

**DREPTURILE OMULUI
DROITS DE L'HOMME
HUMAN RIGHTS**



VICTOR-DAN ZLĂTESCU IRINA MOROIANU ZLĂTESCU

REFUGIAȚII ȘI STATUTUL LOR JURIDIC

**Institutul Român
pentru Drepturile Omului**

5

Dr. VICTOR-DAN ZLĂTESCU

IRINA MOROIANU ZLĂTESCU

REFUGIAȚII
ȘI
STATUTUL LOR
JURIDIC

Institutul Român pentru Drepturile Omului
- București 1992 -

Tipărirea sau multiplicarea prezentei lucrări aparține în exclusivitate Institutului Român pentru Drepturile Omului;

Orice reproducere, prin diferite mijloace - xerocopie, microfilm, bandă magnetică ș.a. - constituie o contrafacere și se sancționează conform legii.

I

Lucrarea de față este consacrată unuia dintre cele mai dramatice aspecte ale epocii noastre. Fiecare orinduire a înregistrat la pasivul său anumite fenomene care au fost de natură să conturbe așezările sociale, să împiedice sau să întîrzie dezvoltarea lineară, să accentueze entropiile.

Să ne amintim doar de năvălirile barbare, care au transformat în ruine civilizația lumii antice.

Epoca noastră este confruntată, dincolo de războaiele și tensiunile binecunoscute, de fenomenul migrațiilor unor mase considerabile de oameni dintr-o țară într-alta.

Este oare aceasta un fenomen eminentemente negativ? El este generat, incontestabil, de războaie, subdezvoltare, mizerie, foame și prin aceasta se califică ca izvorit din disfuncțiile societăților moderne.

Întrebarea este dacă el aduce oare numai rele, sau putem desluși în acest transfer de populație și trăsături benefice?

Nu știm dacă tema a mai fost vreodată abordată în acest fel. Poate că nu. Nu vrem să șocăm pe nimeni, dar nu putem trece cu vederea faptul că prin aceste translații de populație profită uneori și cei ce migrează și cei ce îi primesc.

Migranții profită, bineînțeles, în primul rînd, economic. Dar ei - sau, mai mult poate, copiii lor - profită cultural, intelectual, profesional, din impactul cu un mediu care, adesea, este superior celui din care au plecat. Ei - și mai ales copiii lor - se integrează uneori într-o societate cu valențe mai largi, care le deschid orizonturi, deseori nelămurite.

Există, desigur, și pericolul de a se rata.

Integrarea într-o nouă societate presupune o capacitate de adaptare deosebită câteodată, din păcate, independentă de aspectele morale. Noua societate respinge elementele slabe, așa cum un organism uman respinge un corp străin.

Astfel se explică cum în statele dezvoltate grosul păturii de declassați, de infractori, de prostituate, provine tocmai din aceste elemente.

Migrația aduce avantaje și celor ce-i primesc pe migranți. Ea aduce, desigur, pe piața forței de muncă, o mână de lucru în genere mai ieftină decît cea națională, fapt care, oricine poate înțelege, ce avantaje economice oferă.

Această mână de lucru se cantonează, adesea, în sectoarele de servicii care displac autohtonilor. Așa se face că, în multe din țările dezvoltate, măturătorii de stradă și gunoierii, hingherii, păzitorii toaletelor de stradă, salahorii, hamalii, femeile de serviciu, provin de multe ori din rîndurile imigranților.

Și mai este un aspect, ce nu poate scăpa. Conviețuirea cu populația autohtonă conduce uneori la căsătorii și concubinaje mixte, care dau naștere nu de puține ori la specimene umane remarcabile ca inteligență, frumusețe sau aptitudini. În Olanda, de exemplu, se pot întîlni numeroși cetățeni rezultați din conviețuirea unor părinți olandezi și indonezieni (Trebuie să ne amintim că Indonezia a fost timp îndelungat colonie olandeză).

Sînt persoane cu o prezență fizică remarcabilă, deosebit de serioase și muncitoare. O nouă rasă, dar care, din păcate, în majoritatea cazurilor nu a reușit să acceadă decît la poziții sociale modeste.

Să nu uităm nici valul de tineri înalți, atletici,

deosebit de reușiti, apăruti în Germania după război, în condițiile staționării forțelor de ocupație americane.

Oricum, valul de migratori aduce unor popoare obosite din bătrânul continent, un aflux de sânge proaspăt turcesc, arab, african, și fenomenul acesta reprezintă, poate, germenele viitoarei unificări rasiale a planetei. Mai e încă, desigur, mult pînă atunci.

Drepturile omului nu reprezintă, din păcate, un panaceu universal pentru astfel de situații. Dacă recunoașterea și ceea ce se numește *la mise en oeuvre* a acestora a devenit definitivă pentru societatea modernă (avem convingerea că epoca noastră va intra în istorie și prin efectul creator de afirmare și de îmbogățire a acestor drepturi), nu înseamnă că ele reușesc întotdeauna să asigure pacea socială, să confere acel *summum quique tribuere* care garantează echitatea și, în cele din urmă, democrația oricărei societăți. Din păcate, există astăzi în lume situații în care recunoașterea și chiar aplicarea nestrămutată a drepturilor omului nu reușesc să traducă mesajul umanist pe care îl poartă.

Aceasta înseamnă că realitățile sociale, politice, demografice sînt uneori mai puternice decît convențiile, tratatele, constituțiile și legislațiile statelor, că acestea se văd în anumite situații neputincioase, depășite.

Astfel de împrejurări nu trebuie să ne facă să dezarmăm. Întrebarea pe care e necesar să ne-o punem este ce s-ar fi întîmplat în lipsa unui cadru legal care să consacre astfel de drepturi și răspunsul nu poate fi altul decît acela că tocmai în situații social-politice excepționale, definirea și aplicarea drepturilor omului trebuie să fie mai riguroase și mai eficiente.

Un exemplu tipic pentru astfel de situații îl reprezintă tocmai mișcările de populație, migrațiile considerabile care, devenite cu adevărat niște fenomene, pun probleme deosebit de greu de rezolvat pentru state.

Este aspectul căruia vrem să-i consacram aceste pagini.

Problematika refugiaților, a muncitorilor migranți, a tuturor maselor care, fie din motive politice, fie din motive economice, sau chiar religioase își găsesc refugiul pe teritoriul altui stat, pun în cauză în cel mai înalt grad drepturile omului.

Omenirea întreagă a fost cutremurată de imaginile pe care mass media le difuza despre tragedia boat-peoples din Vietnam, despre refugiații albanezi care erau returnați din Italia sau, mai recent, despre drama celor pe care îi izgonise războiul din Bosnia-Herțegovina.

st confruntată la rîndul său cu problemele refugiaților somalezi sau albanezi, după cum a fost confruntată ani de-a rîndul și mai este, din nefericire, și în prezent, de acelea - uneori tragice - ale românilor porniți peste hotare în căutare de mai bine.

Avem în față una din cele mai mari tragedii ale epocii. Tragedie psihologică, tragedie socială și nu în ultimul rînd tragedie juridică.

Pentru că tabloul unor mase dezrădăcinate pornite să-și caute liniștea sau prosperitatea în medii sociale care adesea le sînt ostile, pune în mod firesc problema ce drepturi le pot fi recunoscute acestor emigranți, acolo unde s-au stabilit și în ce condiții pot fi ei asimilați sub aspectul drepturilor omului, cu autohtonii.

Înainte însă de a încerca să cercetăm reglementările internaționale ce au incidență în cauză, vom face o paranteză spre a învedera cauzele și dimensiunile problemei.

II

Două fenomene globale stau la baza acestor mișcări de populație: creșterea vertiginoasă a numărului locuitorilor planetei și adâncimea permanentă a contradicției Nord-Sud.

Potrivit unui studiu efectuat de Organizația de Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), în anul 1987, din populația mondială, un sfert locuia în țările europene și în celelalte state făcând parte din OCDE, iar restul de trei sferturi în state mai puțin avansate.

Aceeași disproporție se poate întîlni și între rata de creștere a populației din aceste țări. Astfel, în țările avansate, această rată a crescut în ultimii ani în medie cu 0,9%, în timp ce în țările sărace ea a crescut, în aceeași perioadă, cu 2,3%. Diferența de creștere demografică între aceste două categorii de state demonstrează că, timp de decenii încă, actualul decalaj se va menține, ba chiar va spori. Astfel, între anii 1985 și 2000, OCDE estimează că populația Americii Latine va crește de 2,5 ori mai repede decât cea a Americii de Nord.

Cît privește Europa, este de reținut că dacă în același an 1985, pe lista de 25 a celor mai populate state din lume, figurau 6 state europene, în anul 2025 prognozele arată că, cu excepția Germaniei care s-a reunificat, nici un alt stat european nu va mai figura pe această listă. Locurile Italiei, Marii Britanii sau Franței vor fi ocupate, potrivit prognozelor existente,

de Etiopia, Filipine și Zair. Nigeria, care în anul 1950 nu avea decât 23 de milioane de locuitori, se prevede că va avea în anul 2025 un număr de 300 de milioane, care o vor transforma în cea de-a patra putere demografică mondială. (V. Jean Henaire, *Points de repères*, în *Les mouvements de population et les droits de l'homme*, CIFEDHOP, Genève 1992 p.9 și urm.)

Astfel de modificări ale numărului de locuitori, într-un sens sau altul, nu împiedică creșterea vertiginosă a numărului locuitorilor planetei.

Dacă în anul 1991 pământul era locuit de 5.400.000.000 locuitori, în anul 2000 se prevede că vor fi 6 miliarde de persoane, iar în 2025 vor fi 8 miliarde și jumătate, iar în 2050 se va ajunge la 10 miliarde.

Această creștere uluitoare, pe care numai războaiele o vor mai încetini, va fi de natură să schimbe și raporturile de forță dintre state, dar, și - ceea ce ne interesează - cele rasiale și religioase.

În lumea viitorului este de presupus că europenii și americanii vor ceda pasul în fața asiaticilor și africanilor, iar religia musulmană va câștiga, incontestabil, un mare număr de adepți.

Fenomenul creșterii rapide a populației globului este însoțit de cel al creșterii decalajului Nord-Sud, făcând doar o rezervă, destul de puțin importantă la nivel global, pentru statele din Estul Europei.

Referirea la punctele cardinale are aici mai mult sens metaforic sau poate politic, decât unul strict geografic.

Prin Nord se înțeleg statele dezvoltate economic în general, se situează în partea de Nord a Europei, Americii sau a Asiei. Sudul este reprezentat, de

asemenea, în general, de țările din Africa și Asia, rămase în urmă sub raportul dezvoltării economice, și în care domnesc sărăcia, boala și foamea.

Este interesant că fostele state socialiste din estul Europei, care se lovesc încă de dificultăți economice grave în această perioadă de tranziție, sînt incluse în rîndul celor din Nord, datorită catastrofei rămîneri în urmă a statelor din Sud.

Diferențele dintre nivelul de dezvoltare al țărilor din Vest față de cele din Estul Europei sînt neglijabile în fața prăpastiei care desparte Nordul de Sud.

Cel mai grav e faptul că această prăpastie se accentuează pe an ce trece.

Potrivit datelor furnizate în 1991 de Raportul mondial asupra dezvoltării umane, publicat de PNUD, 77% din populația Sudului nu are acces decît la 15% din venituri, în timp ce 23% din populația Nordului cumulează 95% din produse și bunuri.

Dacă ne referim la venituri, se constată că produsul național brut (PNB) pe cap de locuitor în Sud este de 710 \$, în timp ce în Nord este de 12.500 \$, adică de 18 ori mai mare. (Jean Marie Poursin, *Mouvements presents et futurs*, în *Les mouvements de population et les droits de l'homme*, p.17 și urm.)

Se poate remarca acest aparent paradox: cea mai mare rată de creștere a populației se înregistrează în țările sărace.

Acest fenomen, care se amplifică permanent, generează migrația.

Desigur, uneori, migrația unor mase de oameni are caracter politic, dar în cea mai mare parte a cazurilor, mobilurile sale sînt economice.

Presiunea demografică conjugată cu presiunea nivelului scăzut de trai conduce la explozie, și aceste explozii înseamnă de fapt plecarea spre alte orizonturi în căutare de muncă, de o soartă mai bună.

Urmare a cercetărilor efectuate de numeroase organizații internaționale, au fost stabilite principalele epicentre ale "zonelor de fractură demografică".

Primul din aceste epicentre este acela care opune vidul continentului australian concentrărilor umane din Asia de Sud. De acum în 35 de ani, Australia va avea 7 milioane de locuitori în plus, adică 23 milioane, în timp ce populația Indiei va spori de la 700 milioane la 1.400.000.000 locuitori (de data aceasta Nordul e la Sud); Tot astfel, Bangladeshul va ajunge, dublându-se, la 230.000.000 locuitori, în timp ce Filipinele și Indonezia își vor tripla populația, ajungând la 111 și respectiv 263 milioane locuitori. Toate aceste țări suprapopulate și, desigur, înfometate, își vor ridica privirile în mod firesc, către continentul australian în care ar putea să-și găsească un destin mai bun. (Ibidem, p.18-19).

Cel de al doilea epicentru este constituit de frontiera sudică a Statelor Unite ale Americii. În ultimii 25 de ani, S.U.A. sînt confruntate cu un val de migrațiune din lumea a treia, cuprinzînd, printre alții, 4-500.000 mexicani în fiecare an.

Pentru această migrație, în mare parte clandestină, populația Statelor Unite va spori simțitor, mai mult poate chiar decît prin sporul natural al populației, a cărui rată, în această țară, nu e de neglijat.

Un alt epicentru - al treilea, și poate cel mai încercat - se situează pe malurile Mării Mediterane. Țările europene riverane dezvoltate economic sînt con-

fruntate cu migrația, din ce în ce mai intensă, pornită din Statele magrebiene.

Ținând seama de o serie de atu-uri, cum ar fi statutul de foste colonii franceze, faptul că migranții vorbesc curent limba franceză, săracii din Algeria sau Maroc s-au revărsat în Franța, în grupuri compacte, situându-se de obicei în zonele industrializate. Din Franța, acești muncitori au ajuns în Germania, în Elveția sau în țările Beneluxului. Trebuie luați de asemenea în considerație ca venind din același bazin mediteranean, migranții turci, din care un mare număr se opresc în Austria, în Olanda, Elveția sau în Germania.

În fond, migrația mediteraneană vizează în ansamblu Comunitatea Economică Europeană.

Cel mai recent epicentru sesizat în literatura de specialitate se situează în dispăruta Uniune Sovietică. Fapt care a îngrijorat întotdeauna conducerea imperiului sovietic, presiunea demografică pe care o făceau cei peste 100.000.000 de supuși musulmani care trăiesc în părțile asiatice ale fostului imperiu nu va face pe viitor decît să crească.

Prognozele arată că această populație, cu un model de viață profund pronatalist, se va dubla într-un interval de 40 de ani.

Deja confruntată cu dificultăți economice majore, tentată de prosperitatea - adesea relativă - din statele musulmane vecine, această populație vedește tendințe migratorii.

La acțiunea unor astfel de factori oarecum stabili, se adaugă cei ocazionali, cum ar fi războiul.

Conflictelor armate - și ne referim aici îndeosebi la cele întimplate în zilele noastre - determină migrații masive de populații, care se refugiază din zonele de

conflict în țările învecinate. Amintim în acest sens fenomenul refugiaților kurzi după sfârșitul războiului din Golf sau al bosniacilor, în condițiile evenimentelor din Iugoslavia, despre care am amintit mai sus.

Tot în categoria factorilor ocazionali înscriem și existența unor regimuri politice dure în anumite state, care pun pe fugă adversarii politici. Desigur, cauza politică se complică în cele mai multe cazuri cu cea economică, fiind greu de spus dacă ne găsim în fața unor refugiați politici sau economici. Oare despre persoanele refugiate din România în Occident în anii dictaturii ceaușiste, nu se scria adesea în presa apuseană ca despre refugiați economici?

Toate aceste valuri migratorii pun din plin problema drepturilor - și, desigur, cea a obligațiilor - pe care le au, în statele de azil, acești nou veniți.

Această problemă nu poate evita o gravă și dureroasă contradicție: cea dintre măsura în care țările de azil recunosc drepturile imigranților și cea în care, o astfel de recunoaștere lezează pe cele ale populației autohtone.

În termenii acestei contradicții s-a dezvoltat întreaga legislație internațională consacrată migrației de populație.

III.

Istoricul ocrotirii drepturilor refugiaților și persoanelor deplasate vădește o tendință continuă de perfecționare și îmbogățire.

Convenția referitoare la statutul refugiaților din 1951, amendată în 1967 printr-un protocol referitor la statutul refugiaților prevede că această calitate de refugiat poate fi acordată persoanei care temându-se,

în mod rațional, că va fi persecutat pentru rasă, religie, naționalitate, apartenența sa la un anumit grup social sau pentru opiniile sale politice, se găsește în afara țării a cărei naționalitate o are, și care nu vrea, ori datorită acestei temeri nu poate cere protecția statului în care se găsește; sau care, dacă nu are naționalitate sau se găsește în afara țării în care avea reședința obișnuită, ca urmare a unor astfel de evenimente nu poate, sau din cauza sus-menționatei temeri, nu vrea să se reîntoarcă."

Convenția Organizației Unității Africane, care se referă la aspectele specifice ale refugiaților din Africa, din 1969 pare a vedea mai larg definiția refugiatului, în măsura în care se referă la indivizi care își părăsesc țara "din cauza evenimentelor, tulburând grav ordinea publică", autorizând astfel o recunoaștere a noțiunii de "refugiat ecologic" (!?)

Pactul internațional privind drepturile civile și politice din 1966 stipulează, în art.2, că "statele părți la prezentul Pact se angajează să respecte și să garanteze tuturor indivizilor ce se găsesc pe teritoriul lor și ținând de competența lor, drepturile recunoscute în prezentul Pact, fără nici o discriminare în raport de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie publică sau de orice altă opinie, de originea națională sau socială, de avere, de naștere sau de orice altă situație", iar în art.12, paragraful 2 că "orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv pe a sa".

Recent, Convenția privitoare la drepturile copilului, adoptată în 1989 (vezi *Droits de l'homme, Les droits de l'enfant* Printed at United Nations, Genève 1990; Irina Moroianu Zlătescu, *Drepturile copilului într-o societate democratică*, în "Dreptul" nr.9-12/1990, p.82; V.D. Zlătescu, *Convenția privitoare la*

drepturile copilului și legislația română, în "Drepturile omului" nr.1-4/1991.) și care a fost ratificată deja de un număr însemnat de state, printre care, la 25 septembrie 1990, și de România, prevede în art.22 o protecție specifică copilului care este considerat ca refugiat sau care caută să obțină statutul de refugiat și stabilește o obligație pentru stat de a colabora cu organizațiile competente care au ca sarcină asigurarea ocrotirii acestora.

Vom reveni, pe larg, mai jos asupra problemelor juridice create pentru protecția migranților. Vrem doar să subliniem, în acest context, o anumită orientare, ce își face loc atît în documentele internaționale, cît și în practica Înalțului Comisariat pentru refugiați de pe lîngă Organizația Națiunilor Unite.

E vorba de o teză deosebit de interesantă pentru teoria dreptului internațional public, privind o anumită relativitate a drepturilor ce sînt recunoscute imigranților.

Această relativitate intervine în promovarea intereselor naționale ale statelor de azil și reflectă contradicția, pe care am amintit-o mai sus, dintre interesul recunoașterii depline a drepturilor migranților și necesitatea salvagădării intereselor superioare ale țărilor care îi primesc.

Ea constă în anumite rezerve, aduse de legislația statelor primitoare - atît celor care au semnat instrumentele internaționale în chestiune, cît și, îndeosebi, ale celor care au refuzat să le semneze - care sînt de natură să limiteze serios importanța protecției internaționale a populațiilor în mișcare. Astfel, întîlnim adesea măsuri de descurajare privind exigențele de calificare a mîinii de lucru a imigranților, măsuri de retrimiteră peste frontieră a celor

ce solicită azil, sau pur și simplu le refuză dreptul de azil. (vezi Jean Henaire, *op.cit.* p.12). Italia, Franța, Germania, Elveția, Grecia, confruntate cu valuri mereu crescînde de imigranți înmulțesc astfel de măsuri.

Se pune în mod firesc întrebarea dacă o astfel de politică încalcă sau nu drepturile omului. E greu de dat un răspuns categoric. Dacă vedem în drepturile omului, drepturile naturale, inerente persoanei umane, astfel cum o face un serios curent de gândire ce a fost reluat insistent în ultimul timp în filozofia drepturilor omului (vezi Guy Haarscher, *Philosophie des droits de l'homme*, Ed. de l'Université de Bruxelles 1991, p.14; Adrian Năstase, *Drepturile omului - relige a sfîrșitului de secol*, IRDO București, 1992, p.32 și urm.), răspunsul vine de la sine. Dacă însă privim drepturile omului doar prin prisma pozitivismului juridic curent, care are și el numeroși partizani în contemporaneitate - se poate pune problema dacă e legitim să vorbim despre drepturi ale imigranților, atunci cînd legislația țărilor de primire nu au recunoscute aceste drepturi.

Un document internațional deosebit de interesant, care ridică dreptul statului de primire de a restrînge drepturile imigranților la nivelul unei recunoașteri internaționale, este Convenția internațională referitoare la ocrotirea drepturilor tuturor muncitorilor migranți și a membrilor lor de familie încheiată la ONU în 1990. Astfel, în art.52, paragraful 2a, Convenția prevede: "Pentru orice muncitor migrant, Statul în care se angajează poate restrînge accesul la categorii limitate de locuri de muncă, servicii sau activități, atunci cînd interesul statului cere aceasta și cînd legislația națională o prevede" (s.n.)

Încă din 1954, Convenția asupra azilului teritorial

a Organizației Statelor Africane pune chiar în art.1 problema în termenii suveranității naționale: "În exercițiul suveranității sale, orice stat are dreptul să admită pe teritoriul său persoanele care îi convine să le primească, fără ca un alt stat, cu ocazia exercitării acestui drept, să poată face orice reclamație".

Este, de asemenea, interesant, faptul că Înaltul Comisariat pentru refugiați pare a împărtăși această doctrină a limitării drepturilor.

Iată ce scrie în acest sens "Refugiații", buletinul oficial al acestui Înalt Comisariat: "Dreptul internațional referitor la refugiați nu poate, evident, să se impună în pofida intereselor naționale". Se remarcă însă că: "nimic nu constringe statele semnatare ale instrumentelor internaționale și, cu atât mai puțin statele care au refuzat să le semneze să respecte instrumentele existente. (*Refuges* - publicație a H.C.R. nr.81, decembrie 1990)

Astfel cum arată un ziarist francez, "dezbateră în jurul locului drepturilor străinului" în societatea care îl primește e departe de a fi închisă. Sau "străinii" rămân "străini" într-o societate democratică în care n-ar avea alt drept decât acela de a munci pentru un salariu modest și, într-o zi, furtuna va izbucni, sau această societate, pentru a rămâne democratică, decide să-i integreze, să-i facă cetățeni deplin drept" (Claude Julien, *Le privilege et le vertige*, *Le Monde diplomatique*, mai 1990, p.15).

Credem, însă, și viața ne-o dovedește pe zi ce trece, că statele dezvoltate sînt mai dispuse să sacrifice valorile democrației decât pe cele ale economiei.

IV.

Actul internațional cel mai însemnat privind regimul juridic la care sînt supuși refugiații este reprezentat, incontestabil, de Convenția referitoare la statutul refugiaților, adoptată la 28 iulie 1951 de Conferința plenipotentiară asupra statutului refugiaților și apatrizilor, intrată în vigoare la 22 aprilie 1954 și pe care țara noastră a ratificat-o în luna iulie 1991.

Convenția urmărește să stabilească, desigur, în linii generale, drepturile, dar și obligațiile ce revin refugiaților într-o altă țară.

Trecerea în revistă a acestora este absolut necesară pentru subiectul pe care ni l-am propus.

Detaliind conținutul drepturilor și obligațiilor ce formează statutul refugiaților, Convenția începe, fapt absolut normal, prin sublinierea obligațiilor generale ce revin acestora.

Se prevede astfel că toți refugiații au, față de statul în care se găsește, îndatoriri, și, îndeosebi, cele de a se conforma legilor și regulamentelor, ca și măsurilor adoptate pentru menținerea ordinii publice.

Nici o discriminare nu este permisă - ne aflăm aici în fața unuia dintre principiile cardinale ale Convenției - în raport de rasă, religie sau țară de origine.

Convenția asigură libertatea necondiționată a refugiaților pentru practicarea religiei lor și libertatea de a da copiilor o instrucțiune religioasă.

O altă idee care stă la baza sistemului de protecție, edificat de Convenție, este dispensa de reciprocitate. În principiu, statele trebuie să acorde refugiaților regimul pe care, în general, îl aplică pentru străini. Dispensa de reciprocitate legislativă este

un puternic avantaj pentru refugiații în ale căror țări nu există prevederi legislative asemănătoare. Această dispensă nu operează decît după scurgerea unui termen de trei ani.

Convenția mai stipulează, în aceeași ordine de idei, că statele contractante vor continua să acorde refugiaților drepturile și avantajele pe care aceștia le puteau deja pretinde, în absența reciprocității, la data intrării în vigoare a Convenției pentru fiecare stat în parte.

Tot astfel este prevăzut că statele trebuie să privească cu bunăvoință posibilitatea de a acorda refugiaților, în absența reciprocității, drepturile și avantajele - altele decît cele la care ne-am referit mai sus -, precum și posibilitatea de a face să beneficieze de dispensa de reciprocitate refugiații care nu îndeplinesc condițiile la care ne-am referit, de exemplu, în situațiile în care termenul de trei ani nu a fost îndeplinit.

Dispensa de reciprocitate, ca și drepturile și avantajele pe care refugiații le-ar putea pretinde, potrivit principiilor de mai sus, în absența reciprocității se vor aplica, potrivit Convenției, atît în probleme de proprietate imobiliară și mobilă, de exercitare a profesiilor nesolicitate și a celor liberale, de spațiu locativ și de educație publică, cît și a altor drepturi și avantaje, neprevăzute de Convenție, dar pe care statele respective acceptă să le recunoască.

Întîlnim, astfel, aici, o gradăție, o cascadă de măsuri destinate să ușureze tratamentul juridic al refugiaților.

Un alt aspect, legat de cele de mai sus, privește dispensa de măsuri excepționale prevăzută de art.9 din Convenție.

Starea de tensiune, de antagonism, de război chiar, ce ar putea interveni între statul de primire și cel din care au plecat refugiații, nu trebuie să se reflecte în statutul aplicat acestora.

Tocmai de aceea, Convenția prevede că măsurile excepționale ce pot fi luate contra persoanei, a bunurilor și intereselor unui stat determinat nu pot fi aplicate unui resortisant formal al acestui stat numai în rațiunea cetățeniei sale. Atunci când legislația internă a statelor contractante nu le-ar permite să aplice acest principiu, ele pot acorda, în cazuri speciale, dispense în favoarea unor astfel de refugiați (art.8).

Desigur, Convenția nu intenționează și nici nu ar putea să o facă, să interzică statelor în caz de război sau în alte circumstanțe grave sau excepționale să ia cu titlu provizoriu, cu privire la o persoană determinată, măsurile pe care le socotește indispensabile pentru securitatea națională. În astfel de cazuri, statul de refugiu trebuie să stabilească dacă această persoană este efectiv un refugiat și că menținerea acestor măsuri cu privire la persoana sa este necesară în interesul securității naționale.

Convenția cuprinde prevederi speciale privind oamenii mării, care se refugiază. Se prevede că în cazul unor refugiați care sînt în mod regulamentar angajați ca membri al unui echipaj la bordul unei nave sub pavilionul unui stat contractant, acest stat va trebui să examineze cu bunăvoință posibilitatea de a autoriza pe refugiații amintiți să se stabilească pe teritoriul său și să se elibereze titluri de călătorie sau să-i admită, în mod temporar, pe teritoriul său, îndeosebi în scopul de a facilita stabilirea lor într-o altă țară.

V.

Condiția juridică a refugiatului reprezintă o preocupare de prim ordin a Convenției.

Se prevede, ca principiu, că statutul personal al oricărui refugiat va fi guvernat de legea țării sale de domiciliu, sau, în lipsă de domiciliu, de legea țării sale de reședință.

Drepturile dobândite anterior de refugiat, decurgând din statutul său personal și îndeosebi de cele ce decurg din căsătorie, vor fi respectate de toate statele contractante, sub rezerva îndeplinirii formalității prevăzute de legislația aceluși stat, cu condiția ca, astfel cum prevede Convenția, dreptul în cauză să fie dintre acelea care ar fi recunoscute de legislația statului respectiv dacă interesatul nu ar fi devenit un refugiat.

Prevederi speciale sînt consacrate dreptului de proprietate.

În ceea ce privește proprietatea mobilă și cea imobiliară, se prevede obligația statelor contractante de a acorda oricărui refugiat tratamentul cel mai favorabil, și care, oricum, să nu fie mai puțin favorabil celui care este acordat, în aceleași condiții străinilor, în general, în ceea ce privește dobîndirea proprietății mobiliare și imobiliare și alte drepturi care se referă la aceasta.

O grijă deosebită este acordată și proprietății intelectuale, știut fiind că de multe ori, printre persoanele refugiate, se numără scriitori, artiști, savanți, Convenția prevede că în ceea ce privește proprietatea industrială, îndeosebi a invențiilor, desenelor, modelelor, mărcilor de fabrică, a numelui comercial, cît și în materie de ocrotire a proprietății literare, artistice și

științifice, orice refugiat va beneficia în țara în care își are reședința sa obișnuită, de protecția care este acordată cetățenilor acestei țări. Pe teritoriul altui stat contractant, aceștia vor beneficia de protecția care este acordată, pe acel teritoriu, cetățenilor țării în care își are reședința obișnuită.

În cadrul definirii condiției juridice a refugiatului, Convenția prevede obligația statelor contractante de a acorda refugiaților care au reședință regulată pe teritoriul lor, în ceea ce privește asociațiile cu scop nepolitic și nepatrimonial și sindicatele profesionale, tratamentul cel mai favorabil acordat resortisanților unei țări străine în aceleași condițiuni.

Referitor la dreptul de a sta în justiție, art.16 din Convenție, stabilește că orice refugiat va avea pe teritoriul statelor contractante, acces liber și ușor în fața tribunalelor.

În statul contractant în care își are reședința obișnuită, orice refugiat va beneficia de același tratament ca resortisanții acestui stat, privind accesul la tribunale, inclusiv asistență juridică și scutirea de *cautio judicatum solvi*. Toate aceste avantaje trebuie recunoscute refugiatului și în oricare altă țară semnatară a Convenției, unde el se va bucura de același tratament juridic ca cetățenii țării în care își are reședința obișnuită.

Un capitol special al Convenției care, evident, prezintă un interes deosebit, este cel care reglementează încadrarea în muncă a refugiaților.

Principiul de la care se pornește este acela că statele contractante sînt datorare să acorde oricărui refugiat care are reședința regulată pe teritoriul său, tratamentul cel mai favorabil acordat, în aceleași condițiuni resortisanților unei țări străine în ceea ce

privește exercițiul unei activități profesionale salariate.

În orice caz, Convenția prevede că măsurile restrictive ce ar fi impuse străinilor sau angajării de străini, în vederea ocrotirii pieței naționale a muncii, nu vor fi aplicabile refugiaților care au fost dispensați deja de astfel de măsuri restrictive la data intrării în vigoare a Convenției de statul contractant, interesat sau care îndeplinesc una din următoarele condiții:

- a) Rezidează în țară de mai mult de trei ani;
- b) Sînt căsătoriți cu o persoană care deține cetățenia țării de reședință;
- c) Au unul sau mai mulți copii care dețin cetățenia țării de reședință.

Mai mult decît atît, în Convenție s-a introdus un text de recomandare potrivit căruia statele contractante trebuie să ia în considerare cu bunăvoință adoptarea de măsuri tinzînd la asimilarea drepturilor tuturor refugiaților cu privire la exercitarea profesiilor salariate cu cele ale propriilor cetățeni, măsură ce privește îndeosebi pe acei refugiați care sînt intrați pe teritoriul statului în aplicarea unui program de recrutare a mîinii de lucru sau a unui plan de emigrare.

Cît privește profesiile nesalariate, Convenția prevede că statele vor acorda refugiaților, aflați în mod legal pe teritoriul lor, un tratament cît mai favorabil decît cel acordat, în aceleași împrejurări, străinilor în general, cu privire la exercitarea unei profesii nesalariate în agricultură, industrie, meșteșuguri sau comerț, precum și în ceea ce privește crearea de societăți comerciale și industriale.

În sfîrșit, Convenția se preocupă și de emigranții care exercită profesii liberale.

Refugiații, aflați în mod legal pe teritoriul unui

stat contractant, care sînt titulari de diplome recunoscute de autoritățile cîmpetente ale acelu stat și care doresc să exercite o profesiune liberală se vor bucura de cel mai favorabil tratament posibil și, în orice caz, de unul nu mai puțin favorabil celui acordat, în aceleași condițiuni, străinilor în general.

Statele contractante, prevede Convenția, vor face tot ce este în puterea lor, desigur, în limitele constituțiilor și legilor lor - precizare a Convenției, al cărei înțeles exact nu ne poate scăpa - să asigure instalarea unor astfel de refugiați în teritoriile, altele decît cele metropolitane, cu privire la care - întîlnim iarăși o formulă sofisticată - ele își asumă responsabilitatea relațiilor internaționale.

VI.

Convenția a dedicat un întreg capitol - al IV-lea - reglementării unor aspecte ce vizează bunăstarea emigranților. Pe rînd, sînt abordate problemele raționalizării produselor, locuințelor, educației publice, asistenței publice, legislației muncii și securității sociale.

Fapt semnificativ - dovadă că problemele cele mai acute se pun în acest domeniu mai mult în țările sărace decît în cele bogate - capitolul începe cu raționalizarea produselor. Convenția prevede obligația statelor de a aplica refugiaților același regim cu cel al cetățenilor în situațiile în care există un sistem de raționalizare la care este supusă populația în ansamblu și care reglementează repartitia generală a produselor deficitare.

Referitor la locuințe, Convenția impune un standard pe care l-a mai folosit și în alte împrejurări.

Desigur, ea nu putea obliga statele să dispună repartizarea unor locuințe acestora, pentru că, pe de o parte, în condițiile economiei de piață, statul nu are un fond locativ suficient pentru astfel de nevoi și nu face repartizări, iar pe de altă parte pentru că în statele aflate în perioada de trecere către această economie, acolo unde, chiar dacă încă se practică o astfel de planificare, statele nu au în genere destule posibilități pentru a satisface aceste cerințe.

S-a găsit, de aceea, o soluție mai convenabilă. Convenția obligînd statele "în măsura în care această problemă cade sub incidența legilor și regulamentelor sau este supusă controlului autorităților publice" să acorde refugiaților care au reședința pe teritoriul lor, cel mai favorabil tratament, care nu trebuie să fie în nici un caz mai favorabil decît cel care este acordat, în aceleași circumstanțe, în general, străinilor.

Educația copiilor imigranților este de o însemnătate excepțională. Problemele pe care le ridică integrarea copiilor, proveniți din familiile imigranților sînt dificil de surmontat. Cunoașterea limbii, nivelul de cunoștințe, gradul de educație pun adesea probleme care cu greu pot fi depășite. Tocmai de aceea, Convenția cuprinde o serie de facilități în această direcție.

Se prevede astfel că, în ceea ce privește învățămîntul primar, se va acorda refugiaților același tratament ca și cetățenilor.

Cu privire însă la celelalte forme de învățămînt, un astfel de tratament ar fi greu de realizat. Se prevede totuși, potrivit standardului cu care operează constant Convenția, acordarea celui mai favorabil tratament posibil și în orice caz nu mai puțin favorabil decît cel acordat străinilor în general și îndeosebi în ceea ce privește accesul la studii, la recunoașterea

certificatelor de studii, a diplomelor și a titlurilor universitare eliberate în străinătate, scutirea de taxe și atribuirea de burse de studii.

Convenția cuprinde, astfel cum arătam, prevederi referitoare la acordarea tratamentului național în materie de asistență socială și de legislație a muncii și securității locale.

Ne vom opri atenția îndeosebi asupra acestora din urmă, deoarece aspectele privind modul în care imigranții pot munci în țara de azil este de o însemnătate capitală, de multe ori găsirea unui loc de muncă fiind chiar rațiunea emigrării.

Convenția stabilește în acest sens criteriul tratamentului aplicabil propriilor cetățeni în următoarele materii:

a) retribuții, inclusiv alocațiile familiale acolo unde ele fac parte din acestea, durata muncii, orele suplimentare, concediile plătite, ucenicia și formarea profesională, munca femeilor și adolescenților și avantajele oferite de contractele colective de muncă, în măsura - se subliniază - în care acestea sînt reglementate prin legi sau depind de autoritățile administrative.

b) securitate socială, (Convenția precizează în paranteză dispozițiile legale privitoare la accidente de muncă, bolile profesionale, maternitate, boală în general, invaliditate, bătrînețe și deces, șomaj, sarcinile familiale, și orice risc care, potrivit legislației naționale, este acoperit prin sistemul de securitate socială). Convenția face însă, în această privință, două rezerve exprese: 1) cea privind aranjamentele referitoare la menținerea drepturilor cîștigate și a celor în curs de dobîndire; 2) cea care se referă la dispozițiile speciale din legislația națională a țării de reședință și

care au ca obiect prestațiile sau fracțiunile de prestații ce se plătesc în mod exclusiv din fondurile publice, ca și alocațiile ce se plătesc persoanelor care nu îndeplinesc condițiile privind cotizațiile ce trebuie plătite pentru atribuirea unei pensii obișnuite.

Se specifică expres că, în cazul decesului unui salariat ca urmare a unui accident de muncă sau a unei boli profesionale, drepturile sale nu pot fi afectate de faptul că persoana îndreptățită are reședința în afara teritoriului statului contractant.

Se mai prevede în acest domeniu obligația statelor contractante de a extinde asupra refugiaților beneficiul acordurilor pe care le-au încheiat, sau urmează a le încheia între ele privind menținerea drepturilor câștigate sau în curs de a fi dobândite, în materie de securitate socială, în măsura în care refugiații îndeplinesc condițiile cerute pentru cetățenii țărilor care au semnat acorduri cu privire la acestea.

Mai mult, se prevede în Convenție, obligația statelor de a examina cu bunăvoință posibilitatea de a extinde, în măsura posibilului asupra refugiaților, beneficiul acordurilor asemănătoare care sînt sau vor fi în vigoare între statele contractante și cele necontractante.

Un aspect, poate în esență tot atît de însemnat ca și cel legislativ, privește măsurile administrative.

Problema se pune în ipoteza în care exercitarea unui drept al unui refugiat necesită în mod normal concursul unor autorități străine la care el nu poate recurge; statele pe teritoriul cărora își are reședința îi vor da acest concurs fie prin autoritățile lor, fie printr-o autoritate internațională.

Acolo unde autoritățile menționate vor elibera, sau vor face să se elibereze, sub controlul lor,

refugiaților documente sau certificate care, de obicei, sînt eliberate unui străin de autoritățile sale naționale sau prin intermediul acestora, aceste documente vor înlocui actele ce se înmînează de autoritățile naționale și vor face credință pînă la proba contrară.

Prevederi a căror importanță nu poate scăpa, privesc libertatea de circulație, actele de identitate și titlurile de călătorie ale refugiaților. Cu privire la acestea din urmă, se stabilește obligația statelor de a elibera titluri cu care refugiatul să poată circula în alte țări sub rezerva ca rațiuni importante de securitate națională sau de ordine publică să nu se opună.

Desigur, astfel de titluri pot fi eliberate oricărui refugiat care se găsește pe teritoriul unui anumit stat. Convenția recomandă o atenție specială acelor refugiați care nu sînt în măsură să obțină un titlu de călătorie în țara lor de reședință obișnuită.

Cu privire la sarcinile fiscale este stabilit un standard potrivit căruia statele nu pot stabili pentru refugiați alte taxe, impozite sau alte obligații cu caracter fiscal, decît cetățenilor săi și nici într-un quantum mai mare.

În situația în care refugiaților li s-a permis să se instaleze într-o altă țară, statul din care pleacă este obligat să le permită să-și transfere bunurile pe care le aduseseră pe teritoriul său.

De un deosebit interes sînt prevederile art.31 din Convenția referitoare la refugiații aflați într-o situație neregulată în țara de primire.

Se stabilește că nu se vor aplica sancțiuni penale pentru intrarea și șederea neregulată (fără viză) refugiaților care sosesc dintr-un teritoriu în care viața sau libertatea lor ar fi amenințate, sub rezerva de a

se prezenta de îndată autorităților, expunându-le rașii intrării și prezenței lor neregulate în țară, bineînțeles, cu condiția ca aceste motive să fie recunoscute valabile.

De asemenea, se prevede că la deplasarea acestor refugiați nu se vor aplica alte restricții decât cele care sînt necesare, restricții care pot fi aplicate doar în perioada în care refugiații așteaptă regularizarea situației lor în țara de primire sau pînă cînd se să fie primiți în altă țară, în care scop Convenția prevede acordarea unui termen rezonabil și toate facilitățile necesare.

Expulzarea unui refugiat aflat în mod regulat pe teritoriul altui stat nu se poate face decît pentru motive de securitate personală și de ordine publică.

O astfel de expulzare nu poate avea loc decît în temeiul unei proceduri legale. Refugiatul are dreptul de a cere să facă dovezi în apărare, să exercite o cale de atac și să fie reprezentat în fața autorității competente sau a uneia ori mai multor persoane special desemnate de autoritatea competentă. Dacă motive de securitate națională o impun, refugiatul va fi însă lipsit de aceste drepturi.

În situația în care un refugiat urmează a fi expulzat, trebuie să i se acorde un termen rațional pentru a-i permite să încerce să fie primit într-un alt stat. În acest termen, statul în care se găsește încă refugiatul are dreptul să-i aplice orice măsură de ordin intern pe care o consideră oportună.

În nici un caz, nu este permis unui stat să expulzeze sau să izgonească în orice mod un refugiat prin frontierele unor teritorii în care viața sau libertatea sa ar fi amenințate pe motiv de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau

pentru opiniile sale politice. O excepție este însă făcută la aceasta, atunci când există un pericol pentru securitatea țării în care se găsește sau în cazul celor care reprezintă ei înșiși un pericol, fiind condamnați în mod definitiv pentru o infracțiune gravă.

Ca un corolar al acestui statut, Convenția prevede obligația statului de a facilita, în măsura posibilului, asimilarea și naturalizarea refugiaților. Ele vor trebui să facă eforturi pentru scurtarea procedurii de naturalizare și reducerea taxelor și cheltuielilor legate de această procedură.

În realizarea obiectivelor propuse de Convenție, statele contractante s-au angajat să coopereze cu Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru refugiați.

Apare necesar astfel să prezentăm pe scurt statutul acestei importante și eficiente instituții internaționale.

VII.

Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru refugiați (U.N.H.C.R.) exercită sub auspiciile Organizației Națiunilor Unite funcțiile de protecție internațională a refugiaților și de căutare a soluțiilor permanente în problema refugiaților. Acționînd sub autoritatea Adunării Generale a organizației mondiale, el ajută guvernele și, atunci când acestea o aprobă, chiar organizațiile private să faciliteze repatrierea liber consimțită a refugiaților sau asimilarea lor în noile comunități internaționale. (Statutul Înalțului Comisariat al Națiunilor Unite pentru refugiați adoptat prin rezoluția nr.428 - v - din 14 decembrie 1950 a Adunării Generale a ONU)

Activitatea Înalțului Comisariat nu are un carac-

ter politic, ea reflectă însă puternice preocupări umanitare și sociale și este orientată îndeosebi nu spre cazurile particulare, ci către grupe și categorii de refugiați. Așadar, în rezolvările de speță intră în obiectivul său (deși, în cazuri excepționale, U.N.H.C.R. s-a implicat și în astfel de situații) ci soluționarea destinelor unor colectivități, grupe, categorii, activități, orientându-se astfel spre soluții de principiu, generale, în aplicarea prevederilor Convenției Internaționale privind refugiații.

Nu se poate vorbi în termeni riguroși de o subordonare directă a Înaltului Comisariat față de nici unul din forurile Organizației Națiunilor Unite, subordonarea - dacă ea există - privind doar orientarea generală. Astfel trebuie înțeles textul din Statutul Înaltului Comisariat potrivit căruia se conformează directivelor de ordin general pe care le primește de la Adunarea Generală și de la Consiliul Economic și Social.

Aceasta din urmă poate crea, cu avizul Înaltului Comisariat, un comitet consultativ pentru refugiați, compus din reprezentanți ai statelor membre și ai celor care nu sînt membre ale ONU aleși de Consiliu în considerarea interesului pe care îl poartă problemei refugiaților și pentru devotamentul lor pentru această cauză.

VIII.

Desigur, nu am putut, în acest context, decît să evocăm principalele aspecte ale reglementării internaționale privind refugiații. Literatura noastră de specialitate s-a aplecat prea puțin - sau, aproape deloc - asupra acestei problematici.

România, ratificînd Convenția la care ne-am referit pe larg mai sus, se implică în mecanismul de ocrotire a drepturilor persoanelor refugiate pe teritoriul țării noastre.

În acest sens, Constituția României prevede, în art.18, că cetățenii străini și apatrizii care locuiesc în România se bucură de protecția generală a persoanelor și a averilor, garantate de Constituție și de alte legi.

Dreptul de azil, potrivit al.2 al aceluiași articol, se acordă și se restrînge în condițiile legii, cu respectarea și a convențiilor internaționale la care România este parte.

În art.19, Constituția prevede că cetățenii străini și apatrizii pot fi extrădați numai în baza unei convenții internaționale sau în condiții de reciprocitate. Expulzarea sau extrădarea - se prevede - se hotărăște de justiție.

De un real interes, atît sub raport teoretic cît și practic, sînt prevederile art.20 din Constituție, care stabilesc că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.

Foarte importantă este prevederea alineatului secund al acestui articol, care stipulează că, în ipoteza unor neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, pe de o parte, și legile interne pe de altă parte, au prioritate reglementările internaționale.

Această regulă de prioritate conservă, la nivel constituțional, dorința fermă a statului nostru de a respecta neabătut prevederile reglementărilor internaționale la care a aderat, în acest domeniu, de

interes primordia n lumea contemporană, reprezentat de drepturile omu.

Ea marchează astfel cum s-a arătat, în literatura noastră de specialitate, o mare receptivitate față de dinamica posibilă previzibilă a recunoașterii drepturilor omului, materie care s-a îmbogățit neîncetat, în generații succesive. (M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României, comentată și adnotată*, RA Monitorul Oficial, București, 1992, p.49.)

