuți la hotarul de vest al Ucrainei este că SVS a aplicat mecanisme preventive prin reglarea proceselor de intrare pentru persoanele care călătoresc cu vize de studii sau vize turistice. La momentul de față, majoritatea celor înregistrați de către SVS ca migranți ilegali sunt cei cărora le este interzisă intrarea în țară.

3.1.2. Ucraina - în calitate de țară de origine

Alături de România și Republica Moldova, Ucraina aparține grupului țărilor regiunii Mării Negre, care trec prin declinuri ale populației, datorate atât mortalității ce depășește natalitatea, cât și emigrației care depășește imigrația (Banca Mondială, 2006, p. 4). Ucraina și Republica Moldova sunt de asemenea unicele țări care au fluxuri migratoare semnificative atât spre Europa de Vest, cât și spre țările CSI „bogate în resurse” (Banca Mondială, 2006, p. 35-36). România, Republica Moldova și Ucraina aparțin țărilor regiunii Mării Negre care sunt de origine pentru victimelor traficului de ființe umane.

Ucraina este un donator de forță de muncă migratoare spre Uniunea Europeană și Federația Rusă. Doar o parte neînsemnată a ucrainenilor lucrează legal peste hotare. Conform datelor Ministerului Muncii și Politicilor Sociale al Ucrainei, în anul 2007 erau circa 73 mii de Ucrainenii angajați peste hotare prin intermediul companiilor licențiate mediatore – ceea ce reprezintă aproximativ 2% din numărul estimat al ucrainenilor care lucrează în străinătate³⁴. Conform datelor Ministerului Afacerilor Externe, aproximativ 231 mii cetățeni ucraineni au legalizat șederea lor și munca în țările de destinație datorită schimbării legislațiilor naționale ale acestor țări. (MAE, 2008).

Conform datelor OIM, numărul muncitorilor migranți din Ucraina atinge 2,1 milioane, sau aproximativ 5% din totalul populației Ucrainei. Această estimare este pe larg vehiculată de către guvernul Ucrainei și de către experți independenți. În jur de 37,2% din migranți pleacă spre Rusia, 18,7% lucrează în Polonia, 16,9% aleg Republica Cehă, 8,5% - Italia, 3,8% - Portugalia, 2,5% - Ungaria, 2,2% - Grecia, 2% - Slovacia (OIM, 2006, p. 6).

3.1.3. Ucraina - în calitate de țară de destinație

Din 2005, tendințele migraționiste înregistrate au arătat că Ucraina își schimbă statutul de țară de origine în cea de țară de destinație. În 2005, pierderile de emigrare spre țările din Vest au fost compensate de imigranți din fostele țări ale Uniunii Sovietice. Totuși, în 2006, pentru prima dată în mai mult de un deceniu, Ucraina a înregistrat o migrație pe deplin pozitivă în raport cu țările din Vest (Pribytkova & Gromovs, 2007, p.9).

Majoritatea imigranților provin din țările CSI. Conform ultimelor date ale Ministerului de Afaceri Interne, în primele 6 luni ale anului 2008 majoritatea cetățenilor străini veniți în Ucraina erau cetățeni ai Rusiei (22,593 persoane din totalul de 93,666 sau 25% din străini). Al doilea și al treilea grupuri mari de străini erau cetățeni ai Chinei (8,474 persoane, 9%) și Turciei (5,159 persoane, 5%); fiind urmați de alte țări ale CSI: Azerbaidjan (4,587), Uzbekistan (4,577), Georgia (4,301), Republica Moldova (3,794 persoane sau 4%), Armenia (2,762) și Belarus (1,529). Alte grupuri dominante de persoane legal rezidente includ cetățeni ai Siriei (2,730), Iordanului (2,835), Indiei (2,831), Iranului (2,484) și Vietnamului (2,368).

Conform datelor Ministerului de Afaceri Interne, în 2008 au fost înregistrați aproximativ 264 mii străini. Conform estimărilor, numărul total de imigranți, atât legali cât și ilegali, variază de la 60,000 la 1,6 milioane persoane. Cu toate acestea, cifra de jumate de milion este considerată a fi reală (Düvell, 2006). Regiunile cele mai populate de către imigranții legali sunt capitala, Kiev, regiunile Donețk, Harkiv și Odesa. Imigranții sunt în majoritatea cazurilor angajați în vânzarea cu amănuntul, construcții, agricultură.

³⁴ Website oficial al Ministerului Muncii și Politicilor Sociale, extras 17 iunie 2008 de la http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=81570&cat_id=34946

3.2. Politicile migraționiste ale Ucrainei

3.2.1. Confuzia instituțională

În Ucraina, politica migraționistă ajunge într-o mare măsură să contravină migrației ilegale și să-și execute obligațiunile internaționale privind protecția pentru solicitanții de azil; primul obiectiv la rândul său este principalul rezultat al problemelor ce țin de echiparea și organizarea frontierelor de stat și lipsa tratatelor de readmitere cu țările de origine și al migrației de tranzit.

Astfel de consecințe generale, ca administrarea fluxurilor de migrațiune, în special atragerea imigranților la muncă ca măsură de asigurare a creșterii demografice și social-economice, profitând de potențiala diasporă reprezentată de Ucraina, stabilind un control efectiv asupra migrației cu scopul prevenirii consecințelor negative ale migrației asigurându-se că drepturile, libertățile și interesele legale ale migranților precum și a cetățenilor nu vor fi violate, rămân dincolo de limitele fondatorilor politicilor Ucrainei. Lipsa unei baze legislative în acest domeniu, pentru moment, deși acest lucru este cerut de Constituție – are drept rezultat lipsa unui suport instituțional.

Ucraina are o bază legislativă destul de dezvoltată și totodată variată privind politica migraționistă, inclusiv: Legea „Cu privire la migrație” (2001), Legea „Cu privire la refugiați” (2001), Legea „Cu privire la cetățenia Ucraineană” (2001), Legea „Cu privire la statutul legal al străinilor” (1994, cu ultima modificare în 2005), ratificarea Convenției din 1951 cu privire la Statutul de Refugiați și Protocolului din 1967 (2002), Legea cu privire la Serviciul Vamal de Stat al Ucrainei (2003). Mecanismele de implementare ale acestor legi sunt numeroasele rezoluții ministeriale care reglementează problemele specifice.

Cu toate acestea, Ucraina nu are încă o bază legislativă pentru politica migraționistă, deși acest lucru este cerut de Constituție – având drept rezultat lipsa unui suport instituțional. După mai mult de 10 ani, mecanismul de lucru cu migranții ilegali și solicitanții de azil rămâne haotic în abordările sale, contradictoriu la nivel inter-instituțional – fără a mai menționa că aceasta contravine standardelor europene.

În Ucraina a fost discutată lansarea unui serviciu unic de migrațiune încă din 2002. Astăzi, șapte organe executive centrale gestionează diferite aspecte ale politicii migraționiste: Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Muncii și Politicilor Sociale, Ministerul Sănătății, Comitetul de Stat pentru Naționalități și Religii al Ministerului Justiției, Serviciul Vamal de Stat și Serviciul Securității de Stat al Ucrainei. Lipsa unei singure instituții executive responsabile pentru dezvoltarea și implementarea politicii de migrare a făcut imposibilă utilizarea unei abordări inteligente în administrarea proceselor migraționiste.

Lipsa unui singur serviciu de migrațiune face imposibilă îndeplinirea sarcinilor de bază a controlului asupra migrației, cum ar fi controlul coordonat asupra intrării, reședinței temporare și ieșirii cetățenilor străini și schimbul interdepartamental de informații privind indivizii cu vize de intrare care au trecut frontiera și acei cărora le-a fost interzisă intrarea în Ucraina.

Diviziunea responsabilităților între Serviciul Vamal de Stat și Ministerul Afacerilor Interne pentru deportarea migranților ilegali – acei care au intrat ilegal pe teritoriul Ucrainei, fiind în responsabilitatea Serviciului Vamal de Stat, și cei care au intrat legal pe teritoriul Ucrainei dar nu au reușit să părăsească Ucraina după perioada de timp specificată, devenind astfel migranți ilegali, fiind în responsabilitatea Ministerului Afacerilor Interne – face mai puțin decât efectiv controlul asupra migrației (Chumak, 2006, p. 24-25).

Un număr de legi a fost prezentat la Verhovnaia Rada pentru analiză la acest moment, stabilind baza politicii de migrare și un singur organ administrativ în ceea ce privește migrația, totuși nici una din ele nu a fost votată din cauza contradicțiilor inter-instituționale între organele executive centrale care la momentul de față soluționează problemele migrației. Principalele conflicte vizibile au apărut în jurul problemei de combinare a funcțiilor de drept și umanitare într-un singur organ executiv care ar putea duce la conflicte de interese. Alte conflicte inter-instituționale, care nu au fost făcute publice, se referă la eforturile de a menține relațiile cu organizațiile private, asigurându-se astfel că aceste instituții vor fi în continuare aprovizionate cu resurse financiare și umane.

Astfel, pentru moment, transmiterea funcțiilor de investigații experimentale de trecere ilegală a frontierelor, ar însemna în același timp trecerea a 80% din personal în unitățile investigative ale Serviciului Securității de Stat în regiunile de frontieră, unde cazurile de criminalitate care se referă la legislația de frontieră primează. O altă problemă importantă ține de Centrele sub-instituționale pentru reținerea ilegalilor și refugiaților. Transferul acestor centre la serviciul de migrare ar duce la retragerea unor resurse considerabile umane și financiare, inclusiv internaționale și asistență tehnică de la aceste organe care erau responsabile de ele.

Problema înființării unui „serviciu unic de migrare” în Ucraina a fost de asemenea discutată continuu în ordinea de zi a partenerilor internaționali ai Ucrainei. În Planul de Acțiuni al UE privind justiția și afacerile interne pentru 2006-2008, a fost definit ca unul din scopurile principale în secția „Migrație și azil”. În contextul acestui plan, în acest domeniu de asemenea a fost oferită o puternică bază de asistență tehnică, cu condiția că Ucraina va investi în astfel de reforme. De asemenea, în Planul de Acțiuni Ucraina – NATO, acest punct a fost una din obligațiunile Ucrainei pentru ultimii trei ani.

Noile provocări în materie de migrație, care au apărut odată cu semnarea Tratatului de Readmitere cu UE și presiunea din partea partenerilor europeni, a forțat guvernul Ucrainei să se reîntoarcă la problema unui management inteligent al procesului de migrație. La 15 iunie 2007, Consiliul Național de Securitate și Apărare (CNSA) al Ucrainei a votat rezoluția Decretului Prezidențial №657/2007, ale cărei realități indică că până în prezent nu a avut o importanță primară în cadrul politicii de stat al Ucrainei. Printre altele, urgența „imediatei stabiliri ale axelor politicii migraționiste din Ucraina și creșterea eficienței eforturilor de opunere fenomenului care reprezintă amenințări reale securității naționale: migrația ilegală, criza demografică profundă și „scurgerea” părții celei mai calificate a resurselor naționale umane și intelectuale”. Rezoluția de asemenea declară că „politica migraționistă de stat a Ucrainei este prost-definită, inclusiv principiile sale, scopurile strategice, obiectivele curente și standardele pentru protecția drepturilor omului”.

Decretul a reclamat „proiectarea Conceptului de Politică Migraționistă de Stat în Ucraina spre sfârșitul anului 2007 cu participarea CSO, academicienilor, specialiștilor și experților, prezentat la Verhovnaia Rada la a 6-a Convocare pentru dezbateri în procedura propriu-zisă, executând măsuri necesare pentru optimizarea organului executiv central responsabil pentru problemele de migrațiune, al cărui activități vor fi direcționate și coordonate de Cabinetul Miniștrilor prin intermediul Ministerului Afacerilor Interne al Ucrainei”.

Drept răspuns la acest Decret, Cabinetul Miniștrilor a proiectat Rezoluția Nr. 558, la 18 iunie 2008 „cu privire la unele probleme ale conducerii statului în domeniul politicii de migrare”. Această rezoluție stipula ca Ministerul Afacerilor Interne să „execute funcțiile organului executiv central special autorizat pentru migrație, în limitele stabilite de legislație cu privire la refugiați, și să coordoneze activitatea altor organe executive centrale pentru a asigura aplicarea politicii migraționiste de stat până la acel moment, când problemele privind stabilirea unui organ executiv central potrivit sunt soluționate prin lege, pe parcursul unui an”.

Diferența între această Rezoluție și Decretul Prezidențial este că Cabinetul Miniștrilor nu a propus înființarea unui nou organ executiv, dar a transferat temporar responsabilitatea pentru astfel de funcții Ministerului Afacerilor Interne (MAI). În același timp, Rezoluția necesită existența unui Departament al Serviciului Migrației de Stat sub conducerea Ministerului, al cărui administrație va include toate centrele de reținere temporară pentru refugiați în Ucraina și toate resursele financiare care vor ține de executarea acestor funcții, și toate oficiile regionale ale serviciului de migrare. Aceasta de asemenea include autoritatea de a revedea cazurile și de a oferi refugiu oficial în Ucraina și de a controla toate resursele financiare privind executarea acestor funcții.

În esență, Cabinetul nu a înființat un corp executiv central, activitățile cărui vor fi direcționate și coordonate de către Cabinetul de Miniștri prin intermediul MAI, dar un organ administrativ de stat care este parte a MAI și a cărui activități vor fi direct determinate de Ministerul de Interne. În general, aceasta este practica cea mai răspândită în țările europene: înființarea unui serviciu de migrație sub conducerea MAI, și este opțiunea favorizată de experții ucraineni.

Stabilirea serviciului de migrație sub conducerea Ministerului de Afaceri Interne, asemănător celui din majoritatea țărilor europene, ar permite acoperirea mai multor sarcini într-o singură administrare:

- ◇ examinarea formularelor de aplicare pentru cetățenia ucraineană;
- ◇ acceptarea formularelor și supunerea cetățenilor străini și apatrizilor unor proceduri corespunzătoare pentru obținerea statului de refugiat în Ucraina;
- ◇ cazarea și reținerea indivizilor care sunt în procesul obținerii statutului de refugiat;
- ◇ reținerea, categorisirea și identificarea indivizilor reținuți pentru intrarea sau șederea ilegală pe teritoriul Ucrainei;
- ◇ urmărirea și deportarea indivizilor care se află ilegal pe teritoriul Ucrainei sau care au pierdut dreptul de ședere legală.

Eșecul guvernului de a executa Decretul Prezidențial de suspendare a efectului Rezoluției, formal s-a datorat apelului simultan la Curtea Constituțională pentru a fi declarat neconstituțional prin intermediul De-

cretului Prezidențial №643/2008 din 21 iulie 2008. Justificându-și decizia, Președintele a acuzat Cabinetul de depășire a autorităților sale și emiterea Rezoluției, violând previziunile Constituției. După părerea lui V. Iușenko, doar Verhovnaia Rada este autorizată să stabilească baza pentru procesele de migrație, să schimbe funcțiile, împuternicirile și în general structura și mărimea Ministerului Afacerilor Interne.

Astfel, problema stabilirii unei singure instituții care va prelua funcțiile și împuternicirile implicate în proiectarea, coordonarea și executarea politicii ucrainene de migrare din nou rămâne deschisă, până la momentul când Curtea Constituțională va lua o hotărâre în cazul prezentat de către Președintele Ucrainei.

3.2.2. Combaterea migrației ilegale

În ultimii zece ani, politica migraționistă a Ucrainei a fost în mare parte focusată doar asupra unui aspect, care este de a reacționa împotriva migrației ilegale. Migrația ilegală de tranzit a devenit cauza majoră de dezvoltare intensivă a relațiilor între Ucraina și UE în domeniul migrației.

În perioada 1998-2003, teritoriul Ucrainei a fost utilizat ca direcție principală în ruta est-europeană pentru transportarea migranților ilegali. În acea perioadă, tratate bilaterale între Ucraina și țările vecine care erau candidați în membrii UE (Polonia, Ungaria, Republica Slovacă) spre acceptare și transfer de persoane care trec ilegal frontierele comune. Migranții ilegali de tranzit provin din Asia Centrală și de Sud-Est, formând contingentul majoritar supus acestor tratate.

Datorită faptului că infrastructura Ucrainei ar putea permite reținerea și suportul acestui număr mare de migranți, autoritățile ucrainene au încercat, dintr-un oarecare motiv, să evite acceptarea persoanelor care nu erau imediat reținute la trecerea frontierei. Acest lucru a încurajat partenerii europeni ai Ucrainei să preseze și mai mult Guvernul pentru a introduce schimbări instituționale și legislative în domeniul administrării frontierelor Ucrainei.

În scopul implementării Planului de Acțiuni Ucraina – UE în domeniul justiției și afacerilor în 2002, Verhovnaia Rada a Ucrainei a adoptat Legea Ucrainei „Cu privire la Serviciul Vamal de Stat al Ucrainei”. Această Lege a schimbat statutul legal al grănicerilor care și-au pierdut statutul de serviciu militar și au devenit organ special de drept. Legea a stipulat mai multă autoritate în domeniul dreptului, inclusiv reacție împotriva migrației ilegale. În special, corpurilor de gardă le-a fost acordat dreptul de a nu permite persoanelor care pot fi considerate potențiali migranți ilegali să vină în Ucraina. Aceasta a redus drastic numărul persoanelor care intră în țară cu scopuri legale de educație, turism sau angajare, dar întreprind apoi încercări de a trece ilegal frontierele țărilor europene.

În același timp, după Centrul de Detenție a Migranților Ilegali, în satul Pavșino din Regiunea Zakarpatia, care a fost unicul pe acel timp, a început să funcționeze, politica Serviciului Vamal de Stat de acceptare a migranților ilegali din țările alăturate s-a schimbat, de asemenea. Tot mai mulți migranți fiind reținuți pe teritoriul Poloniei, Slovaciei și Ungariei, dar dovedindu-se că ei au trecut ilegal hotarul Ucrainei, erau acceptați în Ucraina. Aceasta a îmbunătățit indicatorii reținerii migranților ilegali de Ucraina la toate sectoarele de frontieră.

În același timp, UE și alți donatori internaționali (SUA, ONU, OSCE, Agenția Internațională de Energie Atomică, Italia, Canada, Suedia, Noua Zeelandă, Germania, Ungaria și Polonia) și-au sporit asistența tehnică pentru îmbunătățirea infrastructurii de frontieră și dezvoltarea managementului de frontieră. În 2007, Administrația Serviciului Vamal de Stat a beneficiat de 26 proiecte de asistență internațională. Asistența a fost primită direct de 18 detașamente de grăniceri și 5 detașamente de frontieră (toate ramurile regionale fiind acoperite), punctul de control „Kiev” la aeroportul Borîspil, Academia Națională a Serviciului Vamal, și trei centre de training, Spitalul Central și Centrul de Detenție Pavșino. În 2007, Bugetul de Stat al Ucrainei a alocat 3,000,000 EUR pentru reconstrucția centrelor de detenție temporară a cetățenilor străini și apatrizilor care se află ilegal pe teritoriul Ucrainei în regiunile Volînia și Cernigov, și aproape aceeași sumă – ca asistență financiară internațională, în cea mai mare parte din partea Comisiei Europene. Pe parcursul anului 2007 volumul fondurilor pentru implementarea proiectelor a ajuns la 9,700,000 EUR (5,200,000 EUR în 2006) 35.

Implementarea Hărții de parcurs pentru Ucraina – UE în domeniul justiției, libertății și securității arată că domeniile prioritare pentru UE sunt cele critice pentru securitate UE, adică care sunt legate de eliminarea migrației ilegale, menținerea ordinii la frontieră, implementarea acordurilor de readmitere și

35 În baza informației de pe site-ul oficial al Serviciului Vamal de Stat al Ucrainei extras la 14 iunie 2008 de la http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=oF068C2F24D6BA155EF717AC14BACEAO?art_id=55750&cat_id=46786&search_param=%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96&searchForum=1&searchPublishing=1

reglementărilor de lucru pentru colaborare operativă între Serviciul Vamal de Stat și FRONTEX. În schimb, dezvoltarea capacităților instituționale în domeniul migrației, în special crearea serviciului unic de migrațiune, îmbunătățirea politicii de azil a Ucrainei, securitatea documentelor – una din cele mai importante probleme pentru introducerea regimului fără vize cu UE – se deplasează de la o formulare a Planului la alta.

3.2.3. Politica de azil

După ce Ucraina a aderat la Convenția din Geneva pentru Protecția Refugiaților din 2002, ea a preluat obligațiunea de a oferi solicitanților de azil accesul la procedura de recunoaștere a statutului de refugiat, acceptarea locației și adaptarea refugiaților recunoscuți. Pe parcursul ultimilor 5 ani (2003-2007), în mediu 2,000 persoane aplică în fiecare an la autoritățile competente pentru obținerea statutului de refugiat în Ucraina. Pe lângă aceasta, numărul formularelor de aplicare crește an de an. Statutul de refugiat în Ucraina este acordat la 3% din solicitanții de azil. În mediu, 50 de statute sunt emise în fiecare an.

Solicitanții de azil provin din diferite țări din Asia, Africa și țările post-sovietice. Astăzi nu putem spune dacă există o grupă dominantă de refugiați dintr-o oarecare țară, asemenea cetățenilor din Afganistan sau cetățenilor din Federația Rusă de origine cecenă. Ultimele tendințe arată o creștere a aplicațiilor de la cetățenii din Belarus și emergența aplicațiilor de la cetățenii Federației Ruse din regiunile non-etnice, care sunt destul de bogate.

Tabelul 6. Aplicații pentru Statutul de Refugiat și Recunoașterea Refugiaților în Ucraina, 2003-2007

Anul	Numărul aplicațiilor primite	Statut de refugiat acordat	Rata de recunoaștere (2003-2007)
2003	1367	56	3%
2004	1364	80	
2005	1765	49	
2006	2101	76	
2007	2272	33	

Sursa: Cooperare transfrontalieră / Secretariatul Procesului Soderkoping

Problemele existente în politica ucraineană pentru refugiați și solicitanții de azil pot fi divizate în 2 tipuri. Primul tip se referă la asigurarea de către Ucraina a respectării drepturilor omului pentru solicitanții de azil și migranți, cu păstrarea obligațiilor internaționale în acest domeniu. Deseori, organizațiile non-guvernamentale și internaționale acuză Guvernul Ucrainei de violarea drepturilor solicitanților de azil și prevederilor tratatelor internaționale.

Raportul organizației internaționale Human Rights Watch's: „Ucraina. La margine. Violarea Drepturilor Omului, a Migranților și a Solicitanților de Azil la Hotarul Nou de Est al Uniunii Europene” publicat în noiembrie 2005, arată violările regulate ale dreptului omului, a migranților și solicitanților de azil. Nici Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru refugiați, nici Comisia Europeană nu consideră Ucraina o țară terță sigură, adică o țară sigură pentru reîntoarcerea migranților străini și solicitanților de azil, ale caror aplicații pentru statutul de refugiat în țările UE nu au fost acceptate, sau o țară sigură pentru azil, adică o țară sigură pentru solicitanții de azil.

Al doilea tip de probleme se referă la implementarea funcțiilor de executare a legii Statului. Sistemul curent de azil permite potențialilor migranți ilegali să facă abuz de oportunitățile de obținere a statutului de refugiat în Ucraina. Aceasta contribuie la creșterea ratelor de migrație nereglementată și necontrolată, ceea ce creează un număr de amenințări pentru securitatea populației și statului.

Motivul datorită căruia Ucraina înfruntă probleme cu respectarea drepturilor omului pentru azil sunt complicate și divizate în două părți. Prima parte este asociată cu subdezvoltarea standardelor legale care reglementează protecția cetățenilor străini, emiterea statutului de refugiat și oferirea azilului. Pentru a

soluționa această problemă, trebuie să fie eliminate deficiențele în legile curente și trebuie să fie elaborate noi documente reglatorii pentru a suplini lacunele în politica de azil a Ucrainei.

Partea a doua conține problemele ce provin din implementarea legilor curente ale Ucrainei și tratatele internaționale la care Ucraina a aderat. Acesta este un sistem instituțional neefectiv pentru administrarea migrației și azilului (organizare, reguli și proceduri, personalul), resursele financiare limitate și capacitățile limitate ale infrastructurii pentru a asista refugiații și solicitanții de azil.

Ceea ce au în comun toate problemele în politica pentru refugiați și azil este lipsa unei abordări strategice naționale a Ucrainei în acest domeniu. Pe de o parte, administrarea sistemului de azil este instituțional exclusă din sistemul de administrarea a fluxurilor de migrație, dar, pe de altă parte se poate observa abordarea eronată a organelor guvernamentale către solicitanții de azil, considerați atât migranți ilegali, dar și criminali, în prima instanță. Mai mult, statul nu tratează refugiații recunoscuți precum ar trata potențialii cetățeni, nu îi consideră forță de muncă cu importanță deosebită pentru creșterea economică. Aparent, lipsa atenției corespunzătoare a statului la problema acordării azilului este pre-condiționată de faptul că Ucraina nu are experiență în administrarea spontană a fluxurilor de migrație, nu există tradiții pentru susținerea și integrarea refugiaților, cultura de asigurare a drepturilor omului este subdezvoltată și lipsa reformelor organelor de drept, tot mai servesc drept organisme de supraveghere și pedeapsă a statului și nu garanții ale drepturilor și libertăților omului.

Legile Ucrainei „Cu privire la Refugiați” și „Cu privire la statutul de cetățeni străini” au deficiențe serioase care nu permit Ucrainei să-și îndeplinească obligațiunile legale și internaționale și rezultă a exercita neefectiv prevederile sistemului pentru statutul de refugiat și azil. Legea Ucrainei „Cu privire la Refugiați” oferă protecție doar așa numitor „refugiați convenționali”, adică persoane care sunt definite de Convenția de la Geneva „cu privire la Statutul de Refugiați” din 1950, ca cei pentru care există pericol iminent de persecuție din cauze precum: rasă, religie, naționalitate, grup social sau opinii politice. Restul persoanelor care nu pot fi protejate de statele sale și nu pot să fie reîntorși în țările sale sunt considerați cetățeni străini sau apatrizi care se află ilegal pe teritoriul Ucrainei, asta conform legilor Ucrainei, deci ei trebuie reîntorși.

După ratificarea documentelor internaționale, ca de exemplu Convenția ONU împotriva Torturilor din 1984 sau Convenția Europeană pentru Drepturile Omului din 1950, Ucraina a preluat obligațiunea de a nu reîntoarce persoana la țara unde el/ea poate fi supusă torturii, inclusiv pedeapsă de moarte. Totuși, Ucraina nu poate îndeplini această obligațiune, deoarece nu dispune de mecanisme de protecție pentru astfel de persoane.

Lipsa de instituții cu forme suplimentare de protecție – lipsa posibilităților de acceptare și oferire a protecției persoanelor străine care nu corespund cerințelor Convenției pentru Refugiați din 1951, dar deportarea lor nu este posibilă din diferite motive, cum ar fi imposibilitatea de identificare sau pericolul că străinii în țara de origine sau reședință vor fi supuși unui tratament inuman sau torturii. Statutul de „refugiați convenționali” poate fi cauza de acordare a statutului legal unui număr foarte restrâns de persoane.

Legea Ucrainei „Cu privire la Refugiați” are așa prevederi care deposează refugiații recunoscuți de statutul lor, fără a urma proceduri juridice, fiind considerat un defect serios de către Înaltul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați. De asemenea, Legea nu definește principiul de non-refoulement – ne-deportare a persoanelor calificate drept „refugiați de război” sau nu pot fi reîntorși din cauza unui serios risc de tortură sau tratament inuman sau jignitor și pedepsire (Articolul 2 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului și Libertățile Fundamentale, Articolul 3 al Convenției Națiunilor Unite pentru Prevenirea Torturilor).

De altfel, Legea prevede un sistem complicat de documentare a solicitanților de azil care sunt în procesul de emiteră a statutului de refugiat. Aceasta cauzează reținerea lor în cursul de schimb al documentelor, care poate dura mai mult de o lună și, în acest timp, solicitantul de azil practic nu are niciun document. În general, Legea trebuie să fie revăzută pentru a simplifica procedurile de documentare a solicitanților de azil și protecția persoanelor care sunt în procesul de analiză.

Departamentul pentru Refugiați și Azil pune accentul pe problema percepției diferite a legilor cu privire la refugiați, în special privind motivele pentru care statutul de refugiat nu este emis, ex. Clauza Articolului 10 a Legii care spune că statutul de refugiat nu este acordat persoanelor care au comis crime grave de natura non-politică înainte de a veni în Ucraina. Biroul Procurorului General din Ucraina crede că este interzis de a acorda statutul de refugiat persoanelor care au depistate pentru comiterea crimelor generale. În același timp, cetățenii Rep. Belarus de exemplu, care aplică pentru statut de refugiat în Ucraina, au toți dosare penale deschise. Biroul Procurorului General crede că ei toți trebuie să fie reîntorși. Această contradicție între Departamentul de Refugiați și Azil și Biroul Procurorului General sunt soluționate judiciar în favoarea primului, dar, din păcate, cazurile când refugiații sunt extrădați autorităților țării de origine sunt inevitabile.

Cazuri de violare a drepturilor solicitanților de azil în Ucraina

În Ucraina au fost repetate cazurile când solicitanții de azil au fost întorși în țară mod forțat, în ciuda amenințărilor pentru viața și sănătatea lor. În martie 2008, 11 solicitanți de azil, Tamili originari din Sri Lanka au fost reîntorși în țara lor de origine cu toate că erau în procesul obținerii statutului de refugiat în Ucraina. În februarie 2006, 10 cetățeni din Uzbekistan, martori ai unui masacru de reprimare al acțiunilor de protest ai oamenilor în Andijon și urmăriți pentru protecție internațională în Ucraina, au fost reîntorși prin constrângerea legii în Uzbekistan. Ei au fost extrădați fără orice drept de apel și drept de aplicare pentru azil. Amnesty Internațional a fost sesizată că unii din cei deportați au fost supuși unor torturi după ce s-au întors în Uzbekistan. Acasă, ei au fost condamnați la detenție pe termen lung - de la 3 la 13 ani.

În august 2006, cecenul Beslan Gadaev a fost extrădat organelor de constrângere legală a Rusiei. În același fel, în 2006, Biroul Procurorului General a extrădat în Rusia pe cecenul Sultanbek Aidemirov, în ciuda regulilor Curții. Angajații Biroului Procurorului General al Ucrainei au promis atunci că și în cazul în care Rusia respingea acuzațiile privindu-l pe Aidemirov, „el ar fi fost dus și aruncat la câini”.

Istoria opoziționistului rus Mihail Gangan a făcut o adevărată agitație. După ce a organizat Marșa celor Disidenți în Samara, el trebuia să plece din Rusia, evadând din arest pentru acuzații fictive de violare a regulilor pentru îndeplinirea sentinței condiționale. La 10 decembrie 2007, el a aplicat pentru statutul de refugiat la Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați, și a fost recunoscut drept persoană care are nevoie de protecție internațională. Totuși, la 31 decembrie 2007, Gangan a fost reținut de miliția ucraineană „la solicitarea serviciilor secrete ruse”, și, la 2 ianuarie 2008, Curtea a adoptat hotărârea de a-l extrăda Rusiei, ceea ce era în contradicție cu legea internațională: atât timp cât persoana se află în procesul de emitere a statutului de refugiat, el/ea nu poate fi supus extrădării. Datorită eforturilor apărătorilor drepturilor omului și publicului, Gangan a fost eliberat din detenție de Curtea de Apel al regiunii Vinița, la 11 ianuarie.

La 28 iulie 2008, Procurorul General a aprobat decizia de extrădare a omului de afaceri Oleg Kuznețov din Sankt-Petersburg, care deja obținuse statutul de refugiat în Ucraina. În ziua următoare, rusul a fost predat autorităților Federației Ruse. Apărătorii drepturilor omului susțin că extrădarea a fost efectuată în contradicție cu legea națională și tratatele internaționale ratificate de către Ucraina.

O altă problemă a legilor ucrainene este că există careva oportunități de abuz de proceduri pentru eliberarea statutului de refugiat al Ucrainei. Mai mult de 90% din aplicanți sunt refugiați economici care consideră statutul lor drept oportunitate de legalizare în Ucraina cu un transfer ulterior spre țările UE. De exemplu, mai mult de o mie de aplicări sunt prezentate în fiecare an de către migranți în Zaccarpatia, pe când procentajul de admitere la procedura propriu-zisă nu depășește 0,1%.

După legalizarea reședinței în Ucraina, migranții încearcă mai departe să ajungă spre țările din Europa de Vest, legal sau ilegal, și să obțină statutul corespunzător în țările UE. Aceasta nu e determinat de speculațiile tactice ale migranților, care utilizează aplicațiile pentru statutul de refugiat pentru libera călătorie spre Vest, dar este asociat cu faptul că solicitanții de azil nu au nicio bază materială pentru șederea în Ucraina și nivelul statutului de refugiat în Ucraina este defavorizant. Libertatea aproape nelimitată de deplasare face ca aceste încercări de a părăsi Ucraina să se încheie cu succes, deoarece Ucraina nu are o bază de date comună pentru persoanele cărora le-a fost acordat statutul de refugiat în Ucraina și alte țări Europene, în același timp.

Organele de drept au pus în discuție restricția libertăților de călătorie pentru persoanele care se află în procesul de identificare al statutului de refugiat, deoarece există cazuri când se face abuz de procedură. Totuși, recomandările internaționale indică că reținerea, ca măsură preventivă în astfel de cazuri, nu este dezirabilă, și liniile directoare ale Înalțului Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați menționează că reținerea solicitanților de azil este inadmisibilă. Procedura de adoptare a deciziei asupra acordării statutului de refugiat poate dura peste doi ani, iar detenția solicitantului de azil pentru o așa perioadă constituie o violare serioasă a legilor universale internaționale și regionale.

Cu scopul de a soluționa imediat problema dată, un acord verbal a fost încheiat între Serviciul Vamal de Stat și ÎCNUR privind faptul că migrantul care aplică pentru statutul de refugiat, dar prins la momentul trecerii ilegale repetate a frontierei, nu va mai fi considerat solicitant de azil. În plus, un proiect experimental comun a fost lansat de către SVS, Serviciul de Migrare și ÎCNUR la Centrul de Detenție Pavșino pentru a preveni abuzul de procedură pentru emiterea statutului de refugiat, în scopul obținerii unor rezultate practice până la îmbunătățirea legislației. O altă opțiune de soluționare a problemei curente ar fi transferul persoanelor reținute care au aplicat pentru statutul de refugiat la Centrele de tip deschis (după instrucțiunile de recomandare și practica reușită a majorității țărilor dezvoltate), care există deja sau sunt planificate pentru viitor, fiind situate în regiuni la distanță considerabilă de la frontiera de Vest a Ucrainei.

Ministerul Justiției al Ucrainei, în colaborare cu Departamentul pentru Refugiați și Azil și Înalțului Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați, au elaborat o nouă interpretare a legii cu privire la refugiați și forme

suplimentare de protecție care elimină lacunele legislative și neajunsurile. În plus, a fost elaborat proiectul conceptului pentru serviciul migrațional de stat. Totuși, deoarece procesul de acord între diferite autorități rezultă a fi obositor, acest proiect nu a fost prezentat la Parlament pentru analiză. Legea Ucrainei „cu privire la Asistența Juridică Gratuită”, care va susține drepturile solicitanților de azil, este în curs de elaborare. Astăzi, proiectele experimentale pentru crearea Centrelor-model de asistență juridică gratuită sunt implementate în Ucraina.

Pe lângă aceasta, la nivel politic a fost luată decizia că până la aprobarea noii formulări de lege privind refugiații, Legea „cu privire la conceptul Politicii Migraționiste al Ucrainei” (proiectul ei a fost elaborat de către Ministerul Justiției) va fi aprobată, dar această aprobare necesită acordurile diferitor ramuri ale organelor puterii în ceea ce privește locul serviciului de migrare în sistemul puterii executive al Ucrainei. Între timp, Serviciul de migrație este ostaticul neîncetelor pseudo-reforme.

Legea Ucrainei „cu privire la Refugiați” prevede funcționarea unui organ special guvernamental central autorizat pentru refugiați, cu împuternicirile principale care vor include adoptarea deciziilor cu privire la problemă, pierderea sau deposedarea statutului de refugiat; coordonarea interacțiunii organelor de stat privind problemele refugiaților și supravegherea implementării Legii Ucrainei „cu privire la Refugiați”. Revizuirea structurii instituționale ale organelor angajate în migrație și azil este menționată a fi sarcina cea mai urgentă și pre-condiție pentru soluționarea mai multor probleme, mai mult tehnice, în primul raport provizoriu al Comisiei de Evaluare UE în 2006 (Comisia Europeană, 2006, p.29).

Problema creării unui serviciu unic migraționist în Ucraina a fost deja descrisă mai sus, totuși merită de spus că el este organul responsabil pentru azil care a suferit cea mai mare extindere de la numeroasele „încercări de reformă, precum și solicitanții de azil în Ucraina. După o ultimă transformare (care este a zecea de la Declarația de Independență), când Comitetul de Stat pentru Naționalități și Migrare a fost reformat în Comitetul de Stat pentru Naționalități și Religii în 2007, Departamentul pentru Migrare și Azil nu a fost autorizat să adopte nicio decizie timp de 8 luni, deoarece prevederile Comitetului de Stat nu conțineau clauza care spune că el a fost organul special autorizat pentru migrație, ceea ce solicita legislația cu privire la migrație. În 2008, această situație s-a repetat: în luna mai, Guvernul a adoptat o rezoluție care transfera împuternicirile organului special autorizat Ministerului Afacerilor Interne, deci procedura pentru emiterea statutului de refugiat a fost stopată. Mai mult, Ministerul Afacerilor Interne a preluat locurile pentru localizarea refugiaților și ramurilor. În iunie, Președintele a suspendat această rezoluție, decretul său și prezentat simultan problemele discutate mai sus la Curtea Constituțională a Ucrainei.

Problema protecției drepturilor refugiaților în Ucraina nu este tratată ca fiind foarte importantă, ceea ce demonstrează calitatea fondurilor bugetare pentru această politică. În fiecare an, Bugetul de Stat proiectează fonduri pentru asistența refugiaților sub programul respectiv de buget 5321020. Din 2004, cu excepția programului bugetar „Asistență pentru Refugiați”, Bugetul de Stat al Ucrainei a acordat fonduri pentru un singur program – „Crearea și Menținerea Locurilor de Cazare pentru Migranți ilegali și Sistem IT pentru Înregistrarea-Păstrarea și Analiza Proceselor de Migrație”.

Cu toate că banii bugetari nu sunt suficienți pentru necesitățile politicii pentru asistența migrației, programul se dezvoltă continuu. Fondurile sunt chiar foarte puține pentru a susține numărul necesar de angajați în Oficiile pentru migrație, deci nimic pentru a susține refugiații și a le acorda asistență, pentru a construi o nouă infrastructură, a pune bazele măsurilor de adaptare. Planul pentru Facilitarea Adaptării Persoanelor care au obținut Statut de Refugiat în Ucraina în societatea ucraineană, aprobat de Guvern în 2004 nu a fost implementat din cauza lipsei fondurilor.

Deoarece statul nu este capabil să asigure asistență juridică, materială și socială pentru refugiați și solicitanții de azil în Ucraina, acest lucru este de fapt făcut de către organizații non-guvernamentale, susținute de Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați, Comisia Europeană și alte organizații-donatoare internaționale. Prin urmare, împreună cu principalele sale sarcini de a consilia, asista și monitoriza implementarea obligațiilor pentru protejarea refugiaților de către stat, Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați în Ucraina, în parteneriat cu organizațiile non-guvernamentale întreprinde măsuri de protejare directă a solicitanților de azil și le oferă asistență juridică, materială și socială pe parcursul procedurii. Pe lângă aceasta, Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați și organizațiile non-guvernamentale ajută Guvernul Ucrainei la elaborarea unui sistem modern de azil.

Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați menține relații de parteneriat cu 12 organizații non-guvernamentale în 27 regiuni ale Ucrainei care diferă după mărime, sursele de fonduri, tipurile și zonele geografice de activitate. Frecvent, organizațiile non-guvernamentale sunt mai capabile să urmărească violările drepturilor omului, semnalând despre acest fapt. Majoritatea organizațiilor non-guvernamentale

oferă solicitanților de azil consultații juridice, acționează ca reprezentanții lor în Serviciul de migrație și la instanțele judecătorești, îi vizitează la locurile unde sunt ținuti în detenție și ajută refugiații deplasați.

3.2.4. Politica de imigrare

Uniunea Europeană continuă să rămână o piață atractivă pentru migrații ucraineni. Datorită intensificării depopulării, înaintării în vârstă și creșterii insuficiențe a forței de muncă, tot mai multe țări europene întreprind măsuri suplimentare pentru a atrage în primul rând migrații calificați. Din cauza factorilor istorici, culturali și politici, un migrant din Ucraina este considerat un migrant dorit în mai multe țări ale UE (Melnyk, 2008-a). Deja există politici speciale de migrație a forței de muncă, inclusiv cele proiectate pentru Ucraina, Polonia, Republica Cehă. Așa țări ca Spania, Italia și Portugalia, folosind politicile de legalizare, de asemenea atrag un număr considerabil de ucraineni. Comisia Europeană a sugerat membrilor UE să-și unifice politicile de migrație pentru a simplifica atragerea forței de muncă spre piețele UE. Federația Rusă a aprobat Programul de Stat pentru Facilitarea Imigrației Voluntare a Compatrioților Rezidenți peste Hotare, care are drept scop atragerea oamenilor de vârstă reproductivă. Totuși, cererea forței de muncă în piețele UE este cel mai puternic factor pentru migrarea din țările terțe, comparativ cu accesul mai liber în piață.

Începând cu 1993, populația Ucrainei descrește rapid. Reducerea naturală a populației la rata de 0.6%-0.8% pe an și reducerea în a doua jumătate a anilor '90 precum și plecarea ucrainenilor peste hotare³⁶ au dus la reducerea populației de la 52,2 milioane, la 1 ianuarie, 1993 până la 46,6 milioane la 1 ianuarie 2007, adică mai mult de 10% (ICPS, 2007).

În ultimii ani, datorită creșterii economice și politicii sociale, Guvernul a fost în stare să mărească rata natalității la 9.8 per 1000 persoane, în comparație cu 7.7 în 2001, totuși acest indicator este încă inferior ratei natalității din anii '90 (12 la 1000 persoane). Nivelul migrației populației ucrainene peste hotare s-a stabilizat. În 2006, creșterea populației Ucrainei, datorită migrației legale, a fost fixă (14.2 mii persoane), comparativ cu anul 2001, când s-a înregistrat un flux de 152.2 mii persoane. De asemenea, experții afirmă că nivelul migrației ilegale al ucrainenilor peste hotare s-a stabilizat (ICPS, 2007).

Reducerea severă a populației apte de muncă este preconizată pentru 2010, când generația anilor '90 va atinge vârsta reproductivă. Conform proiectărilor economiștilor ai Centrului Internațional pentru Studii ale Politicilor, din 2010 până 2025 această categorie se va reduce cu 5 milioane de oameni. În același timp, reducerea populației de vârstă pensionară va fi mult mai mică.

În contrast cu indicatorii demografici negativi, Guvernul Ucrainei a notificat tendința constantă de creștere a migrației externe ca „o adevărată amenințare a securității Ucrainei”. „Ei au în special un caracter ireversibil și impact advers asupra agravării crizei demografice și largesc teritoriile existente deprimare și contribuie la crearea noilor teritorii deprimare, și duc la plecarea părții celei mai calificate a forței de muncă și potențialului intelectual peste hotare”³⁷. În rezoluția sa din iunie 2007, Consiliul Național de Securitate și Apărare al Ucrainei a declarat că „majoritatea regiunilor din Vest au devenit donatori ai forței de muncă peste hotare, care cu siguranță constituie o amenințare a securității economice ale acestor regiuni și securității statului în întregime, datorită pierderii unui număr critic de persoane economic active”³⁸.

Pentru a redresa situația, CNSA, în primul rând, vrea să definească conceptual „politica migraționistă de stat” și să îmbunătățească administrarea proceselor de migrație. În rezoluția sa, CNSA a hotărât să elaboreze Conceptul de Politică Migraționistă de Stat și să prezinte la Verhovnaia Rada proiectul de lege, pe principiile de bază ale politicii migraționiste de stat ale Ucrainei, și în perioada 2007-2008 să reflecteze asupra problemei creării unui organ guvernamental central pentru migrație care va fi direcționat și coordonat de către cabinetul de Miniștri al Ucrainei prin intermediul Ministerului de Afaceri Interne al Ucrainei. Totuși, din cauza conflictului între guvern și președinte, aceste sarcini au fost blocate.

În al doilea rând, opinia dominantă în Guvernul Ucrainei este că situația negativă a migrației în Ucraina poate fi redresată aducând lucrătorii migrații și ucrainenii etnici înapoi în Ucraina. CNSA a obligat Guvernul să „elaboreze, în decurs de două luni, propunerile sale pentru măsuri cu scopul de a opune rezistență consecințelor negative posibile pentru Ucraina, rezultate din implementarea de către Federația Rusă a măsurilor de facilitare a imigrației compatrioților care trăiesc peste hotare, și să analizeze problema pregătirii unui program de stat relevant pentru reîntoarcerea compatrioților în Ucraina”.

³⁶ Fluxul populației Ucrainene din țară din 1994 până 2004 era de 150,000 persoane anual.

³⁷ Decretul Președintelui Ucrainei No. 657/2007 din iunie 15, 2007 cu privire la Rezoluția Consiliului Național de Securitate și Apărare a Ucrainei din iunie 15, 2007 “Linii directoare ale Politicii Migraționiste de Stat și Măsuri Urgente pentru Îmbunătățirea Eficienței lor”

³⁸ Decretul Președintelui Ucrainei No. 657/2007 din iunie 15, 2007 cu privire la Rezoluția Consiliului Național de Securitate și Apărare a Ucrainei din iunie 15, 2007 “Linii directoare ale Politicii Migraționiste de Stat și Măsuri Urgente pentru Îmbunătățirea Eficienței lor”.

Reducerea migrației ilegale a forței de muncă și repatrierea ucrainenilor etnici sunt sugerate ca instrumente pentru eliminarea tendințelor demografice negative, și atragerea lucrătorilor migranți din țările terțe, ceea ce nu este perceput însă de către Guvern ca „punte de salvare” în Strategia Guvernului de Dezvoltare Demografică până în 2015, aprobată în 2006:

„Un stabil surplus al balanței este asigurat prin reducerea numărului persoanelor care pleacă cu scopul obținerii reședinței permanente, încurajând reîntoarcerea călătorilor muncitori externi și determinând nivelul necesar de intrare al persoanelor apte de muncă pe teritoriul Ucrainei. Totuși, recuperarea populației până la nivelul de 52 milioane persoane sau stabilizarea la nivelul curent (aproximativ 47 milioane persoane) va necesita implicarea unui număr semnificativ de migranți (500 mii și 300 mii în fiecare an respectiv), predominant din țările lumii a treia (având în vedere potențialul de migrație al diasporei din est și reprezentanților oamenilor deportați în trecut). Venirea unui număr mare de migranți va duce la tulburarea integrității mentale a populației ucrainene și la un dezechilibru intern al societății, dificultăți în adaptarea mutuală a populației indigene și a migranților. Totodată, se consideră că numărul persoanelor în Ucraina va descrește până la un nivel critic și, drept rezultat, se va intensifica deformarea structurii pe sexe și pe vârste a populației”³⁹.

Din anul 2006, Guvernul a stabilit cotele de imigrare pentru atragerea la muncă a specialiștilor și angajaților înalt calificați, necesitatea cărora este mult prea apreciabilă pentru economia Ucrainei, dar acele cote nu sunt utilizate. În 2008 Cabinetul Miniștrilor a ridicat cotele de imigrare, permițând unui număr de 9,194 cetățeni străini și apatrizi (7,323 în 2007), printre care se numără: artiști, savanți, angajați înalt calificați, persoane care au investit 100.000 USD, rude și moștenitori ai cetățenilor ucraineni, foști cetățeni ai Ucrainei și străini cu reședință în Ucraina timp de trei ani, pentru a intra în Ucraina sau pentru a obține reședință permanentă. Guvernul a stabilit aceste cote în baza propunerilor guvernelor centrale și locale și analizei migrației pentru anul precedent. Timp de 7 luni, 4,3 mii imigranți din categoria cotate au obținut permis de imigrare în Ucraina .

Lipsa percepției politicii de migrație a Ucrainei, datorită reducerii populației apte de muncă și creșterii cererii pentru forța de muncă, este cauzată de faptul că Guvernul nu analizează procesele migrației forței de muncă în și din Ucraina, și nu-și creează o viziune asupra viitorului economiei Ucrainei și dezvoltării pieței forței de muncă. Din cauza lipsei informației, politicienii contează pe date teoretice și acționează în funcție de audiență. Pentru moment, Ombudsman-ul Nina Karpanceova, în raportul său, a estimat migrația forței de muncă la 5-7 milioane oameni, bazându-se pe „estimările organizațiilor non-guvernamentale”.

Actualul Minister al Afacerilor Interne, sub autoritatea căruia Guvernul planifică crearea unui serviciu de migrație, face declarații contradictorii privind atragerea forței de muncă a migranților. În iulie 2008, declarația Ministrului împotriva atragerii forței de muncă a cetățenilor străini făcută la întrunirea Sediului Central MIF în Kiev a declanșat mari vibrații în mass-media. Ministrul a atacat Șeful Departamentului pentru Cetățenie, Imigrație și Înregistrarea Individizilor, pentru că a emis cetățenilor străini 70 permise de reședință: „Oare nu avem noi destulă forță de muncă? Dacă vreți să mergeți în China – cumpărați bilet și mergeți încolo des în vacanță. Puteți să mă numiți rasist, dar eu nu voi permite ca Kievul să fie transformat într-un alt Harkiv sau Odesa. Directiva este după cum urmează: noi eliberăm permis doar dacă cetățeanul străin se însoară cu femeile noastre. Din cauza unor astfel de rate de dezvoltare, eu voi chema vietnamezi și chinezi în miliție în locul vostru”⁴⁰. În septembrie 2008, la Conferința Miniștrilor a Consiliului Europei, Ministrul a pledat pentru legalizarea migranților ilegali care nu au antecedente penale⁴¹.

Este imposibil de a stabili o politică migraționistă balansată, fără colectarea și analiza regulată a informației. Prin urmare, astăzi toate măsurile și declarațiile oamenilor politici cu privire la intențiile conținute în documentele guvernamentale reprezintă pur și simplu confundarea dorințelor cu realitatea. Lucrătorii migranți Ucraineni pot să se reîntoarcă în Patrie doar dacă în Ucraina vor fi create: o piață atractivă a forței de muncă, un climat mai favorabil de afaceri și o infrastructură socială optimizată. Examinările speciale arată că migranții nu se vor întoarce în Ucraina până când salariile lor nu vor atinge cel puțin jumătate din venitul lor în țările unde au migrat (Melnyk, 2008-b).

3.2.5. Politica referitoare la lucrătorii migranți în străinătate

Un număr mare de cetățeni ucraineni care lucrează în străinătate precum și cazurile frecvente de atitudine brutală a organelor de drept către cetățenii ucraineni în țările unde ei sunt angajați, și critica aspră de către

³⁹ Rezoluția Cabinetului de Miniștri al Ucrainei No. 879 din June 24, 2006 “Cu privire Aprobarea Strategiei de Dezvoltare Demografică până în anul 2015”.

⁴⁰ Citat din *Luțenko s-a răzgândit – amnistie tuturor migranților ilegali*, Kiev: UNIAN, extras la 7 septembrie 2008 din <http://unian.net/ukr/news/news-270977.html> (în Ucraineană).

⁴¹ Informație de pe site-ul oficial al Ministerului de Interne, *Crearea serviciului de migrație în MIF nu este cerută de politicieni, dar de viață*, extras 20 August 2008 din <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/141196>

organizațiile civice și cele pentru drepturile omului a constrâns în ultimii ani Guvernul Ucrainei pentru a face față acestei probleme. Totuși, pentru moment, politica de stat pentru protecția drepturilor și legitimitatea intereselor cetățenilor ucraineni care lucrează în străinătate are un domeniu foarte restrâns pentru aplicare și rezultate.

Cazuri de violare a drepturilor migranților ucraineni în străinătate

Zece femei și bărbați ucraineni care recoltau pomușoare într-un oraș Spaniol Huelva au primit interdicție pe cinci ani de intrare în Zona Schengen, după ce documentele lor au fost verificate la frontiera germano-polonă. Acum, ei au aplicat la tribunal într-un oraș German Pirna, făcând reclamație pentru restituirea amenzilor care au fost plătite în suma de 1,500 UER și pentru anularea deportării. Conflictul de la frontieră s-a produs când muncitorii migranți se întorceau acasă, deoarece pașapoartele lor sunt cu vize naționale spaniole care, din cele rezultate, nu permiteau călătoriile de tranzit prin alte țări Schengen, fapt de care ucrainenii nu erau informați. Solicitanții insistă că poliția germană și-a depășit autoritatea și a tratat cu lipsă de respect (conform mărturiilor aduse de femei, ele au fost jignite, hărțuite și dezbrăcate, după care au fost trimise noaptea la locul de deținere a migranților ilegali). Un caz asemănător s-a produs la hotarul germano-polon cu un sportiv ucrainean care de asemenea a fost brutalizat, chiar fiindu-i tăiată încălțăminte de sport.

Delegatul Consiliului regiunii Lioy, una din regiuni donatoare ai forței de muncă a migranților, afirmă că statul este vinovat pentru tot: „Statul trebuie să aibă grijă de cetățenii săi chiar dacă ei se află în afară, oricare ar fi motivele. Adoptarea legii cu privire la migrația forței de muncă a devenit actuală cu mult timp în urmă” 3.

În 2003, Comisarul din Verhovnaia Rada pentru Drepturile Omului a lansat un raport special cu privire la drepturile cetățenilor ucraineni care lucrează în străinătate, în legătură cu care a fost emis un regulament, dirijând armonizarea legislației ucrainene la standardele internaționale, pentru a asigura protecția drepturilor cetățenilor ucraineni care lucrează în străinătate. În prezent, Ucraina nu a ratificat Convenția Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Tuturor Muncitorilor Migranți și Familiile lor, care a intrat în vigoare în anul 2003, și Convențiile elaborate de către Organizația Internațională a Muncii aparținând în special migrației forței de muncă, care a devenit în sine legătura legală cu standardele pentru a fi reflectată în cadrul juridic național.

Conform Ministerului Afacerilor Externe al Ucrainei, cel mai sigur mecanism legal în domeniul ocupării forței de muncă străine și securității sociale a cetățenilor ucraineni este de a încheia acorduri adecvate, care vor defini procedurile de angajare și părțile responsabile pentru protecția socială a cetățenilor (MAE, 2008). În prezent, Ucraina are acorduri valabile în domeniul angajării cu Azerbaidjan, Belarus, Armenia, Vietnam, Letonia, Lituania, Libia, Republica Moldova, Polonia, Portugalia, Rusia, Slovacia și Republica Cehă. În domeniul protecției sociale a cetățenilor – cu Bulgaria, Estonia, Spania, Letonia, Lituania, Slovacia și Republica Cehă, și în domeniul succesiunii legale – cu Mongolia, România și Ungaria.

Ministerul Afacerilor Externe continuă să-și extindă bazele legislative internaționale și tratatele în domeniul angajării și protecției sociale a persoanelor cu țările pe teritoriul cărora un număr mare al compatrioților ucraineni se află cu scopuri de angajare, în special cu Argentina, Grecia, Georgia, Estonia, Spania, Italia, Portugalia, Rusia, România, Turcia și Germania. Biroul politicii externe de asemenea participă la procesul de introducere a schimbărilor și amendamentelor în tratatele internaționale efective cu Spania, Libia, Polonia, Portugalia, Republica Slovacă și Republica Cehă. În același timp, MAE al Ucrainei participă la elaborarea acordurilor interdepartamentale relevante cu Austria, Grecia, Italia, Letonia, Lituania și Turcia. Procesul de implementare a tratatelor efective în domeniul angajării și protecției sociale este complicat de mecanismele insuficiente de atragere a cetățenilor ucraineni la lucru în străinătate, în special în raport cu Libia, Portugalia și, într-o oarecare măsură, cu Polonia (MAE, 2008).

Tratatul pentru crearea zonei de liber schimb între Ucraina și UE de asemenea va include prevederile care vor reglementa deplasarea angajaților. Sarcina Ucrainei este de a extinde drepturile cetățenilor săi care lucrează în țările UE în bază legală, în special, extinderea accesului la sistemele de securitate socială și extinderea accesului membrilor familiilor lor care deja locuiesc în UE la piețele forței de muncă.

Conform evaluărilor Organizației Internaționale pentru Migrație și Organizației Internaționale a Muncii, principalele lacune ale cadrului legal privind politica națională pentru migrație și managementul migrației: „documentele existente în cadrul politicii reglatoare a migrației forței de muncă în Ucraina au fost elaborate având un caracter declarativ, concentrând atenția mai mult asupra necesității creării lor, decât asupra unui rezumat clar care ar defini mecanismele și instrumentele posibile de implementare”. (OIM, p. 9). Un alt motiv numit este lipsa unui cadru socio-economic privind politica de migrare a forței de muncă și

managementul migrației, deoarece politica actuală de stat nu cuprinde „niciun aspect social și economic al migrației forței de muncă, care ar fi factori cruciali în cadrul acestui fenomen social”. (OIM, 2006, p. 9).

Politica de migrație a forței de muncă este de asemenea afectată de lipsa generală a unei abordări integrate privind managementul migrației și lipsa coordonării între agențiile implicate în culegerea datelor cu privire la migrația forței de muncă” (OIM, 2006, p. 9). Nu a fost îndeplinit nicio analiză a proceselor migrației forței de muncă.

În timp ce Ministerul Afacerilor Externe al Ucrainei accentuează importanța încheierii acordurilor bilaterale cu țările ce găzduiesc migranții, niciun mecanism adecvat pentru protecția legală a lucrătorilor migranți ucraineni nu a fost integrat în legislație. Protecția legală a ucrainenilor în străinătate până în prezent rămâne limitată, definită în sensul în care este stipulată atât de reprezentanțele diplomatice în străinătate, cât și prin diseminarea informației. Similar, protecția cu privire la reîntoarcere pare a fi limitată la victimele traficului de ființe umane și cetățenilor repatriați” (OIM, 2006, p. 9).

3.3. Concluzii

Problema de bază în ceea ce privește proiectarea și dispunerea politicii de migrare în Ucraina constă în faptul că domeniul acestei politici nu a fost niciodată unul prioritar pentru Guvernul Ucrainei, pe parcursul multor ani. Recent, forturile principale în dispunerea politicii de migrare au fost concentrate asupra luptei împotriva migrației ilegale de tranzit prin Ucraina.

De altfel, aceasta nu a fost făcut drept rezultat al unei înțelegeri cu privire la rolul jucătorilor politici în pericolele migrației de tranzit, dar sub presiunea externă a partenerilor europeni ai Ucrainei, pentru care calea pentru migranții ilegali prin teritoriul Ucrainei a căpătat proporții amenințătoare. Datorită presiunii din partea Uniunii Europene și a asistenței tehnice și financiare, Guvernul Ucrainean a fost capabil să realizeze îmbunătățiri instituționale și de infrastructură în managementul frontierelor sale de stat și să îmbunătățească infrastructura pentru reținerea migranților ilegali.

Totuși, problema acordării azilului și protecției umanitare pentru cetățeni străini care le necesită, datorită circumstanțelor care nu sunt cuprinse de Legea cu privire la refugiați, rămâne a fi nesoluționată. Optimizarea anume a acestei categorii a legislației este împiedicată de criza politică din țară și de divergențele între organele responsabile pentru aplicarea legislației cu privire la refugiați și solicitanții de azil. Cu toate că organizațiile publice și internaționale implicate în protecția refugiaților au făcut eforturi considerabile și sistematice pentru schimbarea legislației, ele nu au destulă influență la nivelul agențiilor de stat.

Conform Consiliului Național de Securitate și Apărare, migrația cetățenilor Ucraineni, întreprinsă de indivizi în căutarea unor condiții de viață economice și politice mai bune, a atins proporții critice și reprezintă o amenințare pentru securitatea națională a Ucrainei. Totuși, țara nu are o strategie care ar putea stabili mecanismele pentru o posibilă repatriere emigranților ucraineni. Solicitățile diferitor politicieni de a mări salariile în Ucraina – ca singura modalitate de a convinge ucrainenii să se reîntoarcă, în opinia noastră, nu va avea un efect pozitiv, cu excepția cazului când însuși climatul de afaceri din această țară va fi îmbunătățit. În plus, migranții ucraineni au așteptări mai mari de la stat, în ceea ce privește termenii de reglementare a politicii, administrației locale și sistemului judiciar.

Doar dacă domeniile de mai sus vor fi reformate, va putea exista o mică speranță că majoritatea migranților ucraineni ar putea să se reîntoarcă acasă. Majoritatea cetățenilor ucraineni lucrează ilegal peste hotare, ceea ce înseamnă că drepturile lor de muncă și cele sociale nu sunt protejate de țara lor de origine. Acele politici externe ale Ucrainei destinate protecției drepturilor lucrătorilor migranți sunt aplicate doar acelei categorii de indivizi care lucrează legal.

Unul din motivele pentru care Guvernul Ucrainei nu a dus la bun sfârșit politica migraționistă este lipsa unei agenții de stat, împuternicite să elaboreze și să execute acțiuni care vor cuprinde majoritatea problemelor ce țin de politica de migrație. Problema formării unui astfel de Serviciu de migrare a fost pe ordinea de zi a structurilor guvernamentale timp de cel puțin șase ani. Dar, stabilirea unei asemenea agenții a fost împiedicată de divergențele între diferite agenții privind împuternicirile ei și locul pe care îl va ocupa în rețeaua de conducere și, mai mult, privind lipsa de interes în pierderea influenței și resurselor sale organizaționale, financiare și umane, odată ce împuternicirile în acest domeniu au fost deja redistribuite. Anume în acest timp, principalul obstacol îl reprezintă confruntarea politică între președintele și premierul Ucrainei, precum și opiniile lor divergente asupra poziționării acestei agenții în sistemul organelor executive.

4. CONSTATĂRILE ȘI RECOMANDĂRILE DE BAZĂ

Rapoartele de țară cu privire la tendințele și politicile de migrație arată clar că Republica Moldova, România și Ucraina sunt supuse diferitor tendințe migraționiste și se află în situații diferite în termeni de politici și cadru legislativ. Cu toate acestea, ei se confruntă cu o serie de probleme comune, unde majoritatea pot fi soluționate printr-o cooperare trilaterală, sau prin intermediul extinderii cadrului regional.

Trei vecini sunt țări de origine a migrației forței de muncă. Pe când România luptă pentru accesul deplin și liber al cetățenilor săi spre piețele forței de muncă ale UE, Ucraina și Republica Moldova tind să asigure condiții mai favorabile pentru călătoriile legale, angajare și drepturi sociale atât în UE, cât și în Rusia – ca puncte principale de destinație a migranților. Migrația forței de muncă reprezintă o provocare esențială pentru Republica Moldova, datorită unei înalte cote a forței de muncă active implicate în procesele de migrare, precum și importanța transferurilor pentru economia națională a Republicii Moldova, deoarece Moldova este situată pe primul loc în lume privind cota-parte a transferurilor bănești în raport cu PIB.

România și Ucraina se transformă treptat în țări de destinație. Datorită noului său statut de membru UE, România a devenit o țară atractivă pentru cetățenii mai multor țări vecine. România a devenit atractivă nu doar cetățenilor țărilor vecine, dar și cetățenilor din alte țări din Est. De fapt, numărul cel mai mare al solicitanților de azil pe parcursul ultimilor ani au fost de origine chineză. Fiind a patra în lista țărilor lumii care primesc cetățeni ai țărilor terțe și servesc în marea parte drept teritoriu de tranzit în drumul spre UE, Ucraina tot mai des este aleasă ca punct de destinație pentru cei care nu au reușit să-și continue călătoria sau au decis să rămână din motive familiale sau economice. Atât România, cât și Ucraina sunt atractive pentru migranții din Republica Moldova, ca punct de destinație sau tranzit.

În ultimii ani, politicile migraționiste ale României au fost elaborate mai mult în termeni de logică și presiune a proceselor de aderare la UE, și pe lângă legislația și practicele ei internaționale. UE a servit atât drept model după care trebuie conformat, cât și sursă de suport politic, tehnic și financiar pentru producerea schimbărilor în politica de migrare. În prezent, fiind membru al UE, România beneficiază de libera circulație a cetățenilor săi pe teritoriul UE, și, într-o oarecare măsură, de deschiderea piețelor forței de muncă ale UE, pregătindu-se pentru aderarea la zona Schengen.

Ucraina și Republica Moldova sunt în situații diferite în ceea ce privește contextul politic. Ambele țări resimt un șir de provocări de transformare, suferind din cauza instabilității guvernamentale (în cazul Ucrainei), restructurării economice (pentru ambele țări, chiar dacă problemele sunt diferite) și problemelor de securitate (în primul rând în cazul Republicii Moldova). Cu așa o agenda politică supraîncărcată, elaborarea unor politici migraționiste inteligente și balansate și protecția drepturilor omului, este mult prea departe de a fi puncte prioritare pentru guvern. Cu toate acestea, ambele țări resimt provocări în domeniul migrației (Republica Moldova ca țară de emigrare a forței de muncă, Ucraina ca țară de emigrare a forței de muncă și ca parte a rutei de tranzit), și procesul de schimbări instituționale și legale în domeniul migrației este mai degrabă în întârziere sau amânat.

Cu atât mai mult, UE nu joacă același rol transformator în cazul Republicii Moldova și Ucrainei în domeniul migrației așa cum a fost exemplul României. În mare parte, acesta se datorează faptului că spre deosebire de România, Ucraina și Republica Moldova nu au o perspectivă clară de aderare la UE, aceasta servind ca o puternică momeală în procesul de reformare europeanizată în afara UE. Atât Republica Moldova, cât și Ucraina cooperează cu UE în cadrul Politicii Europene de Vecinătate și Acordurilor de Cooperare și Parteneriat, semnate între Uniunea Europeană și țările membre CSI încă în 1990. Cu toate că ambele țări tind să devină membre UE și, prin urmare, sunt dornice să coopereze cu UE, există acea lipsă de finalitate pentru o astfel de cooperare și lipsește un plan strict de implementare, fiind în contrast cu țările adiacente. Mai mult, politicile UE privind aceste țări în domeniul migrației sunt mai mult focusate asupra lichidării amenințărilor securității decât în asistarea la schimbările instituționale sau promovarea abordărilor cu bază legală privind migrația.

Din punct de vedere al transformărilor, diseminarea experienței României privind pre- și post- aderarea în managementul migrației, în special în așa sferă precum crearea instituțiilor și ajustarea legislației, poate fi punctul de bază în programul cooperării regionale și trilaterale. Cu toate acestea, privirea critică asupra adaptării politicilor de migrație a României la noile tendințe, ne sugerează că schimbul de experiență și diseminarea cunoștințelor nu trebuie întreprins doar într-o singură direcție. Fiind conștienți că progresele României în managementul migrației sunt în mare parte datorate procesului aderării la UE, putem trage concluzia că România mai are multe de făcut și de învățat împreună cu vecinii săi din Est. Astfel, în timpul desfășurării proiectului, noi am identificat un șir de aspecte ce țin de cooperarea bilaterală, trilaterală și extinderea regională și schimbul de experiență, implicând participarea actorilor guvernamentali și non-guvernamentali, care pot contribui la un management mai bun al migrației în fiecare din țările-țintă.

Schimb de informație

- ◇ Crearea un cadru transparent privind schimbul de informație între cele trei țări privind volumele și tendințele de migrație. Este necesar, în special, de a amplifica eforturile cu privire la monitorizarea migrației ilegale. Ideea unei baze de date computerizate cu privire la migrația ilegală cu acces comun, care a fost discutată în diferite contexte, ar fi un pas important în acest sens. Accesul la informația publică în acest domeniu nu trebuie doar permis formal, dar într-adevăr garantat. Instituțiile publice de administrare a migrației nu par a fi obișnuiți încă cu transparența procedurilor de desfășurare a acțiunilor.
- ◇ Diseminarea experienței României în adoptarea standardelor UE a politicii de migrație și implementarea reformelor instituționale. De a exploata oportunitățile de utilizarea a fondurilor și programelor UE pentru Moldova și Ucraina în acest sens, ex. Twinning.

Migrarea ilegală și traficul de ființe umane

- ◇ Intensificarea eforturilor în lupta comună cu migrația ilegală și traficul de ființe umane prin schimbul de experiență, intervenții comune și schimb efectiv de informație care este foarte important. Traficul de ființe umane reprezintă o provocare pentru regiune deoarece organizarea migrației ilegale implică cetățeni din toate trei țări-țintă, cu toate acestea, marea amploare a fenomenul de migrație ilegală este specifică doar în cazurile Republicii Moldova și Ucrainei.
- ◇ Ucraina este actorul cu cele mai mari posibilități de monitorizare a frontierei cu Transnistria, capabilă să ofere informații privind circulația persoanelor în această regiune. Consolidarea cooperării bilaterale va fi favorabilă pentru Republica Moldova, în vederea politicilor sale demografice, dar și pentru Ucraina, în termeni de securitate și imagine pe arena internațională.

Migrația circulară și de retur

- ◇ Promovarea în continuare a migrație sezonieră și circulară, acestea fiind avantajoase pentru țările de destinație, dar și pentru cele de origine. Există un potențial pentru ajutor reciproc în încheierea acordurilor bilaterale privind migrația forței de muncă. Rolul principal îi revine României, care promovează această idee și sensibilizează țările UE.
- ◇ Deoarece toate trei guverne își exprimă interesul cu privire la schimbul politicilor de migrație, există necesitatea conjugării eforturilor pentru realizarea proiectelor de schimb de experiență și practicilor celor mai importante de implementare a politicilor migrației de retur și cooperare cu țările terțe.
- ◇ Încurajarea migrației transfrontalieră, evitând stabilirea unei noi cortine în Europa. În acest sens, încheierea acordurilor între România și Ucraina și România și Republica Moldova cu privire la micul trafic de frontieră este extrem de important pentru protecția migrației legale, la fel ca și dezvoltarea regională transfrontalieră vie.
- ◇ Prevenirea „exodului de creiere” prin stabilirea programelor de ajustare a granturilor pentru studenții absolvenți de la universitățile din străinătate, implementarea proiectelor de cercetare împreună cu țările gazdă.

Politici cu privire la lucrătorii migranți în străinătate

- ◇ Promovarea cooperării guvernamentale cu privire la intensificarea eforturilor în încheierea acordurilor bilaterale pentru recunoașterea diplomelor și calificărilor profesionale în țările de destinație.
- ◇ Consolidarea cadrul legislativ care va asigura accesul la servicii de sănătate și protecție socială a migranților atât în țările de destinație, cât și la reîntoarcerea lor în țările de origine.

- ◇ Sporirea încrederii în cele trei țări în reprezentanții diplomați ai statelor respective în străinătate. Aceasta va permite stabilirea unor contacte mai frecvente între migranți și guvernele lor cu scopul de a oferi servicii mai bune cetățenilor din străinătate, precum și creșterea posibilității unui management mai eficient. Mai multe eforturi trebuie făcute în vederea explicării migranților și potențialilor migranți a consecințelor neînregistrării legale la autoritățile țărilor lor (ex. în cazul calamităților).
- ◇ Stabilirea legăturilor cu diaspora și utilizarea eficientă a potențialul lor de diplomație publică. Toate trei țări trebuie să depună mai multe eforturi pentru a beneficia din plin de potențialul intelectual și cultural al diasporei sale, creând o imagine pozitivă a țărilor sale în țările-gazdă.
- ◇ Utilizare eficientă a resurselor financiare ale migranților este un aspect care vizează toate trei țări și, în special, Republica Moldova. Trebuie depuse mai multe eforturi privind exploatarea potențialului transferurilor bănești pentru economiile țărilor de origine. În prezent, remitențele migranților sunt preponderent direcționate spre consum. Promovarea impactului pozitiv al transferurilor de bani asupra susținerii dezvoltării economice în regiunile de destinație; există necesitatea urgentă de creare a implementării stabile și favorabile în business a politicilor de reîntoarcere de către Ucraina și Republica Moldova. Oferirea migranților informații cu privire la posibilitățile de transferuri bănești din străinătate, de a pleda pentru beneficiile transferurilor legale de bani, conturilor bancare în străinătate și în țările de origine.

Imigrația

- ◇ România și Ucraina se consolidează ca țări de destinație, iar acest fapt trebuie să se regăsească în politicile și strategiile guvernamentale. Necesitatea forței de muncă trebuie corelată cu oferte de permise de ședere și de muncă eliberate pentru că în caz contrar se promovează munca ilegală a migranților, care oricum vor veni dacă există cerere pe piața forței de muncă.
- ◇ Eforturile trebuie orientate spre recrutarea legală a forței de muncă de către Ucraina și România ca țări de destinație.

Refugiu și azil

- ◇ În domeniul sistemului de azil s-au realizat în ultimii ani progrese semnificative în regiune. În același timp, solicitanții de azil și refugiații trebuie să beneficieze pe perioada desfășurării procedurii de acordare a dreptului de azil, de asigurarea unui standard minim de viață și de respectare a drepturilor, iar ulterior să aibă oportunități de încadrare în societate. Suportul minim - adecvat, accesibil - începând cu traducerea și necesitățile de bază, trebuie garantat.
- ◇ Se impune dezvoltarea unor programe sociale pentru refugiați și solicitanții de azil, care ar viza accesul real la asistență socială și medicală, la educație, la un loc de muncă etc. Schimbul de experiență în acest domeniu și asistarea reciprocă a celor trei țări ar fi benefic sistemului. Aici trebuie antrenate ONG-urile, care să vină cu o abordare practică. Pare să fie mai mult o chestiune care ar preocupa diferite ramuri ale diferitor organizații internaționale, decât un efort real al ONG-urilor locale (potențial din cauza insuficienței resurselor).

Cooperarea într-un cadru regional extins

- ◇ Trebuie să consolidăm cooperarea și formarea strategiilor comune pentru abordarea regională asupra managementului migrației într-un cadru favorabil oferit de UE prin cooperarea transfrontalieră - "Sinergia Mării Negre - O Noua Inițiativă de Cooperare Regională". Uniunea Europeană contribuie cu fonduri pentru consolidarea cooperării transfrontaliere, care trebuie accesate. România, Republica Moldova și Ucraina vor beneficia pe perioada 2007-2013, de o sumă de 126 milioane de euro pentru consolidarea acestei cooperări transfrontaliere
- ◇ Este necesar de a exploata posibilitățile unei cooperări comune trilaterale pentru o viitoare aplicare și participare la Platforma Comună privind migrația în Regiunea Mării Negre, stabilirea căreia a fost aprobată în Concluziile Abordării Globale privind Migrația, adoptată de Consiliul Europei în iunie 2007.
- ◇ Trebuie exploatate posibilitățile de sporire a cooperării Republica Moldova-România și Republica Moldova-Ucraina privind implementarea Parteneriatului de Mobilitate Republica Moldova-UE semnat în iunie 2008. Acest acord permite sporirea colaborării între Republica Moldova și România ca țară vecină și membru UE, pe când experiența Republicii Moldova poate de folos pentru consolidarea cooperării Ucraina-UE în domeniul migrației și mobilității.

Cooperarea ONG – Guvern

- ◇ Există o necesitate urgentă de a stabili mecanismul de suport pentru consultări și comunicare între organizațiile non-guvernamentale și guvernele în cele trei țări, în domeniul cooperării în materie de azil și migrație
- ◇ Implicarea ONG-urilor în monitorizarea și informarea instituțiilor guvernamentale privind implementarea politicilor de migrare, în special implementarea acordurilor interguvernamentale și programelor între cele trei țări trebuie sporite. Există experiență de implementare a programelor și acordării serviciilor migrantilor realizate și promovate de ONG, care au fost treptat preluate de instituțiile guvernamentale. Fiind identificate de ONG-uri, domeniile de acțiuni pot fi mai departe utilizate ca punct de pornire pentru cooperarea interstatală.

Cooperarea ONG – ONG

- ◇ Cooperarea între sectoarele terțe în cele trei țări în așa domenii ca informarea publică privind riscurile migrației, traficul de ființe umane și alte probleme ce țin de migrație; participarea în programele gestionate de UE și accesul la fondurile UE pentru realizarea proiectelor transfrontaliere de migrație, trebuie sporite.
- ◇ Schimb de experiență și bune practici între ONG-urile din cele trei state, preluarea și adaptarea unor proiecte care s-au bucurat de succes într-o anumită țară; trebuie implementată elaborarea proiectelor comune ținând diaspora comunităților în una din cele trei țări. Organele guvernamentale trebuie implicate în unele etape a proiectelor transfrontaliere ca: studiul, cercetare și dezbateri.
- ◇ Este necesară canalizarea oportunităților pentru cooperarea societății civile în regiunea Mării Negre. În acest context, Forumul Organizațiilor Non-guvernamentale pentru regiunea Mării Negre, care a avut loc la 31 octombrie 2008, poate servi drept platformă de cooperare între ONG-urile activează în domeniul migrației în regiune.

BIBLIOGRAFIE

Moldova

Books and articles:

- Burian, C. (2008). Organizația internațională pentru migrațiune. Misiunea în Republica Moldova. [in:] „Reprezentanțele Organizațiilor Internaționale în Republica Moldova”. Chișinău: CEP USM, pp.176-193.
- Escola, E. (2007). Country economic report 2007:6. Investing into a brighter future abroad? The necessity to create a domestic alternative in Moldova.
- Ghencea, B., Gudumac, I. (2005). Migrația de muncă și remitențele în Republica Moldova (2004). Chișinău: Organizația Internațională a Muncii, Alianța de Microfinanțare din Moldova.
- Iațco, M., Balan, E. (2008). Strategii europene de prevenire și combatere a traficului de persoane. „Moldoscopie (Probleme de analiză politică)” 1 (XL). Chișinău: USM, pp.34-45.
- IOM (International Organization for Migration) (2005). Gestionarea migrației de muncă în Republica Moldova. Chișinău: Organizația Internațională a Muncii.
- IOM (International Organization for Migration) (2007). The Health Risks of Migration: The Link between Health and Migration with Particular Consideration of Knowledge and Attitudes towards HIV/STIs and the Sexual Practices of Moldovan Migrants.
- Kring, T. (2007). Moldovan Migrants in Italy: Remittances and the Role of the ILO's Social Partners. Budapest: International Labour Organisation.
- Lucke, M. et al. (2007). Patterns and Trends of Migration and Remittances in Moldova. Chișinău: SIDA, International Organization for Migration.
- Malinovska, O., Mosneaga, V., Sahotcka, L. (2007). Labor Migration Assessment for WNIS Region. Kyiv: International Organization for Migration.
- Mosneaga, V. (2008a). Migratsiya inostrannykh grazhdan i apatridov v/cherez Respubliku Moldova: sostoyanie i praktika regulirovania, «Moldoscopie (Probleme de analiză politică)” 3 (XLII). Chișinău: USM, pp.70-93.
- Mosneaga, V. (2008b). Neuregulirovannaya tranzitnaya migratsiya iz Respubliki Moldova: sostoyanie i puti minimizatsii. «moldoscopie (Probleme de analiză politică)” 2 (XLI). Chișinău: USM, pp.55-105.
- Moșneaga, V., Rusu, R. (2008) Formarea diasporei moldovenești peste hotare: esența și specificul. „Moldoscopie (Probleme de analiză politică)”. nr.1 (XL). – Chișinău, USM, p.91-104.
- Mosneaga, V., (2007a) “The role of labor migration in social and economic stabilization of Moldova” [in:] International Relations: from Local Changes to Global Shifts. Ed. by Katsy D. Sankt -Peterburg: St. Petersburg University Press, pp. 70-94.
- Mosneaga, V., (2007b). Regulirovaniye trudovoy migratsii v Respublike Moldova: osnovnye etapy i spetsifika, “Moldoscopie (Probleme de analiză politică)” 1 (XXXVI). Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova, pp. 33-48.

- Mosneaga, V., Corbu-Drumea, L., Mohamadifard, G. (coord.) (2006) Populația Republicii Moldova în contextul migrațiilor internaționale. Vol.I-II. Iași: Pan-Europe.
- Mosneaga, V., Руснак, G. (2005). My stroim Yevropu i ne tol'ko. Kishinev: Mold.GU.
- Mosneaga, V., Teosa, V., Zayonchkovskaya, Z. (coord.). (2003). Trudovaya migratsiya i zaschita prav gas-trabayterov: praktika postkomunisticheskikh stran. Kishinev, Mold. GU, UNESCO.
- Mosneaga, V., Echim, T. (2003). Counteraction towards the trafficking of “Human Beings”: the experience of the Republic of Moldova. «Migracijske i etnicke teme» 2-3. Zagreb.
- Mosneaga, V. (coord.) (2000a). Naselenie Moldovy i trudovaya migratsiya: sostoyanie i sovremennye formy. Kishinev: CAPTES.
- Mosneaga, V. (coord.) (2000b). Moldova, România, Ucraina: integrarea europeană și migrațiunea forței de muncă. Chișinău: CAPTES.
- Orozco, M. (2007). Looking Forward and Including Migration in Development: Remittances Leveraging Opportunities for Moldova. A Study Commissioned by IOM Moldova.
- Pop, A. (2007). Moldova – România: gestionarea migrației și combaterea traficului de ființe umane la frontiera de est a Uniunii Europene. Chișinău: Organizația Internațională pentru Migrație.
- Postolachi, V., Poalelungi, O., Moșneaga, V., Gonța, V. (2007). Republica Moldova – Problemele migrației. Chișinău: Institutul muncii al sindicatelor din Republica Moldova; Institutul muncii GSEE, Grecia.
- Raportul independent al celor treisprezece reprezentanti ai societatii civile din Republica Moldova (2007). Societatea Civila - pentru o Moldova Europeana!. Chișinău.
- Reiko, M. (2006). The EU’s Response to the Human Trafficking Situation in Moldova, Department of Eurasian Studies. Uppsala: Uppsala University.
- Schwartz, R. (2007). Exploring the Link between Moldovan Communities Abroad and Moldova. An SIDA and IOM Study.
- Vladicescu N, Cantrji V., Jigau I. (2008). Migration and investment of remittances: Republic of Moldova, International Organization for Migration, Cross-Border Cooperation Soderkoping Process.
- Weeks, J. et al. (2005). Republica Moldova: politici de creștere economică, creare a locurilor de muncă și reducere a sărăciei. Chișinău: UNDP.

Internet resources:

- National Bureau of Statistics, <http://www.statistica.md>
- Delegation of the European Commission to Moldova, <http://www.delmda.ec.europa.eu>
- La Strada Moldova, Moldova a decazut cu o treapta on Raportul Departamentului de Stat al SUA privind traficul de persoane, http://www.lastrada.md/agenda/index.html#05_062008, 5 June 2008.

Romania

Books:

- CH Beck Publishing House (2008). National relevant legislation in the field of migration and asylum.
- Group 484 (2007), Migration flows in Southeast Europe, a Compendium of National Perspectives. Belgrade: Group 484.
- Lazaroiu, S. (2003). Information campaign regarding the risk of irregular migration in EU countries, particularly in Belgium, International Organization for Migration.
- Open Society Foundation (2006). Temporary residents abroad: economic migration of Romanians, 1990 – 2006. Bucharest: Open Society Foundation.

Romanian Office for Immigration (2007). Immigration and asylum in Romania. Bucharest: Romanian Office for Immigration.

Sandu, D. (2000). Circulatory migration as living strategy, *Sociologia Romaneasca*.

United Nation High Commissioner for Refugees (n.d.). Collection of relevant terminology in the field of migration and asylum.

United Nation High Commissioner for Refugees (2002). Statistical Yearbook.

Internet resources:

Euractiv, www.euractiv.ro

Romanian Border Police www.politiadefrontiera.ro

Romanian Office for Immigration <http://aps.mai.gov.ro/>

United Nations High Commissioner for Refugees www.unchr.ro

Romanian National Refugee Office, www.cnrr.ro

Focus Migration, Country profile, Romania <http://www.focus-migration.de>

International Office for Migration www.iom.int

Schengen Department, <http://www.schengen.mira.gov.ro/info.htm>

Access to European Union Law, www.eur-lex.europa.eu

European Union's Judicial Cooperation Unit, <http://www.eurojust.europa.eu/>

Interviews:

Mr. Vasile Drăgoi, Police Chestor, head of Romanian Office for Immigration

Mr. Grigore Pavel, Police Chestor, deputy head of Romanian Office for Immigration

Ms. Cristina Bunea, Legal Officer at United Nations High Commissioner for Refugees, Bucharest.

Official inquiries:

Official answer of the Romanian Office for Immigration addressed to the Institute for Public Policy's inquiry of data based on the law no. 544/2001, law on citizens' access to public information.

Official answer of the Ministry of Education, Research and Youth addressed to the Institute for Public Policy's inquiry of data based on the law no. 544/2001, law on citizens' access to public information.

Official answer of the Border Police addressed to the Institute for Public Policy's inquiry of data based on the law no. 544/2001, law on citizens' access to public information.

Ukraine

Books and articles:

Chumak, V. et al. (2006). Ukraine's Policy to Control Illegal Migration. Kyiv: International Centre for Policy Studies.

Düvell, F. (2006). Ukraine – Europe's Mexico?, Oxford: COMPAS. Retrieved 15 June from <http://www.compas.ox.ac.uk/research/transit/home.shtml>

- European Commission (2006). EU Evaluation Mission in Ukraine in the Area of Justice, Freedom and Security. Summary Report. Brussels: European Commission.
- ICPS (2007). Demography and Future of Ukraine. Kyiv: International Center for Policy Studies (unpublished).
- IOM (2006). Labour Migration Assessment for the WNIS Region. International Organization for Migration.
- Melnyk, S. (2008-a). Trudova migratsiia do zarubizhzhia – ostannia mezha dlia krayiny, “Holos Ukrainy” No. 132.
- Melnyk, S. (2008-b). Procesy trudovoyi migratsii nadali poglybluvatymut’sia, retrieved 18 July 2008 from http://www.jobmarket.com.ua/news/rabota_abroad/373254.html.
- Pribytkova, I., Gromovs, J. (2007). Migration Trends 2004-2006. Sodercoping Process Countries. Kyiv: Cross-Border Cooperation Process Secretariat.
- World Bank. (2006). Migration and remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union. Ed. by Ali M. Mansoor and Bryce Quillin. World Bank.

Internet resources:

- Ministry of Interior of Ukraine, <http://www.mvs.gov.ua>
- State Border Guard Service of Ukraine, <http://www.pvu.gov.ua>
- Cross-Border Co-operation/Soderkoping Process Secretariat, <http://soderkoping.org.ua>

Interviews:

- Representative of Ministry of Internal Affairs of Ukraine
- Representatives of the State Border Guard Service of Ukraine
- Representative of the State Committee for Nationalities and Religions
- Representative of the International Organization for Migration, Kyiv Mission.

Official inquiries:

- MFA (2008). Official letter of the Ministry for Foreign Affairs of Ukraine No. 71/BKB/36-194/503-60046 from 23.07.2008 to the International Centre’s for Policy Studies inquiry.

ANEXA 1.

HOTĂRÂRE nr. 1.122 din 18 septembrie 2007
pentru aprobarea Strategiei naționale privind imigrația pentru perioada 2007-2010
EMITENT: GUVERNUL
PUBLICAT ÎN: MONITORUL OFICIAL nr. 674 din 3 octombrie 2007

În temeiul art. 108 din Constituția României, republicată,

Guvernul României adoptă prezenta hotărâre.

ART. 1

Se aprobă Strategia națională privind imigrația pentru perioada 2007 - 2010, prevăzută în anexa nr. 1.

ART. 2

Se aprobă Planul de acțiune pe anul 2007 pentru implementarea Strategiei naționale privind imigrația pentru perioada 2007-2010, prevăzut în anexa nr. 2.

ART. 3

Fondurile necesare îndeplinirii obiectivelor prevăzute în Planul de acțiune pe anul 2007 pentru implementarea Strategiei naționale privind imigrația pentru perioada 2007-2010 vor fi planificate de către fiecare instituție cu atribuții în realizarea obiectivelor, în bugetele proprii, în raport cu prioritățile, resursele disponibile și etapele de realizare a acestora, în perioada 2007-2010.

ART. 4

Anexele nr. 1 și 2 fac parte integrantă din prezenta hotărâre.

ART. 5

La data intrării în vigoare a prezentei hotărâri se abrogă [Hotărârea Guvernului nr. 616/2004](#) pentru aprobarea Strategiei naționale privind migrația, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 406 din 6 mai 2004.

PRIM-MINISTRU
CĂLIN POPESCU-TĂRICEANU

Contrasemnează:

p. Ministrul internelor și reformei administrative,
Paul Victor Dobre, secretar de stat

p. Ministrul muncii, familiei și egalității de șanse,
Akos Derzsi, secretar de stat

Ministrul educației, cercetării și tineretului,
Cristian Mihai Adomniței

Ministrul sănătății publice,
Gheorghe Eugen Nicolăescu

Ministrul afacerilor externe,
Adrian Mihai Cioroianu

Ministrul economiei și finanțelor,
Varujan Vosganian

București, 18 septembrie 2007.
Nr. 1.122.

STRATEGIA NAȚIONALĂ A ROMÂNIEI privind imigrația pentru perioada 2007-2010

Migrația este un proces care trebuie gestionat și nu o problemă care trebuie rezolvată

1. Context

2. Obiectivele Guvernului României în domeniul imigrației pentru perioada 2007-2010:

2.1. imigrația controlată

2.2. prevenirea și combaterea imigrației ilegale

2.3. azilul

2.4. integrarea socială a străinilor

3. Implementarea Strategiei naționale privind imigrația pentru perioada 2007-2010

1. Context

Procesul de negociere a aderării României la Uniunea Europeană a presupus un efort susținut și continuu depus de instituțiile guvernamentale în vederea atingerii unui nivel de compatibilitate cu statele membre în plan legislativ și instituțional. În acest context, Guvernul României a acordat o atenție deosebită abordării problematicii imigrației, ca parte importantă a domeniului justiției și afacerilor interne, aceasta cu atât mai mult cu cât de la data aderării țara noastră a devenit stat membru la frontiera externă de est a Uniunii Europene.

Reforma legislativă în ceea ce privește regimul străinilor și azilul în țara noastră a presupus adoptarea unui set de acte normative în vederea asigurării conformității cu legislația comunitară și cu alte instrumente juridice cu caracter internațional la care statul român este parte. Aplicarea unui cadru legislativ modern a impus reformarea instituțiilor cu atribuții în domeniu, realizându-se astfel instrumentele necesare punerii în practică a unui management eficient al fenomenului imigrației pe teritoriul României.

Progresele sunt evidente și recunoscute la nivelul instituțiilor europene, care, pe tot acest parcurs, au susținut autoritățile române prin proiecte care au asigurat o expertiză de nivel ridicat venită din partea instituțiilor similare ale statelor membre, completată de un sprijin financiar consistent pentru investiții în domeniu. Proiecte precum Sistemul Visa on-line, Sistemul Informatic de Management al Străinilor, Sistemul EURODAC, securizarea frontierelor, construirea sau reabilitarea unor centre de cazare a străinilor cu ședere ilegală sau a refugiaților s-ar fi înfăptuit mult mai greu fără aportul major venit din partea Uniunii Europene.

În vederea stabilirii unei concepții unitare asupra gestionării imigrației la nivel național, în anul 2004 au fost aprobate Strategia națională privind migrația și un mecanism interinstituțional pentru implementarea acesteia, fapt ce a condus pentru prima dată la aducerea la aceeași masă a discuțiilor a tuturor instituțiilor cu atribuții în domeniul migrației. Strategia a fost implementată prin planuri de acțiune anuale care au asigurat realizarea unor obiective printr-un efort coordonat al instituțiilor în domeniul migrației controlate, prevenirii și combaterii migrației ilegale, azilului, integrării sociale și returnarea/repatrierea voluntară a străinilor cu ședere ilegală.

Imigrația însă reprezintă un fenomen complex și dinamic, care este influențat de o multitudine de factori atât din țările de origine (push factors), cât și din țările de destinație (pull factors).

De aceea, este necesar ca politica națională în domeniu să fie permanent actualizată potrivit noilor evoluții în plan regional și internațional.

Statutul pe care România l-a dobândit la data aderării la Uniunea Europeană și dezvoltarea economică preconizată a țării noastre în perioada postaderare vor influența cu siguranță fluxurile migratorii existente și vor transforma treptat România într-o destinație preferată de imigranți. Acest fapt nu trebuie privit ca un aspect negativ. Migrația poate contribui semnificativ la schimbul cultural, dezvoltarea economică și progresul societății românești, așa cum poate aduce beneficii țărilor de origine și familiilor imigranților. De aceea, migrația trebuie privită ca un proces care trebuie gestionat și nu ca pe o problemă care trebuie rezolvată.

*1) 52005XG0303(01) Programul Haga. Întărirea libertății, securității și justiției în Uniunea Europeană - Jurnalul Oficial C 053, 03/03/2005 p. 0001-0014

52005XG0812(01) Planul de acțiune al Consiliului Uniunii Europene și al Comisiei Europene pentru implementarea Programului Haga pentru întărirea libertății, securității și justiției în Uniunea Europeană - Jurnalul Oficial C 198, 12/08/2005 p. 0001-0022;

52005DC0669 Comunicare din partea Comisiei - Planul de acțiune privind migrația legală [SEC(2005)1680];

52005IP0235 Rezoluția Parlamentului European privind legăturile dintre migrația legală/ilegală și integrarea migranților [2004/2137(INI)] OJ C 124E, 15.5.2006, p. 535-542;

52005DC0621 Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European - Acțiuni prioritare pentru a se răspunde provocărilor migrației - COM/2005/0621 final;

COM (2005) 123 - Programul de solidaritate și management al fluxurilor migratorii pentru perioada 2007-2013.

În acest sens, obiectivul principal al autorităților române pentru perioada imediat următoare aderării este de a maximiza efectele pozitive și de a limita efectele negative ale imigrației pentru țara noastră și, implicit, pentru cetățenii români.

De aceea, este responsabilitatea statului român de a hotărî clar categoriile de imigranți care pot fi admise și se pot stabili pe teritoriul național, potrivit intereselor naționale, dar în strânsă corelare cu politicile și documentele programatice*1) adoptate la nivelul Uniunii Europene, precum și cu respectarea drepturilor imigranților. De asemenea, statul român va lua măsuri de prevenire și combatere a imigrației ilegale și de îndepărtare de pe teritoriul național a imigranților care nu mai îndeplinesc condițiile legale de ședere.

Nu numai Guvernul României trebuie să se pregătească pentru noua situație, ci și societatea românească în întregul ei. Conștientizarea fenomenului imigrației - a riscurilor și beneficiilor acestuia - trebuie realizată printr-o mediatizare și educare continuă a populației. Cetățenii României, în calitatea lor de contribuabil la bugetul de stat, trebuie să fie primii informați, respectându-se astfel transparența procesului decizional. Prin intermediul prezentei strategii Guvernul identifică oportunitatea și segmentul de populație căruia să i se adreseze.

Potrivit ultimelor prognoze demografice, România se va confrunta, la fel ca majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene, cu îmbătrânirea și scăderea populației, astfel încât în anul 2050 se estimează ca populația României să fie de 16 milioane de locuitori. Imigrația nu este ea însăși o soluție pentru limitarea acestui fenomen, însă poate reprezenta o parte dintr-un pachet de măsuri care pot îmbunătăți această situație. De aceea, trebuie să se acorde o atenție deosebită calităților imigranților admiși și măsurilor de integrare culturală și socială a acestora.

În ultima perioadă începe să fie simțită lipsa forței de muncă autohtone în anumite zone ale țării și pentru anumite domenii, fiind deja luate în calcul soluții care privesc angajarea unor lucrători imigranți din state terțe. Acesta este numai un exemplu al faptului că poziția României, ca țară de destinație, capătă contur, iar acest fapt poate fi amplificat de necesitatea unei piețe a forței de muncă care să susțină dezvoltarea economică a României în perioada următoare.

O schimbare totală din punctul de vedere al regimului juridic aplicabil se produce pentru cetățenii Uniunii Europene și membrii de familie ai acestora, care, de la data aderării României la Uniunea Europeană, se bucură de dreptul la liberă circulație și rezidență stabilit prin Tratatul de constituire a Comunității Europene, ca unul dintre cele 4 drepturi fundamentale ale cetățeniei europene într-un spațiu al libertății, securității și justiției pe teritoriul statelor membre. Autoritățile române trebuie să asigure cadrul adecvat pentru exercitarea acestui drept pe teritoriul național.

Pentru controlarea fenomenului imigrației în ansamblul său și fructificarea la maximum a avantajelor pe care le poate oferi, domeniul asistenței sociale va necesita o dezvoltare semnificativă. Prezenta strategie joacă în acest sens un rol de impulsivitate și coordonare a procesului de integrare în societatea românească atât a străinilor care vin benevol în România, cât și a persoanelor care se bucură de protecția statului român, fiind nevoite să se refugieze din calea diverselor conflicte regionale și internaționale.

Nu în ultimul rând, pentru a obține beneficii maxime din gestionarea fenomenului imigrației, autoritățile române vor acorda o atenție sporită corelației cu fenomenul de emigrare a cetățenilor români, astfel încât imigrația să completeze eventualele lipsuri de pe piața forței de muncă din România, în special lipsa personalului înalt calificat.

Prezenta strategie vizează o perioadă de 4 ani (2007-2010) și reprezintă următorul pas pe care România îl face în cadrul eforturilor de modernizare a procesului de gestionare a imigrației pe teritoriul național și se dorește a stabili într-o manieră simplă și directă obiectivele avute în vedere la nivel național pentru o mai bună abordare a fenomenului în interesul societății românești. Pe parcursul acestei perioade autoritățile române își vor stabili și coordona acțiuni și măsuri concrete în domeniul imigrației, care se vor încadra în liniile directe stabilite de prezenta strategie.

Prezenta strategie se va constitui atât ca un mediu de comunicare prin care instituțiile iau cunoștință de noi măsuri și prevederi adoptate de către ceilalți membri ai grupului, cât și ca un mediu de interacțiune, fiecare membru participând cu observații și sugestii pentru identificarea celor mai bune soluții. Gradul de interacțiune este dat de aportul la implementarea acelor măsuri din plan, care sunt în responsabilitatea mai multor instituții membre și nu numai.

Pentru realizarea obiectivelor propuse prin prezenta strategie, România are în vedere alinierea legislației naționale la politicile Uniunii Europene în domeniu, inclusiv prevederile "Programului de solidaritate și management al fluxurilor migratorii pentru perioada 2007-2013", urmărind permanent atât respectarea drepturilor fundamentale ale fiecărei persoane, cât și prevenirea și combaterea imigrației ilegale în spațiul comunitar din care face parte și țara noastră, începând cu 1 ianuarie 2007.

2. Obiectivele Guvernului României în domeniul imigrației pentru perioada 2007-2010

Strategia României în domeniul imigrației stabilește liniile de acțiune ale Guvernului pentru perioada imediat următoare aderării țării noastre la Uniunea Europeană în ceea ce privește imigrația controlată, prevenirea și combaterea imigrației ilegale, azilul, integrarea socială a străinilor și corelarea tuturor acestor aspecte cu fenomenul emigrației cetățenilor români. Domeniile abordate în cuprinsul prezentei strategii oferă cadrul general pentru stabilirea acțiunilor autorităților române în gestionarea fenomenului imigrației, pentru obținerea de beneficii și reducerea efectelor negative generate de acesta.

2.1. Imigrația controlată

Guvernul României promovează libera circulație a persoanelor și imigrația legală în scopurile prevăzute de legislația națională privind regimul străinilor. În perioada 2007-2010 o atenție deosebită va fi acordată optimizării cadrului legal și procedural în vederea exercitării dreptului la liberă circulație și rezidență pe teritoriul național al cetățenilor Uniunii Europene și a membrilor de familie ai acestora, precum și facilitării admisionii terților în scop de muncă, în conformitate cu politica în domeniu, pentru desfășurarea activităților comerciale și pentru studii, inclusiv prin asigurarea exercitării dreptului acestora de reîntregire a familiei.

Măsurile luate de către autoritățile române pentru gestionarea fluxurilor de imigranți legali vor fi în deplină concordanță cu Programul Haga "Întărirea libertății, securității și justiției", care vizează o abordare echilibrată a managementului migrației prin elaborarea unei politici comune privind imigrația legală la nivelul Uniunii Europene în ceea ce privește procedurile și criteriile de admisionie, asigurarea unui cadru legal sigur și a unui set de drepturi garantate imigranților pentru sprijinirea acestora în vederea integrării lor în societate. Un accent deosebit va fi pus pe aplicarea la nivel național a măsurilor ce vor fi adoptate la nivel comunitar în baza Planului de acțiune privind migrația legală, elaborat de Comisia Europeană.

2.1.1. Asigurarea cadrului administrativ necesar exercitării dreptului la liberă circulație și rezidență a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene

Un obiectiv major al autorităților române îl constituie garantarea dreptului fundamental al cetățenilor Uniunii Europene, acela de a circula și de a-și stabili rezidența liber pe teritoriul național în condiții similare cu cetățenii proprii care circulă și își schimbă reședința pe teritoriul României, în conformitate cu principiile legislației comunitare. În acest sens vor fi puse în aplicare măsuri în plan legislativ și instituțional în vederea adaptării cadrului existent pentru crearea condițiilor adecvate exercitării acestui drept de către cetățenii statelor membre, potrivit schimbărilor care pot interveni la nivel european.

2.1.2. Promovarea admisionii cetățenilor terți în scop de muncă potrivit nevoilor identificate pe piața autohtonă a forței de muncă

Guvernul României, pe baza evaluărilor anuale, va stabili numărul cetățenilor din țări terțe care pot fi admiși în scop de muncă. Stabilirea cotelor pentru admisionia în scop de muncă va avea la bază o analiză efectuată pe diferite domenii de activitate pentru identificarea unui eventual deficit de forță de muncă autohtonă. Autoritățile competente vor sprijini angajatorii prin campanii de informare asupra modalităților de angajare a imigranților legali și prin stabilirea unor proceduri de selecționare a imigranților temporari în scop de muncă. De asemenea, autoritățile competente vor realiza programe necesare prevenirii și combaterii imigrației ilegale și vor lua măsuri în vederea monitorizării străinilor care vor avea acces pe piața forței de muncă în conformitate cu legislația în domeniu. Totodată, vor fi avute în vedere negocierile cu reprezentanții guvernelor din statele terțe în vederea încheierii de acorduri bilaterale în domeniul imigrației forței de muncă și securității sociale.

2.1.3. Încurajarea admisionii în scopul desfășurării de activități comerciale pentru anumite categorii de străini

Luând în considerare impactul pe care îl poate avea asupra dezvoltării economiei naționale, imigrația în scopul desfășurării activităților comerciale va constitui un subiect important pe agenda de lucru a autorităților române în perioada postaderare. Astfel, pe baza analizelor efectuate și a propunerilor înaintate de autoritățile competente, vor fi acordate facilități în vederea admisionii acelor categorii de străini care au un potențial major în realizarea de investiții și crearea de locuri de muncă pe teritoriul României. În acest sens,

prin intermediul misiunilor diplomatice ale României, vor fi derulate campanii de informare a imigranților în țările de origine.

2.1.4. Promovarea unui sistem eficient de selecție pentru admiterea pe teritoriul României în scop de studii

În ceea ce privește admisia în scop de studii, un accent deosebit va fi pus pe stabilirea de criterii obiective pentru admiterea în acest scop a cetățenilor terți, astfel încât nivelul de pregătire al acestora să îi recomande pentru o eventuală continuare a șederii după încheierea studiilor, în folosul societății românești. În acest sens vor fi stabilite criterii de evaluare care vor fi utilizate inclusiv de misiunile diplomatice ale României pentru selectarea străinilor care solicită admisia în scop de studii.

2.1.5. Proiectarea, dezvoltarea și gestionarea unor sisteme informatice eficiente în gestionarea imigrației pe teritoriul național

Pentru o gestionare eficientă a fluxurilor de imigranți legali și pentru crearea instrumentelor necesare unei bune evaluări și prognozări a fenomenului, Guvernul României va sprijini dezvoltarea și administrarea unor sisteme informatice performante, precum și interconectarea acestora la nivel național, având ca element central Sistemul național de vize, migrație și azil.

2.2. Prevenirea și combaterea imigrației ilegale

În contextul transformării treptate a României într-o țară de destinație pentru imigranți, Guvernul vizează diminuarea ponderii factorului ilegal în cadrul fenomenului migraționist prin prevenirea imigrării acelor categorii de persoane care nu satisfac condițiile impuse de lege, precum și combaterea șederii ilegale, a muncii la negru și a traficului de imigranți. În realizarea obiectivelor propuse România se va alinia politicilor Uniunii Europene în domeniu și va manifesta solidaritate și o împărțire corectă a responsabilităților cu statele membre, inclusiv în ceea ce privește implicațiile financiare rezultate din aplicarea acțiunilor comune.

2.2.1. Informarea eficientă a potențialilor imigranți asupra modalităților legale de admisie și măsurilor luate de statul român pentru combaterea imigrației ilegale

Un rol fundamental în limitarea imigrației ilegale, ca efect negativ al imigrației pe teritoriul național, va fi jucat de acțiunile de prevenire care vor fi derulate de autoritățile române prin cele mai eficiente mijloace de informare a imigranților din țările de origine. Aceste acțiuni vor avea ca scop informarea corectă și completă a potențialilor imigranți despre legislația națională referitoare la condițiile de admisie și ședere în România, precum și a riscurilor la care sunt supuși în eventualitatea încălcării acestor prevederi: diverse forme de exploatare a imigranților, depistare, luare în custodie publică, returnare în țara de origine, stabilirea unei interdicții de a intra pe teritoriul României și, implicit, pe teritoriul altor state membre.

2.2.2. Intensificarea cooperării autorităților române pentru combaterea imigrației ilegale și a muncii la negru

În vederea creșterii eficienței în combaterea imigrației și șederii ilegale, autoritățile competente vor intensifica cooperarea la nivel național, în special prin creșterea acesteia la nivelul structurilor teritoriale ale instituțiilor care au contact direct cu grupurile-țintă. Aceste demersuri vor fi dublate de campanii susținute de informare a imigranților de pe teritoriul național cu privire la procedurile aplicate de autorități în cazul persoanelor aflate în situații ilegale, precum și de informare și specializare interinstituțională a personalului cu competențe în domeniu.

2.2.3. Intensificarea măsurilor de îndepărtare a străinilor care au intrat ilegal pe teritoriul României sau care au intrat legal, dar ulterior șederea lor a devenit ilegală

Autoritățile române vor derula acțiuni în strictă conformitate cu standardele Uniunii Europene în domeniul returnărilor, bazate pe cele mai bune practici în ceea ce privește returnarea voluntară sau forțată

a persoanelor aflate în situații ilegale, cu respectarea drepturilor fundamentale ale omului și a demnității umane. Astfel, acțiunile vor ține cont de specificul situației persoanelor vulnerabile, precum minori, minori neînsoțiți, persoane cu dizabilități, persoane în vârstă, femei însărcinate, părinte singur cu minor/minori și persoane care au fost supuse torturii, răpirii sau altor forme serioase de violență psihică, psihologică ori sexuală.

Un interes deosebit va fi acordat cooperării în domeniul returnării cu statele membre ale Uniunii Europene, în special prin participarea României la efectuarea unor zboruri comune.

Totodată, în colaborare cu organizații internaționale cu atribuții în domeniu, precum și cu organizații neguvernamentale de profil vor fi elaborate și derulate programe comune pentru identificarea modalităților concrete de sprijinire a străinilor cu ședere ilegală în vederea reîntoarcerii acestora în țările de origine, inclusiv a resurselor financiare necesare în acest sens.

2.2.4. Pregătirea în vederea aderării României la Spațiul Schengen

Autoritățile române vor întreprinde toate acțiunile necesare în domeniul politicii de vize, migrației, azilului, controlul frontierelor și cooperării polițienești pentru pregătirea României în vederea aderării la Spațiul Schengen, în special acele acțiuni care vizează crearea cadrului instituțional și legislativ adecvat, precum și facilitățile tehnice de interconectare la Sistemul Informatic Schengen.

2.2.5. Intensificarea cooperării autorităților române cu instituții similare din statele membre ale Uniunii Europene, precum și cu cele din țările de origine sau de tranzit

Instituțiile statului român vor întreprinde toate acțiunile necesare în vederea cooperării cu statele membre ale Uniunii Europene în ceea ce privește combaterea imigrației ilegale, cu accent pe schimbul de informații cu autoritățile similare de pe teritoriul acestora. Această activitate va fi completată de cooperarea cu agențiile și instituțiile existente la nivel național și european în domeniul imigrației.

Guvernul României va depune eforturi în vederea intensificării cooperării cu autoritățile din țările de origine și de tranzit în vederea prevenirii și combaterii imigrației ilegale, în mod deosebit cu acele țări care reprezintă un potențial migrator ridicat pentru România. În acest context va fi analizată oportunitatea desemnării pe lângă misiunile diplomatice ale României din aceste țări a unor ofițeri de legătură specializați în domeniul migrației și a unor atașați pe probleme de muncă și asigurări sociale.

2.3. Azilul

2.3.1. Asigurarea accesului neîngrădit la procedura de azil și respectarea principiului nereturnării, în conformitate cu standardele internaționale pe care România și le-a asumat prin tratatele și convențiile la care este parte

În perioada imediat următoare o atenție deosebită se va acorda condițiilor de acces la procedura de azil, ținându-se cont de fenomenul de schimbare a fluxurilor migratorii, care, în ultima perioadă, au căpătat un pronunțat caracter mixt. Astfel, se va avea în vedere minimalizarea, pe cât posibil, a numărului de cazuri ale unor persoane care, deși se află pe teritoriul României cu ședere ilegală, sunt în reală nevoie de protecție internațională, fiind imperios necesară reglementarea statutului lor. Reglementarea imediată a statutului acestor persoane este foarte importantă, contribuind esențial la păstrarea unei rate coborâte a infracționalității, având totodată un dublu efect protectiv - al persoanei și al societății gazdă.

Intervievarea atentă a solicitanților de azil de către personal specializat, cu un grad ridicat de experiență și având acces la informații detaliate despre condițiile în țările de origine ale solicitanților, precum și soluționarea cererilor de azil în etapa judiciară de către judecători deplin calificați reprezintă condiții vitale.

2.3.2. Dezvoltarea sistemului de azil pe baza criteriilor eficienței și calității procedurilor și adaptarea politicilor și practicilor în domeniu pentru a preveni, a descuraja și a sancționa abuzurile la procedura de azil

Prioritară în perioada următoare este păstrarea unui echilibru între respectarea deplină a dreptului solicitanților de azil și menținerea calității deciziilor, în condițiile soluționării în termene rezonabile a cererilor de azil. Pe termen scurt și mediu, o atenție deosebită se va acorda asigurării capacității instituționale și a logisticii necesare ca stat membru al Uniunii Europene, în special, prin participarea la mecanismele

Dublin II și EURODAC, a dezvoltării mecanismelor privind returnarea voluntară sau forțată către țările de origine, precum și la alte forme de cooperare la nivelul Uniunii Europene.

De la aderarea României și Republicii Bulgaria la Uniunea Europeană, spațiul comunitar cuprinde încă două state care constituie parte a frontierei externe de est a Uniunii Europene. Următorul obiectiv al celor două state îl constituie aderarea la Acordul Schengen, eforturi fiind deja depuse în acest sens. Acest fapt va conduce, pe de-o parte, la securizarea tot mai eficientă a frontierelor externe ale Uniunii Europene și lupta comună împotriva imigrației ilegale, dar în același timp va face atractivă această regiune pentru persoane aflate în nevoie de protecție internațională. Participarea la mecanismul Dublin II, odată cu aderarea la Uniunea Europeană, va avea ca efect imediat creșterea numărului de cereri de asistare cu repercusiuni și asupra capacității de returnare. În cadrul eforturilor de aderare la Uniunea Europeană, Guvernul României și-a asumat în cadrul capitolului de negociere 24 “Justiție și afaceri interne” obligația de a pregăti România pentru implementarea mecanismului Dublin și a instrumentului său tehnic EURODAC, începând cu data aderării. În acest sens, eforturile guvernamentale se concentrează pe armonizarea legislației interne în materie de azil, străini și controlul frontierei cu prevederile comunitare ale celor două mecanisme europene, dar și prin susținerea dezvoltării la nivel instituțional, pentru crearea instituțiilor necesare susținerii acestor activități și pregătirea personalului său, astfel încât data aderării să constituie punctul de plecare pentru aceste activități.

2.3.3. Asigurarea și menținerea capacității României de a asuma responsabilitățile și obligațiilor de stat membru al Uniunii Europene în domeniul azilului

Autoritățile române vor contribui activ la mecanismele de împărțire a sarcinilor între țările ce primesc solicitanți de azil și refugiați, alăturându-se eforturilor comunității internaționale în vederea identificării unor soluții durabile pentru situația refugiaților, inclusiv prin Agenda pentru Protecție a Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați. Pe termen scurt și mediu, o atenție deosebită se va acorda asigurării capacității instituționale și a logisticii necesare ca stat membru al Uniunii Europene, în special prin participarea la mecanismele Dublin II și EURODAC, precum și la alte forme de cooperare la nivelul Uniunii Europene.

2.3.4. Asumarea unui rol activ în cadrul cooperării regionale și internaționale în domeniul azilului și contribuirea la dezvoltarea unor sisteme de azil funcționale în estul și sud-estul Europei

România contribuie activ la dezvoltarea cadrului legislativ și instituțional și la construirea unor sisteme de azil funcționale în estul și sud-estul Europei. Se va avea în vedere dezvoltarea unor programe, la nivel regional, în domeniul de competență, în cooperare cu autoritățile în materie ale statelor membre ale Uniunii Europene și/sau organisme internaționale (Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați și Organizația Internațională pentru Migrație), cu referire la statele ce urmează a începe în viitor negocieri de aderare la Uniunea Europeană (de exemplu, Republica Moldova, țările din spațiul exiugoslav).

2.3.5. Îmbunătățirea condițiilor de recepție a solicitanților de azil și de cercetare a informațiilor din țările de origine ale acestora prin identificarea soluțiilor adecvate de finanțare din partea Fondului European pentru Refugiați

De la 1 ianuarie 2007 România este membru al Uniunii Europene, situație care îi permite să aplice fără rezerve la fondurile europene. În aceste sens, o preocupare continuă o va reprezenta evaluarea financiară a necesităților, astfel încât autoritățile abilitate să asigure în aceleași condiții ca și în celelalte state membre standarde unitare în ceea ce privește recepția solicitanților de azil. Autoritățile române au luat cunoștință despre liniile directoare de planificare multianuală stabilite de către Comisia Europeană în vederea implementării Fondului European pentru Refugiați și a Fondului European pentru Integrare, urmând să facă în acest sens demersurile necesare pentru înaintarea de proiecte.

2.4. Integrarea socială a străinilor

2.4.1. Susținerea participării active a străinilor care domiciliază sau care au reședința legală pe teritoriul statului român la viața economică, socială și culturală, respectându-se în același timp identitatea culturală a acestora

Toate măsurile în domeniu urmăresc susținerea participării active a străinilor care domiciliază sau care au reședința pe teritoriul României la viața socială, economică și culturală a țării, contribuind astfel la dezvoltarea unei relații bazate pe încredere și responsabilitate reciprocă între aceștia și societatea românească. Responsabilitatea pentru coordonarea programelor de integrare pentru refugiați și alte persoane cărora le-a fost acordată o formă de protecție revine Oficiului Român pentru Imigrări, ca structură specializată, responsabilă de implementarea politicilor Guvernului României în domeniul azilului, în timp ce implementarea practică a programelor de integrare este realizată de către această structură în colaborare cu autoritățile centrale, autoritățile locale și organizațiile neguvernamentale.

2.4.2. Asigurarea că acele categorii relevante de străini depun eforturile necesare pentru a se integra suficient în societatea românească, inclusiv prin participarea la programele organizate în acest scop de statul român

O atenție deosebită se acordă persoanelor care aparțin categoriilor de persoane vulnerabile (victime ale persecuției pe bază de gen/sex, minori neînsoțiți, victime ale torturii, persoanele cu handicap, persoane în vârstă etc). Recunoscând faptul că dobândirea cetățeniei române poate facilita procesul de integrare a străinilor, statul român asigură accesul tuturor străinilor care domiciliază sau care au reședința pe teritoriul României la procedura de obținere a cetățeniei române.

2.4.3. Conștientizarea tuturor persoanelor implicate în acest domeniu, funcționari publici de la toate nivelurile, cetățeni, inclusiv străini, cu privire la importanța sprijinirii procesului de integrare și identificare a soluțiilor adecvate de finanțare a unor proiecte prin intermediul Fondului European pentru Refugiați și a Fondului European pentru Integrare, în vederea îmbunătățirii serviciilor asigurate tuturor categoriilor de străini

Funcționarii publici, personalul contractual, precum și persoanele cu funcții de conducere în domeniul serviciilor de sănătate, educație, angajare în muncă, control și asistență socială vor fi pregătiți adecvat pentru a respecta diferențele de limbă, culturale, religioase, fizice și psihologice ale persoanelor aflate în proces de integrare prin găsirea de soluții pentru a se facilita programe de educare și formare a acestor persoane. În acest sens, în perioada următoare va fi avută în vedere îmbunătățirea serviciilor asigurate străinilor de către autoritățile române, a celor de consiliere și informare cu privire la statutul străinilor în România, dar și a celor de asistență pentru obținerea unui loc de muncă. Pentru aceasta, se vor desfășura programe de pregătire și de identificare a unor soluții viabile pentru asigurarea drepturilor străinilor.

3. Implementarea Strategiei naționale privind imigrația pentru perioada 2007-2010

3.1. Cadrul instituțional

Implementarea la nivel național a Strategiei naționale privind imigrația pentru perioada 2007-2010 va fi realizată prin mecanismul de cooperare interinstituțională prevăzut în anexa nr. 1 la [Hotărârea Guvernului nr. 1.708/2004](#) pentru aprobarea componentelor și a structurii Mecanismului de cooperare interinstituțională, precum și a Planului de acțiune pentru o perioadă de 12 luni pentru implementarea Strategiei naționale privind migrația.

În vederea realizării unor sarcini specifice stabilite prin planurile de acțiune anuale și pentru dezbaterăa unor aspecte care necesită dezbateri publice, Grupul interministerial de coordonare a implementării strategiei, prin Secretariatul tehnic, poate invita la reuniunile sale reprezentanți ai altor autorități, precum și reprezentanți ai societății civile sau ai organizațiilor internaționale din domeniul imigrației și azilului. Totodată, dacă subiectele propuse pe agenda de lucru o impun, la reuniunile Grupului pot fi invitați reprezentanți ai instituțiilor Uniunii Europene, precum și experți din statele membre.

3.2 Planurile de acțiune

Măsurile concrete pentru implementarea în practică a obiectivelor prezentei strategii sunt cuprinse în planuri de acțiune anuale, elaborate pe baza propunerilor instituțiilor membre ale Grupului interministerial

de coordonare a implementării strategiei și aprobate de Guvern. Planurile de acțiune stabilesc activitățile concrete și responsabilitățile ce revin tuturor ministerelor și instituțiilor cu atribuții în domeniul imigrației pentru realizarea obiectivelor stabilite prin Strategia națională privind imigrația pentru perioada 2007-2010.

Pentru realizarea activităților cuprinse în planul de acțiune, fiecare dintre instituțiile cu competențe în materie va elabora propriile planuri de măsuri, detaliind acțiunile a căror responsabilitate de implementare îi revine.

3.3. Resurse financiare

Resursele financiare necesare implementării Strategiei naționale privind imigrația provin, în principal, din:

- * fonduri de la bugetul de stat, alocate fiecărui minister și fiecărei instituții cu competențe în implementarea Strategiei naționale privind imigrația pentru perioada 2007-2010;

- * fonduri stabilite la nivelul Uniunii Europene pentru gestionarea imigrației la nivel european;

- * credite externe garantate de Guvernul României;

- * credite externe care nu implică garanții guvernamentale;

- * donații și sponsorizări oferite/acceptate în condițiile legii;

- * alte surse.

Planurile de acțiune anuale pentru implementarea Strategiei naționale privind imigrația pentru perioada 2007-2010, constituite pe baza planurilor sectoriale, specifică sursele de finanțare necesare îndeplinirii fiecărui obiectiv stabilit.