

Dreptul de a părăsi o țară

Document tematic
Comisarul pentru Drepturile Omului
Consiliul Europei

Consiliul Europei
decembrie 2013

Opiniile exprimate în această lucrare sunt responsabilitatea autorului/autorilor și nu reflectă în mod necesar politica oficială a Consiliului Europei.

Toate cererile privind reproducerea sau traducerea integrală sau parțială a acestui document trebuie adresate Direcției de Comunicare (F-67075 Strasbourg Cedex sau publishing@coe.int). Orice altă corespondență privind acest document trebuie adresată Biroului Comisarului pentru Drepturile Omului.

Documentele tematice sunt comandate și publicate de Comisarul pentru Drepturile Omului cu scopul de a contribui la dezbateri și reflecții referitoare la probleme curente importante privind drepturile omului. Multe dintre acestea includ de asemenea recomandările Comisarului pentru abordarea problemelor identificate. În același timp, nu toate opiniile exprimate în aceste documente elaborate de experți reflectă în mod necesar poziția Comisarului.

Documentele tematice sunt disponibile pe site-ul Comisarului: www.commissioner.coe.int.

Mulțumiri:

Acest document tematic a fost elaborat de Elspeth Guild, Profesor Jean Monnet *ad personam* de Drept European al Imigrației, Universitatea Radboud, Nijmegen.

Cuprins

Rezumat.....	4
Introducere.....	7
Secțiunea 1 – Dreptul de a părăsi o țară, inclusiv propria țară	10
Instrumentele ONU privind drepturile omului	10
Convenția europeană a drepturilor omului	13
Prezentare generală a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului privind dreptul de a părăsi propria țară	13
Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind restricțiile interne referitoare la libertatea de circulație	16
Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind interdicțiile de a călători și legislațiile referitoare la imigrație ale unor țări străine	17
Dreptul la liberă circulație al tuturor cetățenilor prevăzut de legislația Uniunii Europene	18
Concluzie	20
Secțiunea 2 – Dreptul de a solicita și de a beneficia de azil	20
Cadrul internațional	20
Cadrul european privind drepturile omului	25
Concluzie	26
Secțiunea 3 – Dreptul neresortisanților de a părăsi o țară în care au reședința sau pe teritoriul căreia se află	27
Cadrul ONU	27
Cadrul european	28
Concluzie	30
Secțiunea 4 – Discriminarea interzisă în ceea ce privește dreptul de a părăsi o țară	31
Concluzie	33
Secțiunea 5 – Situația din Balcanii de Vest	34
Concluzie	42
Secțiunea 6 – Impactul externalizării de către UE a politicilor de control la frontiere asupra dreptului de a părăsi o țară	45
Vizele	46
Sancțiunile aplicate societăților de transport	48
Acordurile de readmisie	49
Operațiunile de respingere	51
Concluzie	52
Concluzii generale	53

Rezumat

Acest document tematic tratează dreptul de a părăsi o țară, inclusiv propria țară, garantat în special în articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenția europeană a drepturilor omului (Convenția). Dreptul de a părăsi o țară, indiferent dacă aceasta este țara de cetățenie sau de reședință a unei persoane, este o condiție necesară pentru a beneficia de o serie de alte drepturi ale omului, în special de dreptul la protecție internațională împotriva torturii, a pedepselor sau a tratamentelor inumane ori degradante. Statele au dreptul de a institui restricții privind dreptul de a părăsi o țară dacă acestea sunt justificate în conformitate cu cerințele Convenției și cu interpretarea dată acestora de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Curtea). Provocările europene, în special cele privind dreptul de a părăsi propria țară, se prezintă într-o varietate de forme, mai ales prin măsuri adoptate de state la solicitarea altor state pentru punerea în aplicare a politicilor proprii privind imigrația și controlul la frontiere. Acest tip de restricție cu privire la dreptul de a părăsi o țară, care poate lua forma unor legi ce incriminează părăsirea unei țări în cazul în care autoritățile acelei țări au o suspiciune că persoana ar putea să nu aibă dreptul de a intra în țara de destinație în mod legal, sau instituirea unor infracțiuni legate de expulzarea dintr-o altă țară creează obstacole serioase în calea exercitării dreptului de a părăsi propria țară.

Documentul tematic cuprinde următoarele șase secțiuni: dreptul de a părăsi o țară, inclusiv propria țară; dreptul de a solicita și de a beneficia de azil; dreptul neresortanților de a părăsi o țară; interdicția discriminării în ceea ce privește dreptul de a părăsi o țară; situația din Balcanii de Vest și impactul externalizării de către UE a politicilor de control la frontiere asupra dreptului de a părăsi o țară.

Dreptul de a părăsi o țară, inclusiv propria țară

Acest drept este înscris în majoritatea celor mai importante instrumente privind drepturile omului și este destinat să garanteze că persoanele pot circula liber, inclusiv în afara țării în care se află, fără obstacole nejustificate. Statelor le este permis să instituie restricții cu privire la dreptul de a părăsi o țară, dar orice astfel de restricții trebuie să fie necesare și să respecte principiul proporționalității. Curtea Europeană a Drepturilor Omului are o jurisprudență vastă privind dreptul de a părăsi o țară, precum și libertatea de circulație la nivel național și restricțiile pe care statele le-au instituit cu privire la acest drept. Mai recent, aceasta a analizat o interdicție de a călători impusă unei persoane pe baza faptului că fusese expulzată dintr-o altă țară. La baza cazului s-a aflat obiectivul urmărit de stat prin impunerea unei astfel de restricții unei persoane ca urmare a expulzării acesteia. Întrucât interdicția de a călători însemna că persoana nu mai putea călători deloc și întrucât obiectivul invocat de statul în cauză era acela că o astfel de măsură reducea riscul ca propriii cetățeni să fie supuși unor interdicții de intrare din partea celeilalte țări, Curtea a analizat aspectul dacă obiectivele erau legitime în conformitate cu articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție. Tentația statelor de a-și împiedica cetățenii să părăsească țara, în scopul de a mulțumi un stat străin, nu este în mod necesar în concordanță cu dreptul unei persoane de a părăsi statul respectiv.

Dreptul de a solicita și de a beneficia de azil

În timp ce dreptul de a solicita azil se regăsește în Declarația universală a drepturilor omului, iar dreptul de a beneficia de azil se regăsește în numeroase instrumente internaționale, statele care urmăresc să își persecute cetățenii încearcă adesea să împiedice persoanele respective să părăsească țara. Împiedicarea persoanelor să părăsească o țară este frecvent justificată de state ca fiind o măsură pentru a-i împiedica pe propriii cetățeni să solicite azil în altă parte pe motiv că pretențiile acestora sunt nejustificate și actul lor de a solicita azil afectează reputația statului. Or, dreptul de a părăsi un stat este un element esențial al protecției internaționale. Cu excepția situației în care o persoană poate evada din propria țară și poate ajunge într-o altă țară pentru a solicita azil, aceasta nici măcar nu va ajunge să fie în măsură să își exercite dreptul la azil. Aspectul dacă o cerere de protecție internațională este sau nu este justificată reprezintă o problemă asupra căreia trebuie să decidă autoritățile statului în care se formulează cererea, nu una pe care statul de origine trebuie să o prevină.

Dreptul neresortisanților de a părăsi o țară

Dreptul de a părăsi un stat aparține nu doar cetățenilor, ci și străinilor. Statele nu au dreptul de a-i împiedica pe străini să părăsească țările în care se află, indiferent unde doresc aceștia să călătorească. Expulzarea străinilor din alte țări și teama autorităților naționale că aceștia vor încerca să se întoarcă în țara din care au fost expulzați nu sunt motive admisibile nici pentru luarea lor în custodie publică, nici pentru atingerea adusă dreptului de a părăsi statul.

Dreptul de a părăsi o țară și discriminarea interzisă

Unul dintre cele mai îngrijorătoare aspecte ale atingerilor aduse recent în Europa dreptului de a părăsi o țară este faptul că astfel de măsuri se iau împotriva anumitor grupuri etnice, în special romii. Discriminarea pentru orice motiv, cum ar fi sexul, rasa, culoarea, limba, religia, opiniile politice sau orice alte opinii, originea națională sau socială, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea sau orice altă situație, în exercitarea dreptului de a părăsi un teritoriu este interzisă de articolul 14 din Convenție. Faptul că funcționarii publici suspectează persoane aparținând anumitor grupuri etnice ca fiind mai predispuse să își exercite dreptul de a părăsi țara și, după ce au făcut acest lucru, să își exercite dreptul de a solicita și de a beneficia de azil, nu poate decât să sporească preocupările la nivel internațional cu privire la faptul că persoanele care aparțin aceluși grup etnic au într-adevăr nevoie de protecție internațională, întrucât drepturile fundamentale nu le sunt pe deplin protejate în propria lor țară.

Situația din Balcanii de Vest

Liberalizarea vizelor pentru statele din Balcanii de Vest a fost însoțită, într-o serie de state membre ale Uniunii Europene (UE), de preocupări privind faptul că cetățenii statelor respective „abuzează” de liberalizare și intră în UE pentru perioade de timp,

activități sau motive care nu au fost prevăzute sau urmărite de program. Creșterea în ultimii ani a numărului de solicitanți de azil din Balcanii de Vest în anumite state membre ale UE a condus la intensificarea măsurilor legale și de altă natură adoptate de guvernele din Balcanii de Vest, menite să gestioneze și să oprească fluxurile migratorii spre Europa Occidentală, inclusiv solicitările de azil. Deși numărul migranților nu este alarmant, privit prin prisma cifrelor totale referitoare la migrația în UE, măsurile adoptate de anumite state din Balcanii de Vest ridică probleme serioase de compatibilitate cu standardele privind drepturile omului, inclusiv dreptul de a solicita și de a beneficia de azil. Acestea sunt de asemenea în contradicție cu principiul nediscriminării, dat fiind că grupul social vizat și afectat în principal de măsurile menționate îl constituie, în practică, romii, care continuă să sufere în Balcanii de Vest din cauza discriminării instituționalizate și a excluziunii sociale.

Impactul externalizării de către UE a politicilor de control la frontiere asupra dreptului de a părăsi o țară

Statele membre ale UE au adoptat o panoplie de măsuri care au ca efect împiedicarea persoanelor să părăsească țara în care se află pe motiv că, dacă acestor persoane li s-ar permite să părăsească țara respectivă, ele ar putea intra în mod neregular în UE. Măsurile menționate variază de la obligația de a deține viză, care doar împiedică anumite persoane să părăsească statul în care se află pentru a călători în statul de destinație (nu în toate statele), la sancțiuni aplicate transportatorilor, referitoare la activitățile de legătură desfășurate pe aeroporturi, în cadrul cărora funcționari publici din țări terțe comunică transportatorilor pe care pasageri să îi lase să călătorească și pe care să îi refuze, sub sancțiunea penalizării transportatorilor care nu se conformează (activități care pot constitui o discriminare interzisă în funcție de criteriile utilizate), și la acordurile de readmisie care au efectul de a permite statelor membre ale UE să returneze orice persoană, cetățean sau străin, care este identificată ca fiind prezentă în mod neregular în primul stat (și care a tranzitat cel de al doilea stat sau este cetățean al acestuia). Acordurile menționate sunt adesea legate de măsuri pe care statul de origine al persoanei trebuie să le ia pentru a împiedica persoanele expulzate să părăsească din nou țara. În sfârșit, măsurile cele mai evident problematice sunt așa-numitele operațiuni de respingere (*push-backs*), prin care statele împiedică persoanele să părăsească statul în care se află respingându-le, de obicei în marea liberă, spre statul din care au plecat, deși astfel de operațiuni de respingere au loc și la frontierele terestre. Aceste măsuri, care sunt tot mai utilizate de unele state europene, au un impact diferit asupra dreptului de a părăsi o țară, care variază de la redus la foarte problematic. Totuși, toate măsurile pot fi suspecte dacă este vorba despre discriminare etnică.

Acest document se încheie cu concluzia că toate statele membre ale Consiliului European trebuie să își examineze sau reexamineze legislațiile, politicile și practicile, în scopul de a le alinia pe deplin cu Convenția și cu jurisprudența Curții, în special în ceea ce privește următoarele aspecte:

- eliberarea documentelor de călătorie și legitimitatea oricăror obstacole în calea eliberării acestora;
- validitatea legislației, a politicilor și a practicilor privind retragerea sau refuzul de a elibera documente de călătorie cetățenilor, pentru a se asigura că acestea sunt în deplină concordanță cu dreptul de a părăsi o țară prevăzut de Convenție;
- acele state în care au fost înregistrate încălcări ale dreptului de a părăsi o țară trebuie să se preocupe în mod special să garanteze că legislația lor și aplicarea acesteia sunt în concordanță cu obligațiile lor privind drepturile omului;
- nu trebuie să existe nicio discriminare pe criterii etnice, directă sau indirectă, în ceea ce privește dreptul de a părăsi țara, indiferent de îndoielile pe care funcționarii publici le-ar putea avea cu privire la intențiile persoanelor care părăsesc țara;
- statele UE trebuie să își revizuiască legislația, politicile și practicile privind controlul la frontiere și controlul imigrației, pentru a se asigura că acestea nu constituie și nu stabilesc stimulente pentru alte state să aducă atingere dreptului fiecărei persoane de a părăsi țara în care se află;
- statele UE, individual și împreună, trebuie să oprească, cu efect imediat, operațiunile de respingere care împiedică persoanele să își părăsească țara de origine sau să ajungă în UE și să își exercite dreptul fundamental de a solicita și de a beneficia de azil.

Introducere

Drepturile omului sunt exprimate în acorduri internaționale, semnate și ratificate de state, cu scopul expres de a garanta aceste drepturi tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția acelor state. Astfel, dreptul fundamental de a părăsi o țară este dreptul de a părăsi un stat și instituțiile acestuia și de a călători în altă parte, unde aceleași drepturi ale omului pot fi sau nu garantate. Atunci când persoanele își părăsesc statul, acestea pot călători în alte state sau pot naviga în ambarcațiuni spre marea liberă. Statul lor de origine (indiferent dacă este de naționalitate sau de reședință) le poate avertiza despre pericolele legate de părăsirea țării. Astfel, multe state din Europa au site-uri create în mod special pentru informarea constantă a propriilor resortisanți cu privire la gradul de securitate din alte țări, astfel încât aceștia să poată alege în cunoștință de cauză dacă să călătorească sau nu într-un anumit loc. Dar ceea ce statele nu pot face este să își împiedice resortisanții să părăsească țara (cu excepția unor împrejurări extraordinare).

Acest document tematic analizează dreptul de a părăsi un stat și ce înseamnă acesta, atât ca drept prevăzut în instrumente internaționale privind drepturile omului, cât și ca drept interpretat de instanțele europene. Motivul elaborării acestui document tematic este faptul că în Europa există un număr tot mai mare de cazuri documentate de state care urmăresc să își împiedice resortisanții să părăsească țara. Prin urmare, este momentul să se stabilească standardele de protecție a drepturilor omului pentru dreptul de a părăsi o țară și importanța protecției acestuia.

Par să existe o serie de motive pentru care statele încearcă să își împiedice resortisanții să părăsească țara, toate acestea ridicând probleme grave legate de respectarea drepturilor omului. Regimurile care practică persecuția și tortura sunt cunoscute pentru faptul că împiedică și nu permit victimelor lor să părăsească statul. Raționalizarea atentă a călătoriilor în străinătate de către guvernele statelor totalitare a fost bine documentată, printre altele, în unele părți din Europa Centrală și de Est înainte de schimbările care au început odată cu căderea Zidului Berlinului în 1989. Cu toate acestea, în prezent, în Europa motivul cel mai ofensator pentru instituirea unor restricții în ce privește părăsirea țării este faptul că statele urmăresc să implementeze politicile privind imigrația și politicile de control la frontiere ale vecinilor lor. Aceasta este în mare măsură situația în ceea ce privește vecinătatea Uniunii Europene. Întrucât UE a adoptat o abordare a controalelor la frontiere și a imigrației care include un element important de încurajare, de negociere cu țările vecine și de plată a acestora pentru a se asigura că la frontierele externe ale UE nu ajung persoane nedorite, țările din jurul UE care se află sub această presiune nu trebuie să se preocupe numai de controlul persoanelor care trec prin statele lor, ci și de controlul propriilor cetățeni care ar dori să călătorească. De exemplu, prin lipsirea propriilor cetățeni de documente de călătorie, statele pot face cu ușurință ca părăsirea țării de către aceștia să fie foarte dificilă.

Această primă problemă privind încercarea de a-i mulțumi pe vecinii puternici prin împiedicarea propriilor cetățeni să călătorească în statele respective generează o serie de probleme suplimentare la fel de importante ca încălcarea dreptului de a părăsi un stat. Prima se referă la dreptul de a fugi pentru a căuta protecție internațională. Recunoașterea și protecția refugiaților sunt posibile numai după ce solicitantii de azil și-au părăsit țara de origine. Una dintre cele mai flagrante încălcări ale drepturilor omului specifice regimurilor totalitare este închiderea frontierelor proprii, astfel încât resortisanții statelor respective să nu poată fugi de persecuția și de tortura la care sunt supuși de autoritățile statale. Întrucât refugiaților nu le este recunoscut statutul potrivit dreptului internațional decât după ce au trecut o frontieră internațională și nu se mai află în țara a cărei cetățenie o dețin sau în care își au reședința obișnuită, măsurile care îi împiedică să își părăsească țara (de multe ori bazate pe o suspiciune că aceștia vor solicita protecție internațională dacă ies din țară) aduc atingere dreptului de a solicita și de a beneficia de azil.

A doua problemă este strâns legată de prima. Persoanele care încearcă să fugă din statul lor pentru că sunt supuse persecuției sau torturii fac acest lucru pentru un motiv. Autoritățile statale sau autoritățile tolerate sau cele aflate în afara controlului statului persecută și torturează persoane pentru diferite motive care, potrivit Convenției privind statutul refugiaților din 1951, sunt: rasa, religia, naționalitatea, apartenența la un anumit grup social sau opiniile politice. În cazul în care o persoană fuge în special de tortură, Convenția ONU împotriva torturii nu impune acesteia să declare motivul pentru care a fost supusă tratamentului respectiv. Persoanele nu trebuie să fie în mod necesar identificate una câte una ca fiind supuse persecuției pentru a avea dreptul la protecție în temeiul instrumentelor internaționale de protecție. Discriminarea cumulativă pe criterii etnice poate atinge intensitatea unei persecuții sau a unui tratament calificat drept tratament sau pedeapsă inumană ori degradantă. De asemenea, existența intenției din

partea statului nu este necesară pentru ca o persoană să aibă dreptul la protecție internațională. Lipsa de acțiune a statului, cum ar fi neinvestigarea sau necondamnarea pogromurilor împotriva comunităților minoritare, care au ca rezultat moartea membrilor minorităților, distrugerea proprietăților acestora și sărăcirea lor, ar putea de asemenea să justifice acordarea protecției internaționale pentru aceste victime. Persoanele care doresc să scape de violența din statul lor au dreptul de a-și părăsi țara și de a solicita protecție internațională în altă parte.

Nu doar cetățenii pot simți brațul lung al statului împiedicându-i să părăsească țara de teama că aceștia i-ar putea deranja pe vecini. Și străinii se pot afla în situația de a fi blocați într-un stat, de a le fi confiscate documentele, și, mult prea frecvent, de a fi ei înșiși supuși unei rețineri administrative. Aceasta se întâmplă nu doar în scopul de a fi expulzați înapoi în țara lor de origine, întrucât adesea nu se iau măsuri reale în această privință. Motivul secundar poate fi acela că străinii respectivi au fost expulzați înapoi în țara intermediară dintr-un stat vecin, pe motiv că au pătruns pe teritoriul celui din urmă stat după o ședere în cel dintâi. Printre motivele luării în custodie publică a unei persoane se poate număra acela de a o împiedica să încerce să se întoarcă în statul vecin în care dorește să călătorească. Astfel, centrele de detenție în care sunt ținute persoanele aflate în asemenea situații sunt adesea întreținute cu fonduri provenind de la statul vecin, destinate în mod special acestui scop.

La baza prezentului document tematic se află problema deplasării controlului la frontiere și a politicilor în domeniul migrației în Europa și impactul pe care acest lucru îl are asupra drepturilor omului în regiune și în afara acesteia. Influența colectivă a celor 28 de state membre ale Uniunii Europene nu rămâne fără efect asupra vecinilor, mai ales atunci când este însoțită de o finanțare bine structurată. Politicile UE în acest domeniu vizează în mod special statele vecine, cu scopul de a le convinge să efectueze controale la frontiere pentru a împiedica persoanele potențial nedorite în UE să mai ajungă acolo. Astfel de politici ar putea sacrifica însă drepturile fundamentale ale persoanelor care trăiesc sau călătoresc în țările respective. În astfel de împrejurări, sunt răspunzătoare numai statele care pun în aplicare politicile care încalcă obligațiile lor privind drepturile omului sau sunt răspunzătoare și statele care le incită să facă acest lucru?

Aspectele menționate constituie esența prezentului document tematic. În al doilea deceniu al secolului XXI, multe persoane au crezut că spectrul statului care își împiedică cetățenii să părăsească țara părăsise Europa. Aceasta fusese o problemă importantă privind drepturile omului în timpul Războiului Rece, dar odată cu căderea Zidului Berlinului și sfârșitul Războiului Rece acest comportament al statelor liberale părea să fi dispărut. Din păcate, 20 de ani mai târziu, asistăm la dezvoltarea unor politici care imită obstacolele din timpul Războiului Rece în calea liberei circulații a persoanelor, dar care sunt puse în aplicare la cererea acelor state care s-au numărat printre cei mai mari critici ai acestei practici a regimurilor comuniste.

Secțiunea 1 – Dreptul de a părăsi o țară, inclusiv propria țară

Instrumentele ONU privind drepturile omului

Punctul de plecare în ceea ce privește dreptul de a părăsi o țară este articolul 13 alineatul (2) din Declarația universală a drepturilor omului: „Orice persoană are dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv [pe] a sa, și de a reveni în țara sa.”¹ În conformitate cu practicile ONU privind drepturile omului, Declarației i s-a dat o formă concretă în articolul 12 alineatul (2) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP):² „Orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv propria sa țară.” În anul 1999, în Observația sa generală nr. 27³, Comitetul ONU pentru drepturile omului a oferit orientări privind sensul articolului 12 alineatul (2) PIDCP, începând cu precizarea că dreptul „nu poate fi condiționat de vreun scop special sau de durata pentru care persoana alege să rămână în afara țării” (punctul 8).

Comitetul ONU pentru drepturile omului recunoaște că, pentru ca dreptul de a părăsi propria țară să fie efectiv, statul trebuie să elibereze persoanei documente de călătorie, în special un pașaport: „Din moment ce pentru o călătorie internațională sunt de obicei necesare documente adecvate, în special un pașaport, dreptul de a părăsi o țară trebuie să includă dreptul de a obține documentele de călătorie necesare. Eliberarea pașapoartelor este în mod obișnuit de competența statului de cetățenie al persoanei. Refuzul unui stat de a elibera un pașaport sau de a prelungi valabilitatea acestuia pentru un cetățean cu domiciliul în străinătate poate priva persoana respectivă de dreptul de a părăsi țara de reședință și de a călători în altă parte” (punctul 9). Astfel, dreptul de a părăsi propria țară prevăzut în articolul 12 alineatul (2) PIDCP include atât o obligație pozitivă a statelor – aceea de a elibera documente –, cât și o obligație negativă – aceea de a nu pune piedici în calea unei persoane care dorește să părăsească țara.

Articolul 12 alineatul (3) PIDCP permite statelor să instituie restricții privind dreptul de a părăsi țara, dar aceste restricții trebuie să fie prevăzute de lege, trebuie să fie necesare pentru a ocroti securitatea națională, ordinea publică, sănătatea ori moralitatea publică sau drepturile și libertățile altora și trebuie să fie compatibile cu celelalte drepturi recunoscute în PIDCP. Toate restricțiile privind dreptul de a părăsi țara trebuie să fie de strictă interpretare. În Observația generală nr. 27, Comitetul pentru drepturile omului avertizează că nicio restricție nu trebuie să afecteze esența dreptului și că raportul dintre normă și excepție nu trebuie să fie inversat. Restricțiile trebuie să se bazeze pe criterii precise și nu pot să confere putere discreționară nelimitată celor însărcinați cu punerea lor în aplicare (punctul 13). În cazul în care există un scop admisibil, restricțiile trebuie să fie de asemenea necesare pentru a proteja scopul respectiv (punctul 14). În

¹ *Declarația universală a drepturilor omului*, adoptată și proclamată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, articolul 13.

² Toate statele membre ale Consiliului Europei sunt părți la PIDCP.

³ Disponibilă la www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/6c76e1b8ee1710e380256824005a10a9, accesată la 14 mai 2013.

plus, principiul proporționalității trebuie respectat nu numai în legislație, ci și în practicile administrative (punctul 15).

În sfârșit, în Observația generală nr. 27, Comitetul pentru drepturile omului avertizează că „[a]plicarea restricțiilor admisibile potrivit articolului 12 alineatul (3) trebuie să fie în concordanță cu celelalte drepturi garantate în pact și cu principiile fundamentale privind egalitatea și nediscriminarea. Astfel, ar fi o încălcare clară a pactului dacă drepturile consacrate în articolul 12 alineatele (1) și (2) ar fi limitate prin operarea unor distincții de orice fel, cum ar fi pe criterii de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, avere, naștere sau orice altă situație” (punctul 18). Discriminarea pe criterii etnice este interzisă pe motiv de „orice altă situație”. Acest aspect este deosebit de important pentru obiectul acestui document tematic.

Comitetul ONU pentru drepturile omului, în calitate sa de organ de soluționare a litigiilor în temeiul Protocolului opțional la PIDCP, a analizat articolul 12 alineatele (2) și (3) în mai multe rânduri⁴. Comitetul a susținut în mod constant poziția adoptată în Observația generală nr. 27, potrivit căreia refuzul de a elibera pașapoarte constituie o încălcare a articolului 12 alineatul (2) și, prin urmare, orice stat care întreprinde o astfel de acțiune trebuie să o justifice potrivit articolului 12 alineatul (3) PIDCP⁵. În ceea ce privește justificările, Comitetul a susținut că neacordarea facilităților legate de pașapoarte (de exemplu, accesul la obținerea unui pașaport) persoanelor care nu și-au finalizat încă serviciul militar nu este în mod necesar în contradicție cu articolul 12 alineatul (2)⁶.

Dreptul de a părăsi o țară este de asemenea prevăzut în alte tratate ONU privind drepturile omului. Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială din 1966⁷ prevede în articolul 5 interzicerea discriminării rasiale în exercitarea dreptului de a părăsi propria țară:

„În conformitate cu obligațiile fundamentale enunțate în articolul 2 al prezentei Convenții, statele părți se angajează să interzică și să elimine discriminarea rasială sub toate formele și să garanteze dreptul fiecăruia la egalitate în fața legii fără deosebire de rasă, culoare, origine națională sau etnică, în folosința drepturilor următoare:
[...]

ii) dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv pe a sa, și de a se întoarce în țara sa;”

În convenție, discriminarea rasială este definită ca fiind orice deosebire, excludere, restricție sau preferință întemeiată pe rasă, culoare, ascendență sau origine națională sau etnică, care are ca scop sau efect de a distruge sau compromite recunoașterea, folosința sau exercitarea, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților

⁴ Harvey, Colin și Barnidge, Robert Jr. (2005), *The right to leave one's own country under international law*, Comisia mondială privind migrația internațională.

⁵ A se vedea, de exemplu, *Liechtenstein împotriva Uruguayului*, Comunicarea nr. 77/1980, care este în mare măsură aplicată ulterior.

⁶ *Peltonen împotriva Finlandei*, Comunicarea nr. 492/1992.

⁷ Toate statele membre ale Consiliului Europei sunt părți la această convenție.

fundamentale în domeniile politic, economic, social și cultural sau în oricare alt domeniu al vieții publice [articolul 1 alineatul (1)].

Dreptul de a părăsi o țară este de asemenea consacrat în Convenția ONU privind drepturile copilului din 1990⁸. În exercitarea dreptului copilului de a fi împreună cu părinții săi, articolul 10 alineatul (2) prevede că:

„statele părți vor respecta dreptul copilului și al părinților săi de a părăsi orice țară, inclusiv propria lor țară, și de a reveni în propria lor țară. Dreptul de a părăsi orice țară nu poate fi îngrădit decât de restricțiile prevăzute în mod expres de lege și care sunt necesare pentru protejarea siguranței naționale, a ordinii publice, a sănătății publice sau a bunelor moravuri ori a drepturilor și libertăților altora și care sunt compatibile cu celelalte drepturi recunoscute în prezenta convenție.”

În mod similar, Convenția internațională privind protecția drepturilor tuturor lucrătorilor migranți și a membrilor familiilor acestora din 1990⁹ prevede în articolul 8 alineatul (1) că:

„Lucrătorii migranți și membrii familiilor acestora vor fi liberi să părăsească orice stat, inclusiv statul lor de origine. Acest drept nu va face obiectul niciunei restricții, cu excepția celor care sunt prevăzute de lege, sunt necesare pentru protejarea securității naționale, a ordinii publice, a sănătății publice sau a bunelor moravuri ori a drepturilor și libertăților altora și sunt compatibile cu celelalte drepturi recunoscute în prezenta parte a convenției.”

Similitudinea modului în care este formulat dreptul de a părăsi o țară, inclusiv propria țară, în toate aceste convenții privind drepturile omului indică importanța dreptului și obiectivul de coerență în interpretarea și aplicarea acestuia de către state.

Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate din anul 2000 are două protocoale adiționale relevante pentru problema dreptului de a părăsi o țară: Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor și Protocolul împotriva traficului ilegal de migranți pe calea terestră, a aerului și pe mare. Ambele protocoale menționate au un efect asupra dreptului persoanelor de a părăsi o țară sau alta. Protocolul împotriva traficului impune statelor să incrimineze ca infracțiuni faptele persoanelor care constrâng alte persoane să călătorească în scopul de a le exploata. Protocolul include o serie de prevederi menite să ofere protecție acestor victime. Articolul 8 din protocol prevede repatrierea victimei în țara sa de cetățenie sau de reședință permanentă. Punerea în aplicare a acestei prevederi de către statele părți trebuie să se desfășoare într-un mod compatibil cu dreptul persoanei de a părăsi o țară. Protocolul împotriva traficului ilegal de migranți pe calea terestră, a aerului și pe mare impune statelor să incrimineze ca infracțiuni traficul de migranți la nivel transfrontalier și activitățile conexe, cum ar fi falsificarea de

⁸ Toate statele membre ale Consiliului Europei sunt părți la această convenție.

⁹ Patru state membre ale Consiliului Europei au semnat și ratificat această convenție: Albania, Azerbaidjan, Bosnia și Herțegovina și Turcia. Alte două state au semnat convenția, dar încă nu au ratificat-o: Muntenegru și Serbia.

documente etc. Acesta prevede în mod expres în articolul 5 că, potrivit protocolului, migranții nu vor fi urmăriți penal.

Convenția europeană a drepturilor omului

Poziția specială a Convenției europene a drepturilor omului în ierarhia normelor privind drepturile omului în Europa este necontestată. Cele 47 de state membre ale Consiliului Europei recunosc acest text privind drepturile omului ca fiind constitutiv pentru dreptul lor de a fi membre ale Consiliului Europei. Importanța și seriozitatea obligației de a asigura tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția lor respectarea drepturilor prevăzute în Convenție sunt recunoscute de toate statele membre și întărite de obligația care revine tuturor acestor state de a accepta dreptul de a depune o plângere la Curtea Europeană a Drepturilor Omului al oricărei persoane care consideră că drepturile sale fundamentale, așa cum sunt prevăzute în Convenție, au fost încălcate de către unul sau mai multe dintre statele respective.

Dreptul de a părăsi un stat nu apare în textul inițial al Convenției. Acesta se regăsește pentru prima dată în articolul 2 alineatul (2) din Protocolul nr. 4 la Convenție, care a intrat în vigoare la 2 mai 1968. Până în prezent, numai Grecia și Elveția nu au semnat acest protocol, iar Turcia și Regatul Unit nu l-au ratificat. Mai întâi, articolul 2 alineatul (2) prevede că „[o]rice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv pe a sa”. În continuare, articolul 2 alineatul (3) prevede că „[e]xercitarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare într-o societate democratică pentru securitatea națională, siguranța publică, menținerea ordinii publice, prevenirea faptelor penale, protecția sănătății sau a moralei, ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora”. Similar dreptului de a părăsi o țară prevăzut în instrumentele ONU, formularea aceluiași drept prevăzut în Convenție este în concordanță cu prevederile comparabile ale instrumentelor ONU, iar limitările privind restricțiile sunt de asemenea formulate în același mod.

Prezentare generală a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului privind dreptul de a părăsi propria țară

Curtea Europeană a Drepturilor Omului poate primi o plângere de la o persoană care reclamă o încălcare a drepturilor sale fundamentale, așa cum sunt acestea prevăzute în Convenție (și în protocoale), numai după epuizarea tuturor căilor de atac interne. Între anii 2006 și 2012 s-au pronunțat numeroase hotărâri privind articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție cu privire la dreptul de a părăsi propria țară și la dreptul de a circula liber în interiorul unui stat¹⁰. Trei hotărâri referitoare la libertatea de circulație internă sunt relevante pentru acest document: prima ca urmare a constatărilor Curții că nerespectarea libertății de circulație s-a bazat pe originea etnică a persoanei, contrar articolului 14 din Convenție¹¹, a doua pentru că se referă la o încălcare gravă a

¹⁰ Lista completă se regăsește la punctul 29 din Hotărârea în cauza *Stamose împotriva Bulgariei*, 27 noiembrie 2012, cererea nr. 29713/05.

¹¹ *Timishev împotriva Rusiei*, 13 decembrie 2005, cererile nr. 55762/00 și 55974/00.

principiilor statului de drept¹² și a treia pentru că privește dreptul unui cetățean de a fi înregistrat în scopul de a-și exercita dreptul la liberă circulație¹³. În toate celelalte cauze statele pârâte au făcut parte din fostul bloc sovietic – în timp ce cauzele privind libertatea de circulație internă au fost îndreptate împotriva Rusiei, hotărârile privind o încălcare a dreptului de a părăsi propria țară au fost pronunțate împotriva Bulgariei¹⁴, a României¹⁵ și a Ungariei¹⁶. Cu foarte puține excepții, cauzele îndreptate împotriva altor state membre ale Consiliului Europei privind încălcări ale articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție datează din anii 1990 și din perioada anterioară¹⁷.

Toate hotărârile privind dreptul de a părăsi propria țară, cu excepția celei mai recente (Stamose, a se vedea mai jos), au avut ca obiect litigii privind impozite și taxe vamale datorate sau infracțiuni și urmăriri penale (inclusiv faliment) pe teritoriul statului respectiv. Jurisprudența anterioară se referă la obligații privind serviciul militar, la boli psihice și la copii minori. Hotărârea definitivă analizată aici, *Stamose împotriva Bulgariei*, prezintă o importanță deosebită pentru că se referă la o interdicție de a călători și la retragerea facilităților legate de pașaport, deoarece persoana în cauză fusese expulzată dintr-o țară străină înapoi în Bulgaria. Cu toate acestea, câteva dintre celelalte hotărâri reprezintă cheia înțelegerii domeniului de aplicare al articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție, nu în ultimul rând pentru că acestea privesc justificările unor interdicții de a călători.

În Hotărârea *Riener împotriva Bulgariei* din anul 2006, Curtea s-a pronunțat cu privire la o interdicție de a călători și la retragerea facilităților legate de pașaport ca urmare a unui litigiu fiscal între doamna Riener și autoritățile bulgare¹⁸. Curtea a considerat relevant articolul 12 PIDCP, întrucât a afirmat că acesta a servit drept bază pentru redactarea articolului corespunzător din Convenție (punctul 81). În continuare, aceasta a analizat, aprobând, Observația generală nr. 27 a Comitetului ONU pentru drepturile omului, în special necesitatea ca orice restricții să servească unui scop admisibil și să fie necesare pentru a proteja scopul respectiv. Insistența Observației generale cu privire la faptul că orice atingere adusă dreptului de a părăsi țara trebuie să respecte principiul

¹² *Karpacheva și Karpachev împotriva Rusiei*, 27 ianuarie 2011, cererea nr. 34861/04.

¹³ *Tatishvili împotriva Rusiei*, 22 februarie 2007, cererea nr. 1509/02.

¹⁴ *Stamose împotriva Bulgariei*, 27 noiembrie 2012, cererea nr. 29713/05; *Makedonski împotriva Bulgariei*, 20 ianuarie 2011, cererea nr. 36036/04; *Nalbantski împotriva Bulgariei*, 10 februarie 2011, cererea nr. 30943/04; *Pfeifer împotriva Bulgariei*, 17 februarie 2011, cererea nr. 24733/04; *Prescher împotriva Bulgariei*, 7 iunie 2011, cererea nr. 6767/04; *Gochev împotriva Bulgariei*, 26 noiembrie 2009, cererea nr. 34383/03; *Riener împotriva Bulgariei*, 23 mai 2006, cererea nr. 46343/99. Hotărârea Riener privește o persoană cu dublă cetățenie și, prin urmare, două aspecte ale articolului 2 din Protocolul nr. 4 – pe de o parte, dreptul de a părăsi propria țară și, pe de altă parte, dreptul de a părăsi orice țară (acest al doilea aspect a fost relevant întrucât doamna Riener era un resortisant austriac aflat în Bulgaria). Dreptul persoanelor de a părăsi țări ale căror cetățenii nu le dețin este examinat în secțiunea 3.

¹⁵ *Sissanis împotriva României*, 25 ianuarie 2007, cererea nr. 23468/02.

¹⁶ *Földes și Földesné Hajlik împotriva Ungariei*, 31 octombrie 2006, cererea nr. 41463/02; *Bessenyei împotriva Ungariei*, 21 octombrie 2008, cererea nr. 37509/06.

¹⁷ A se vedea *Napijalo împotriva Croației*, 13 noiembrie 2003, cererea nr. 66485/01, care se referă la o interdicție de a călători impusă în cadrul unui proces penal, și *Diamante și Pelliccioni împotriva Republicii San Marino*, 27 septembrie 2011, cererea nr. 32250/08 privind interdicții de a călători pentru copii minori.

¹⁸ Acest tip de interdicție de a călători a fost analizat de Curte în cauze anterioare – a se vedea *Hentrich împotriva Franței*, 22 septembrie 1994, cererea nr. 13616/88.

proportionalității a fost de asemenea salutată de Curte (punctul 83). Curtea a citat în mod favorabil o decizie a Comitetului pentru drepturile omului în cazul unei plângeri individuale, precizând că interpretarea articolului 12 PIDCP și cea a articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție trebuie să fie convergente (punctele 84 și 121)¹⁹. Astfel, este evident că dreptul de a părăsi propria țară implică de asemenea o obligație a statului de a emite documente de călătorie, astfel încât persoana să poată exercita dreptul respectiv. În mod similar, retragerea documentelor de călătorie, care are ca rezultat imposibilitatea persoanei de a părăsi țara în mod legal, reprezintă o încălcare a articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție, cu excepția situației în care statul își poate justifica acțiunile pe baza unui motiv admisibil și poate demonstra că acestea sunt necesare pentru a proteja interesul concret. Există o convergență între interpretarea dată de organismele ONU și cea dată de Curtea de la Strasbourg dreptului de a părăsi propria țară. Deciziile organismelor ONU și recomandările lor privind interpretarea textelor sunt utile pentru înțelegerea domeniului de aplicare al prevederii similare din Convenție.

Pe baza situației de fapt din cauza *Riener*, Curtea a constatat existența unei încălcări a dreptului de a părăsi o țară, întrucât, deși statul a avut un scop legitim, acțiunea acestuia a fost disproporționată în raport cu scopul respectiv. De asemenea, legea era lipsită de claritate, la fel ca o serie de practici puse în aplicare în temeiul acesteia, făcând astfel ca interdicția de a călători să fie o măsură automată, cu o durată nedeterminată (punctele 127 și 130). Hotărârea în cauza *Sissanis împotriva României* din anul 2007 privește de asemenea o interdicție de a călători bazată pe un litigiu fiscal. În acest caz, deși persoana deținea un pașaport, acesta nu mai era valabil în scopul de a părăsi țara, ceea ce Curtea a considerat a fi o încălcare a articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție. Curtea a admis încă o dată că un litigiu fiscal poate reprezenta un temei legitim pentru a retrage dreptul de a părăsi o țară, dar a existat o încălcare a dreptului, deoarece condiția previzibilității, pe care orice astfel de lege trebuie să o îndeplinească, nu era îndeplinită (punctul 66). Legislația națională era prea vagă pentru ca persoana să fie în măsură să își schimbe comportamentul astfel încât să o respecte, iar instrucțiunile secrete privind aplicarea acesteia au constituit o încălcare a condiției previzibilității (punctele 67 și 68). În aceeași categorie poate fi încadrată hotărârea în cauza *Gochev împotriva Bulgariei* din anul 2009, deși aceasta nu privește un litigiu fiscal cu statul, ci o interdicție de a părăsi țara impusă pentru a executa o creanță. Curtea a admis încă o dată că, în principiu, o astfel de interdicție poate fi în concordanță cu articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție, atât timp cât aceasta este justificată și numai pentru perioada în care servește scopului de a garanta recuperarea creanței (punctul 49). Cu toate acestea, Curtea a considerat că interdicția avea un caracter automat, fără vreo limitare în privința domeniului de aplicare sau a duratei acesteia și, prin urmare, nu era justificată și proporțională cu interesul legitim pe care se pretindea că îl urmărește (punctul 57).

În două dintre hotărârile Curții pronunțate în anii 2006 și 2011 cu privire la interdicții de a călători legate de procese penale s-a constatat existența unor încălcări ale articolului

¹⁹ *Miguel González del Río împotriva Republicii Peru*, 2 noiembrie 1992, Comunicarea nr. 263/1987 (Comitetul ONU pentru drepturile omului).

2 din Protocolul nr. 4 la Convenție²⁰. În prima dintre acestea²¹, Curtea a insistat asupra faptului că orice atingere adusă dreptului de a părăsi propria țară trebuie să stabilească un echilibru corect între interesul public și dreptul persoanei de a părăsi țara (punctul 32). Deși Curtea a considerat că scopul era legitim, modul în care el a fost urmărit nu era legitim. Acesta a fost caracterizat de automatism și a constituit o măsură pe durată nedeterminată, reprezentând astfel o încălcare a dreptului (punctele 35 și 36). În a doua cauză²², Curtea a apreciat încă o dată că obiectivul a fost legitim, întrucât acesta a constat în menținerea ordinii publice (punctul 63). Totuși, Curtea nu a considerat că interdicția era necesară într-o societate democratică, întrucât autoritățile nu au reușit să efectueze o evaluare a proporționalității restricției sau să ofere o justificare suficientă pentru aceasta (punctul 66).

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind restricțiile interne referitoare la libertatea de circulație

Înainte de a trece la Hotărârea Stamose, considerăm că merită să fie prezentate pe scurt cele trei hotărâri împotriva Rusiei – Timishev²³, Tatishvili²⁴ și Karpacheva și Karpachev²⁵. Prima, Timishev, va fi de asemenea abordată în secțiunea 4 a acestui document în legătură cu consecințele discriminării pe criterii etnice în atingerile aduse de stat libertății de circulație, dar merită analizată aici pentru importanța sa. Domnul Timishev a încercat să călătorească între două republici din Federația Rusă, când a fost împiedicat de autoritățile statale să facă acest lucru pe baza etniei sale. Constatând existența unei încălcări a articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție, Curtea a observat că structura acestei prevederi este similară cu articolele 8-11 la Convenție și, prin urmare, restricția trebuie să fie în conformitate cu legea, să urmărească un scop legitim și să fie necesară într-o societate democratică (punctul 45). Constatând existența unei încălcări, Curtea a stabilit că ordinul nu a fost corect redactat din punct de vedere formal și nici nu a fost înregistrat într-un mod în care să poată fi urmărit, fapt care a pus Curtea în imposibilitatea de a efectua o evaluare a conținutului, a domeniului de aplicare și a temeiului juridic al acestuia. Astfel, restricția privind libertatea de circulație a persoanei nu a fost în conformitate cu legea (punctele 48 și 49). În cauza Tatishvili²⁶, autoritățile statale au refuzat să o înregistreze pe doamna Tatishvili ca rezident, susținând că aceasta era un apatrid aflat în mod neregulamentar pe teritoriul statului respectiv. Această susținere a fost considerată nejustificată de către Curte și astfel libertatea de circulație a persoanei, prevăzută la articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție, a fost încălcată. Ea ar fi putut să își exercite libertatea menționată numai dacă ar fi fost înregistrată, întrucât aceasta era singura modalitate în care putea avea acces la servicii oferite de stat. A treia cauză, Karpacheva și Karpachev²⁷, se referă de

²⁰ *Földes și Földesné Hajlik împotriva Ungariei*, 31 octombrie 2006, cererea nr. 41463/02; *Nalbantski împotriva Bulgariei*, 10 februarie 2011, cererea nr. 30943/04.

²¹ *Földes și Földesné Hajlik împotriva Ungariei*, 31 octombrie 2006, cererea nr. 41463/02.

²² *Nalbantski împotriva Bulgariei*, 10 februarie 2011, cererea nr. 30943/04.

²³ *Timishev împotriva Rusiei*, 13 decembrie 2005, cererile nr. 55762/00 și 55974/00.

²⁴ *Tatishvili împotriva Rusiei*, 22 februarie 2007, cererea nr. 1509/02.

²⁵ *Karpacheva și Karpachev împotriva Rusiei*, 27 ianuarie 2011, cererea nr. 34861/04.

²⁶ *Tatishvili împotriva Rusiei*, 22 februarie 2007, cererea nr. 1509/02.

²⁷ *Karpacheva și Karpachev împotriva Rusiei*, 27 ianuarie 2011, cererea nr. 34861/04.

asemenea la obligația de a fi înregistrat într-un oraș. Aici principalul element de interes este insistența Curții cu privire la aplicarea principiilor statului de drept. Măsurile informale și măsurile cu caracter administrativ care contravin principiilor statului de drept vor constitui o încălcare a articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție.

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind interdicțiile de a călători și legislațiile referitoare la imigrație ale unor țări străine

La 27 noiembrie 2012, Curtea de la Strasbourg a pronunțat hotărârea în cauza *Stamose împotriva Bulgariei*²⁸. Domnul Stamose, un cetățean bulgar, a fost expulzat în anul 2003 din SUA în Bulgaria pentru depășirea perioadei permise de ședere în țară. La întoarcerea sa forțată în Bulgaria, autoritățile bulgare i-au impus o interdicție de a călători timp de doi ani, având în vedere, printre altele, o scrisoare a Ambasadei Statelor Unite transmisă Departamentului de cooperare internațională din Bulgaria. Interdicția de a călători a fost confirmată de instanța națională, pe motiv că aceasta era în concordanță cu scopul urmărit de legislație de a-i împiedica să călătorească liber pe cetățenii bulgari care au încălcat normele privind imigrația ale unor țări străine (punctul 12). Curtea a avut în vedere literatura de specialitate referitoare la legislația privind interdicțiile de a călători din Bulgaria și documente ale Comisiei Europene din care a rezultat că presiunea instituțională exercitată de UE asupra Bulgariei, în contextul procesului de aderare, pentru a reduce migrația neregulamentară din Bulgaria în statele membre ale UE a avut o importanță deosebită în adoptarea legii bulgare în temeiul căreia domnului Stamose i-au fost interzise călătoriile internaționale (punctele 22 și 23).

Curtea a remarcat că aceasta a fost prima dată când a fost chemată să se pronunțe cu privire la compatibilitatea legislației privind interdicțiile de a călători menite să prevină încălcări ale legislațiilor interne sau externe privind imigrația (punctul 29). Aceasta a considerat că principiile stabilite în jurisprudența sa anterioară privind interdicțiile de a călători impuse pentru alte motive sunt de asemenea aplicabile acestui motiv de interdicție de a călători. Obiectivul legislației bulgare era acela de a descuraja și a preveni încălcări ale legislațiilor privind imigrația din alte state și de a reduce astfel riscul ca statele respective să refuze intrarea cetățenilor bulgari pe teritoriul lor sau să înăsprească ori să refuze să își relaxeze regimurile de acordare a vizelor pentru cetățenii bulgari (punctul 32). Curtea a exprimat îndoieli cu privire la aspectul dacă aceste obiective se încadrează de fapt în excepțiile permise de articolul 2 alineatul (3) din Protocolul nr. 4 la Convenție. Nu este evident că acest obiectiv urmărește scopurile legitime de menținere a ordinii publice sau de protecție a drepturilor altora (punctul 32). Dar Curtea nu a formulat o apreciere cu privire la acest aspect. În schimb, a constatat existența unei încălcări a articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție, pe motiv că niciodată nu poate fi în mod automat proporțional să se interzică unei persoane să călătorească în vreo țară străină ca urmare a faptului că aceasta a săvârșit o încălcare a legislației privind imigrația dintr-o anumită țară (punctul 33). Potrivit Curții, consecința obișnuită a unei încălcări a legislației privind imigrația este aceea că persoana este expulzată și i se poate interzice intrarea în țara din care a fost expulzată. Acțiunea

²⁸ *Stamose împotriva Bulgariei*, 27 noiembrie 2012, cererea nr. 29713/05.

statului de origine al persoanei de a înăspri ulterior această sancțiune, împiedicând persoana să călătorească oriunde pentru o perioadă de timp, este disproporționată.

Argumentele autorităților bulgare potrivit cărora astfel de interdicții sunt necesare din motive de curtoazie internațională și din motive practice, pentru a ajuta alte state la punerea în aplicare a normelor și a politicilor acestora în domeniul imigrației, nu au fost suficient de convingătoare în sine. Deși Curtea a recunoscut că autoritățile bulgare au proiectat legea ca parte a unui pachet pentru a atenua temerile statelor UE cu privire la emigrația neregulamentară din Bulgaria, acest lucru nu a fost suficient pentru a evita o încălcare a dreptului de a părăsi propria țară. Curtea a considerat că, deși ar putea fi pregătită să accepte că o interdicție de a părăsi propria țară, impusă în legătură cu încălcări ale legislației privind imigrația aparținând unui alt stat, ar putea, în anumite împrejurări constrângătoare, să fie considerată justificată, impunerea automată a unei astfel de măsuri, fără a ține seama de situația persoanei, nu este necesară într-o societate democratică (punctul 36).

În sfârșit, în cauza *Nada* din anul 2012, Marea Cameră a Curții a fost chemată să se pronunțe cu privire la cererea unui cetățean italian având ca obiect faptul că dreptul său la respectarea vieții private și de familie (articolul 8) fusese încălcat de autoritățile elvețiene, întrucât acestea aplicaseră în cazul său o înghețare completă a bunurilor și o interdicție completă de a călători, în conformitate cu o dispoziție a Comitetului de sancțiuni al ONU²⁹. Rezultatul a fost că acesta a devenit efectiv un prizonier în enclava italiană Campione d'Italia, înconjurată de cantonul elvețian Ticino, în imposibilitatea de a ajunge la o moschee sau de a-l vizita pe medicul său. Curtea a considerat că a existat o încălcare a articolului 8 și a articolului 13 (dreptul la o cale de atac efectivă), ca urmare a acțiunilor autorităților elvețiene care l-au împiedicat să părăsească enclava. Articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție nu era aplicabil, întrucât Elveția nici nu l-a semnat, nici nu l-a ratificat. Cu toate acestea, constatarea existenței unei încălcări arată că dreptul de a părăsi o țară nu este prevăzut numai în sistemul Convenției prin Protocolul nr. 4, ci constituie un element esențial și în exercitarea altor drepturi ale omului pe care statele s-au angajat să le respecte.

Dreptul la liberă circulație al tuturor cetățenilor prevăzut de legislația Uniunii Europene

Așa cum rezultă din jurisprudența Curții de la Strasbourg privind dreptul de a părăsi propria țară, s-a constatat că o serie de state membre ale UE au încălcat articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție. Trebuie de asemenea remarcat faptul că domnul *Stamose*, cetățeanul bulgar al cărui pașaport a fost retras de autoritățile din țara sa deoarece acesta fusese expulzat din SUA, s-a mutat de fapt în Regatul Unit, pe baza documentului său de identitate, imediat ce Bulgaria a aderat la UE la 1 ianuarie 2007 și a locuit acolo pe durata procedurii judiciare. Legislația UE prevede pentru toți cetățenii UE și pentru membrii familiilor acestora de orice naționalitate dreptul de a circula liber și de a locui oriunde în UE timp de trei luni fără formalități și, respectiv, pentru perioade

²⁹ *Nada împotriva Elveției*, 12 septembrie 2012, cererea nr. 10593/08.

mai lungi dacă aceștia sunt activi din punct de vedere economic sau dețin resurse suficiente. Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a fost sesizată cu întrebări privind interdicții de a călători impuse unor cetățeni ai UE și conformitatea acestora cu dreptul la liberă circulație prevăzut de legislația UE.

CJUE a fost sesizată cu această problemă pentru prima dată în anul 2008, când un cetățean român, domnul Jipa, a contestat o interdicție de a călători timp trei ani, care i-a fost impusă în anul 2007 pe baza faptului că fusese expulzat din Belgia în anul 2006 ca urmare a „șederii ilegale” în această țară³⁰. CJUE a aplicat jurisprudența sa cu privire la împrejurările în care un stat membru al UE poate expulza un resortisant al unui alt stat membru în acesta din urmă, dacă statul membru respectiv a încercat să își împiedice resortisantul să îl părăsească. Pentru ca o astfel de interdicție privind circulația să fie legală potrivit dreptului UE, statul membru în cauză trebuie să demonstreze că sunt întrunite următoarele condiții: comportamentul persoanei constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă pentru unul dintre interesele fundamentale ale societății; și măsura restrictivă este adecvată pentru a asigura realizarea obiectivului pe care îl urmărește și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia.

Hotărârea menționată a fost urmată de alte trei cauze, toate implicând cetățeni bulgari care au făcut obiectul unor interdicții de a călători impuse de autoritățile bulgare. Domnul Gaydarov, cetățean bulgar, a fost condamnat pentru trafic de droguri în Serbia și și-a executat pedeapsa în această țară. În timp ce se afla în închisoare în Serbia, autoritățile bulgare i-au retras pașaportul (mai puțin pentru întoarcerea în Bulgaria). Când domnul Gaydarov a fost eliberat din închisoare și s-a întors în Bulgaria, acesta a contestat retragerea facilităților legate de pașaport în temeiul dreptului său la liberă circulație prevăzut de legislația UE. CJUE și-a confirmat jurisprudența din cauza Jipa, dar a adăugat de asemenea că orice retragere a dreptului la liberă circulație trebuie să facă obiectul unui control jurisdicțional efectiv, atât în fapt, cât și în drept³¹. În cauza următoare CJUE a mers ceva mai departe: domnul Aladzhov, cetățean bulgar, era parte într-un litigiu fiscal cu autoritățile bulgare, care i-au aplicat o interdicție de a călători până la soluționarea litigiului. CJUE a considerat că, dacă interdicția de a călători a fost întemeiată exclusiv pe datoria fiscală a societății sale, fără nicio apreciere concretă a conduitei domnului Aladzhov, și nu a existat nicio referire la amenințarea pe care ar reprezenta-o acesta pentru ordinea publică, ea nu era în concordanță cu legislația UE. În astfel de împrejurări, interdicția nu ar fi adecvată pentru atingerea obiectivului urmărit și ar depăși ceea ce ar fi necesar pentru atingerea acestuia³². În sfârșit, domnului Byankov i s-a interzis să părăsească Bulgaria din cauza unei datorii cu caracter personal pe care trebuia să o plătească. Acesta nu a contestat interdicția decât trei ani mai târziu, când hotărârea era definitivă. El a susținut că interdicția a adus atingere dreptului său de a circula și de a părăsi Bulgaria pentru a călători în orice altă țară din UE. De data aceasta CJUE și-a exprimat mai clar poziția privind dreptul de a părăsi o țară. Aceasta a considerat că o interdicție de a călători întemeiată exclusiv pe motive legate de o datorie de drept privat era în contradicție cu legislația UE. În plus, dreptul la

³⁰ Hotărârea din 10 iulie 2008, *Jipa* (C-33/07, Rep., p. I-5157).

³¹ Hotărârea din 17 noiembrie 2011, *Gaydarov* (C-430/10, Rep., p. I-11637).

³² Hotărârea din 17 noiembrie 2011, *Aladzhov* (C-434/10, Rep., p. I-11659).

o cale de atac efectivă impunea autorităților bulgare să permită redeschiderea cazului, pentru ca domnul Byankov să poată contesta interdicția³³.

Concluzie

Dreptul de a părăsi o țară, inclusiv propria țară, și dreptul la liberă circulație în interiorul propriei țări sunt parte integrantă a legislației internaționale privind drepturile omului. Importanța acestor drepturi a fost subliniată de Comitetul ONU pentru drepturile omului și interpretată atât într-o observație generală, cât și în comunicări. Orice restricție privind dreptul de a părăsi o țară trebuie să fie în conformitate cu legea, să urmărească un scop legitim recunoscut în legislația internațională privind drepturile omului și să fie necesar pentru atingerea obiectivului respectiv. Circumstanțele individuale ale persoanei trebuie să fie luate în considerare și orice atingere adusă dreptului de a părăsi o țară trebuie să fie proporțională.

Aceste constatări privind dreptul de a părăsi propria țară au fost reținute de Curtea Europeană a Drepturilor Omului într-o serie de hotărâri. În timp ce cele mai multe dintre aceste decizii se referă la interdicții de a călători impuse în legătură cu diverse proceduri penale și civile împotriva persoanei, în anul 2012 Curtea a aplicat aceleași principii la un caz în care a fost impusă o interdicție de a călători pentru că persoana încălcase normele privind imigrația dintr-o țară străină. Curtea a considerat că impunerea unei interdicții complete de a călători în străinătate unei persoane pentru că aceasta încălcase normele privind imigrația dintr-o țară străină era draconică. În plus, legitimitatea scopului unei astfel de interdicții de a călători era neclară. Motivele pentru care un stat poate stabili o excepție de la dreptul de a părăsi o țară sunt prevăzute în Convenție și nu pot fi extinse în mod unilateral. Nu erau în discuție nici cerințele de menținere a ordinii publice, nici protecția drepturilor altora. Cu excepția situației în care o interdicție de a călători, care prin natura sa este o atingere adusă dreptului de a părăsi propria țară, poate fi încadrată în una dintre excepții, aceasta nu va fi în concordanță cu legislația europeană privind drepturile omului.

Secțiunea 2 – Dreptul de a solicita și de a beneficia de azil

Cadrul internațional

Dreptul de a solicita și de a beneficia de azil este adânc înrădăcinat în sistemul internațional al drepturilor omului. Acesta apare pentru prima dată, în forma sa de după cel de Al Doilea Război Mondial, în Declarația universală a drepturilor omului, adoptată de ONU în anul 1948: potrivit articolului 14 alineatul (1), „[În] caz de persecuție, orice persoană are dreptul de a căuta azil și de a beneficia de azil în alte țări”. Recunoașterea de către state a statutului de refugiat a luat ulterior forma unui tratat, prin Convenția ONU privind statutul refugiaților din anul 1951 și Protocolul privind statutul refugiaților din anul 1967. Acest drept este acordat refugiatului, care este definit în articolul 1 din

³³ Hotărârea din 4 octombrie 2012, *Byankov* (C-249/11).

convenție drept „[o persoană] care, în urma [...] unor temeri justificate de a fi persecutată datorită rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opiniilor sale politice, se află în afara țării a cărei cetățenie o are și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește protecția acestei țări; sau care, neavând nicio cetățenie și găsindu-se în afara țării în care avea reședința obișnuită ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, datorită respectivei temeri, nu dorește să se reîntoarcă”. Protecția pe care o primește refugiatul este în primul rând o garanție că nu va fi trimis înapoi într-o țară în care ar fi supus unei persecuții (*refoulement* – interzisă prin articolul 33). Există prevederi referitoare la încetare și la excludere, ceea ce înseamnă că anumite persoane, chiar dacă se încadrează în definiția refugiatului, ar putea să piardă statutul de refugiat sau să fie excluse de la protecție pentru motivele prevăzute la articolul 1 secțiunile (C)-(F) din Convenția privind statutul refugiaților.

Convenția ONU împotriva torturii din anul 1984 extinde obligația de nereturnare (*non-refoulement*) față de orice persoană care este expusă unui risc de tortură. Articolul 3 alineatul (1) prevede: „[n]ici un stat parte nu va expulza, nu va reîntoarce, nici nu va extrăda o persoană către un alt stat în care există motive serioase de a crede că acolo ea riscă să fie supusă la tortură”. Această interdicție este absolută și nu admite nicio excepție.

Așa cum reiese din definiția refugiatului și a beneficiarului protecției împotriva torturii, recunoașterea calității de refugiat este posibilă din momentul în care solicitantul se află în afara țării sale de origine. Atât timp cât persoana este încă pe teritoriul țării sale de origine sau în care își are reședința obișnuită, acesteia nu i se poate recunoaște calitatea de refugiat potrivit Convenției ONU privind statutul refugiaților. În mod similar, o persoană care se teme că ar putea fi supusă la tortură nu poate beneficia de protecție internațională dacă se află încă în țara sa de origine sau în care își are reședința obișnuită. Persoana trebuie să traverseze o frontieră internațională și să ajungă într-o altă țară pentru a putea să solicite și să beneficieze de azil și de protecție împotriva returnării (*refoulement*). Deși dreptul de a solicita și de a beneficia de azil a fost consacrat, printre altele, în Declarația universală a drepturilor omului și în articolul 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, acesta nu a devenit un drept fundamental care să poată fi invocat în fața unei instanțe. Astfel, există un decalaj între persoanele care încearcă să fugă de persecuție sau de tortură și obligația statelor părți la Convenția privind statutul refugiaților și la Convenția împotriva torturii de a nu le returna. O preocupare a Înalțului Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați este aceea că multe state, în Europa și în alte părți ale lumii, exploatează acest decalaj pentru a evita să își îndeplinească obligațiile de protecție. Atât timp cât sunt adoptate măsuri care împiedică persoanele să își părăsească statul de origine sau să ajungă în statul de destinație pentru a solicita azil, refugiații nu „există” din perspectiva statelor sau nu țin de răspunderea statului care a adoptat măsurile.

O problemă esențială în dreptul internațional al refugiaților și al drepturilor omului este în ce măsură obligația statelor de a se abține să returneze o persoană implică de asemenea obligația de a-i permite acesteia să ajungă la frontierele statului pentru a solicita protecție. La 7 ianuarie 2011, Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați a emis un comunicat privind dreptul de a fugi în care a arătat că: „Suntem îngrijorați de

fiecare dată când statele propun măsuri care vizează împiedicarea migranților în situație neregulamentară să intre pe teritoriul lor, fără a oferi în același timp garanții concrete pentru persoanele care solicită protecție internațională.”³⁴ Acesta a continuat, în contextul situației speciale de la frontiera dintre Grecia și Turcia: „În timp ce fiecare stat are dreptul de a-și controla frontierele, este clar că printre numeroasele persoane care traversează Turcia spre Uniunea Europeană există multe care fug de violență și de persecuție. Prin urmare, instituirea unor mecanisme de control la frontiere care să fie sensibile la nevoile persoanelor care solicită protecție este vitală.” Problema specială pe care a abordat-o Înalțul Comisar era legată de construirea unui zid la frontiera dintre Grecia și Turcia, pentru a împiedica persoanele să traverseze din Turcia în Grecia. Problema legată de drepturile omului se referă la dreptul de a fugi și de a ajunge la frontierele unui stat în care persoana poate solicita protecție. Preocuparea cu caracter mai general pe care o abordează Înalțul Comisar este legată de introducerea de către autoritățile statale a unor măsuri și mecanisme pentru a împiedica persoanele care fug de persecuție și de tortură să ajungă la frontiere sau să intre pe teritoriul statului respectiv.

Există alte trei practici de control la frontiera de stat care sunt importante pentru dreptul de a părăsi propria țară în scopul de a fugi de persecuție. În primul rând, există practici care îngreunează sosirea unei persoane care fuge de persecuție. Cea mai frecventă dintre acestea este condiția vizei obligatorii. Obligația de a deține viză este impusă de un stat tuturor resortisanților din alte state specificate (cu excepția diplomaților etc.). Aceasta pot acționa ca un obstacol în calea persoanelor care fug din statul care face obiectul condiției privind viza în statul care a impus condiția respectivă, întrucât, în majoritatea cazurilor de acest fel, statele nu au vize speciale disponibile pentru persoanele care doresc să părăsească țara în scopul de a solicita azil în statul de destinație. În plus, persoanele care fug de persecuție dețin rareori documentele necesare și informațiile justificative pentru a obține vize în alte scopuri, cum ar fi turismul. Luând Uniunea Europeană drept exemplu, având în vedere solicitările de protecție internațională din statele membre ale UE, majoritatea țărilor din care provin refugiați se află pe lista neagră a vizelor UE. Aceasta înseamnă că persoanele respective trebuie să obțină vize înainte de a călători în UE sau, în caz contrar, că ajung în Uniune în mod neregulamentară³⁵. Dezbateră din anul 2013 privind creșterea numărului de solicitanți de azil proveniți din Albania, Serbia și „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” în unele state membre ale UE, după eliminarea obligației de a

³⁴ Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați, *As states increase border controls, UNHCR calls for sensitivity for those fleeing persecution* [Întrucât statele intensifică controalele la frontiere, UNHCR face un apel la sensibilitate față de persoanele care fug de persecuție], 7 ianuarie 2011, disponibil la adresa <http://www.refworld.org/docid/4d2ac6962.html>, accesat la 22 mai 2013.

³⁵ Regulamentul nr. 539/2001 de stabilire a listei referitoare la vize (JO L 81, p. 1) cu modificările ulterioare și Comunicatul de presă al Eurostat nr. 48/2013, *Asylum in the EU27* [Dreptul de azil în UE27], 22 martie 2013, disponibil la adresa http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-22032013-BP/EN/3-22032013-BP-EN.PDF, accesat la 22 mai 2013.

deține viză pentru resortisanții țărilor respective în anii 2009 și 2010, evidențiază acest aspect³⁶. Problema menționată va fi discutată mai detaliat în secțiunea 5 de mai jos.

Un alt tip de practică legată de controlul la frontiere din acest grup care poate avea un efect negativ asupra solicitanților de azil privește problema sistemelor de colectare de informații prealabile despre pasageri existente în anumite state, care au ca efect menținerea persoanelor la distanță de controalele lor la frontiere, cu excepția situației în care și până în momentul în care autoritățile statale sunt convinse că acestea sunt persoane pe care sunt dispuse să le admită pe teritoriul lor. Printre aceste practici cu efect generalizat se numără cele ale statelor care colectează de la companiile aeriene informații prealabile privind identitatea pasagerilor și informații de bază despre persoanele care intenționează să urce la bordul avioanelor care au ca destinație statele respective. Programul ESTA din SUA este probabil cea mai cunoscută dintre aceste practici. În cadrul sistemului menționat, fiecare persoană care nu este resortisant al SUA și care dorește să efectueze vreun zbor comercial având ca destinație acest stat trebuie să fi furnizat deja prin internet autorităților SUA informații despre propria persoană și trebuie să fi primit aprobarea autorităților americane pentru a urca la bordul avionului. Sistemul ESTA este menit să protejeze teritoriul SUA de persoane care constituie amenințări la adresa securității acestuia. SUA nu sunt singura țară care deține un sistem ESTA; un număr tot mai mare de state utilizează diferite sisteme electronice de colectare a unor informații prealabile. Aceste practici pot împiedica persoanele care doresc să fugă pentru a solicita azil într-un alt stat, chiar dacă efectele sunt limitate la zborul spre o anumită țară. Până în prezent nu există informații publice care să indice că statele care utilizează sisteme de autorizare prealabilă verifică cererile din perspectiva prezenței în acestea a unor informații că solicitantul se încadrează într-o categorie de persoane care ar putea să depună o cerere de azil dacă ar primi aprobare pentru efectuarea zborului.

Al doilea tip de practici legate de controlul la frontiere care are consecințe asupra persoanelor care doresc să fugă pentru a solicita protecție internațională se referă la practicile unor state de a trimite în țări terțe ofițeri de legătură în materie de imigrație (OLI), pentru a ajuta companiile aeriene să identifice persoanele cărora nu ar trebui să li se permită să urce la bordul avioanelor pentru a ajunge pe teritoriile lor. Un exemplu de astfel de practică a fost făcut în mod special public în anul 2004, într-o hotărâre a unei instanțe din Regatul Unit. În anul 2001, Regatul Unit și Republica Cehă (înainte de aderarea acesteia din urmă la UE) au încheiat un acord prin care funcționari britanici în domeniul imigrației au fost trimiși la aeroportul din Praga pentru a consilia companiile aeriene cu privire la persoanele cărora să le refuze transportul în Regatul Unit. Obiectivul urmărit de Regatul Unit prin trimiterea funcționarilor săi la Praga era acela de a reduce numărul resortisanților cehi care ajungeau în această țară și solicitau azil. Criteriul pe baza căruia funcționarii din Regatul Unit indicau persoanele cărora nu trebuia să li se permită îmbarcarea în avioane era etnia – faptul că acestea păreau a fi romi – întrucât romii cehi constituiau majoritatea celor care solicitau azil în Regatul Unit.

³⁶ Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: *Al treilea raport privind monitorizarea ulterioară liberalizării vizelor pentru țările din Balcanii de Vest, în conformitate cu declarația Comisiei din 8 noiembrie 2010*, COM(2012) 472 final.

Practica a fost atacată de o organizație neguvernamentală împreună cu câteva persoane cărora li s-a refuzat îmbarcarea în avioane având ca destinație Regatul Unit. Cauza a ajuns pe rolul Camerei Lorzilor din Regatul Unit, care era, la data respectivă, cea mai înaltă instanță judiciară din această țară³⁷. Baroneasa Hale, comunicând opinia dominantă susținută de majoritatea membrilor instanței, a arătat că „[c]oncluzia inevitabilă este aceea că operațiunea a fost în mod inerent și sistematic discriminatorie [pe criterii etnice] și nelegală” (punctul 97).

Cea de a treia practică de control la frontiere care provoacă preocupare în ceea ce privește dreptul de a părăsi o țară pentru a solicita și a beneficia de azil o reprezintă în special blocadele fizice instituite de state pentru a-i împiedica pe solicitanții de azil să ajungă pe teritoriul lor. Un exemplu mai vechi de astfel de practică a fost adoptat de autoritățile SUA în anii 1980, sub denumirea de interdicție. Potrivit Gărzii de coastă a SUA, interdicția este practica prin care patrulile Gărzii de coastă a SUA împiedică persoanele să ajungă în apele și pe țărmurile SUA ca migranți aflați în situație neregulamentară și le returnează în țara lor de origine³⁸. SUA a practicat interdicția în privința resortisanților haitieni, în temeiul unui decret prezidențial, în anul 1981, returnând în mod special orice haitian identificat că încerca să părăsească Haiti la bordul unei ambarcațiuni având ca destinație SUA. Multe dintre aceste persoane fugeau pentru a solicita azil, așa cum dovedesc probele menționate în hotărârile instanțelor. Curtea Supremă a SUA a statuat că practica nu constituia o încălcare a interdicției de returnare (*refoulement*) prevăzute de Convenția privind statutul refugiaților³⁹. În calitate de *amicus curiae* în cauză, Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) a susținut contrariul.

Atunci când problema a ajuns în fața Comisiei interamericane pentru drepturile omului, aceasta a adoptat poziția opusă, reținând că practica era o formă nelegală de returnare (*refoulement*):

„156. O dispoziție importantă a Convenției din 1951 este articolul 33 alineatul (1), care prevede că: „Niciun stat contractant nu va expulza sau returna în niciun fel un refugiat la frontierele teritoriilor unde viața sau libertatea sa ar fi amenințate pe motiv de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinii politice”. Curtea Supremă a Statelor Unite, în hotărârea în cauza Sale, Acting Commissioner, Immigration and Naturalization Service și alții împotriva Haitian Centers Council, INC., și alții nr. 92-344, pronunțată la 21 iunie 1993, a interpretat această prevedere în sensul că nu este aplicabilă într-o situație în care o persoană este returnată din marea liberă către teritoriul din care a fugit. Mai exact, Curtea Supremă a statuat că principiul nereturnării (*non-refoulement*) prevăzut în articolul 33 nu era aplicabil haitienilor cărora le fusese impusă interdicția în marea liberă și nu pe teritoriul Statelor Unite.

³⁷ *Regina împotriva Immigration Officer [funcționar în domeniul imigrării] la aeroportul din Praga și alții (intimați) ex parte European Roma Rights Centre și alții (recurenți)* [2004] UKHL 55.

³⁸ *Alien migrant interdiction*, disponibil la <http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg531/amio/amio.asp>, accesat la 22 mai 2013.

³⁹ *Sale împotriva Haitian Ctrs. Council*, 113 S. Ct. 2549, 113 S. Ct. 2549, 125 L. (92-344), 509 U.S. 155 (1993).

157. Comisia nu este de acord cu această constatare. Comisia împărtășește opinia prezentată de Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați, în calitatea sa de Amicus Curiae, în argumentația în fața Curții Supreme, potrivit căreia articolul 33 nu are limitări geografice."⁴⁰

Împiedicarea persoanelor să își părăsească țara de origine sau o țară terță prin blocarea plecării sau a călătoriei pe mare este obișnuită în Marea Mediterană. În ceea ce privește aceste practici ale țărilor de pe țărmul nordic al Mării Mediterane, se acordă puțină atenție aspectului dacă persoanele din ambarcațiunile mici sunt resortisanți ai statului din care fug sau resortisanți ai unei alte țări, aflați în tranzit⁴¹. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a adoptat o poziție similară cu cea a Comisiei interamericane, care va fi analizată în continuare.

Cadrul european privind drepturile omului

Convenția nu conține nicio prevedere specifică referitoare la refugiați. Cu toate acestea, articolul 3 prevede interzicerea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante. În jurisprudența sa, Curtea a interpretat articolul 3 în concordanță cu evoluțiile din legislația internațională privind drepturile omului, în sensul că interzice nu numai practicarea torturii și a altor rele tratamente, ci și returnarea unei persoane în orice țară în care există un risc real ca aceasta să fie supusă torturii ori unor pedepse sau tratamente inumane ori degradante care intră sub incidența articolului 3 din Convenție⁴². Aceasta înseamnă că statelor membre ale Consiliului Europei li se interzice să trimită o persoană într-o țară în care există un astfel de risc. Problema care se pune aici este în ce măsură această interdicție obligă de asemenea statele să permită persoanelor care încearcă să fugă de persecuție să părăsească țările în care ele se află fizic pentru a solicita protecție în Europa.

Curtea de la Strasbourg nu a fost chemată să stabilească măsura în care obligația de a deține viză sau informațiile prelabile despre pasageri pot fi compatibile sau nu cu interzicerea returnării (*non-refoulement*) prevăzută în articolul 3. De asemenea, problema activităților desfășurate de ofițerii de legătură în materie de imigrație nu a fost supusă atenției acesteia.

Totuși, la 23 februarie 2012, Marea Cameră a Curții a pronunțat o hotărâre într-o cauză în care Italia practicase o formă de interdicție, prin colectarea de persoane din marea liberă și returnarea acestora în Libia⁴³. Reclamanții, 11 resortisanți somalezi și 13 resortisanți din Eritreea, făceau parte dintr-un grup de aproximativ 200 de persoane care au părăsit Libia la bordul a trei ambarcațiuni, cu scopul de a ajunge pe coasta italiană. Garda de coastă italiană le-a interceptat ambarcațiunile și aceștia au fost transferați pe nave militare italiene și returnați la Tripoli, în Libia. Toți reclamanții

⁴⁰ *The Haitian Centre for Human Rights și alții împotriva Statelor Unite*, cauza 10.675, Raportul nr. 51/96, Inter-Am.C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev. at 550 (1997).

⁴¹ *FRONTEX Report on HERA III Operation 2012* [Raportul FRONTEX privind Operațiunea HERA III 2012], disponibil la <http://www.frontex.europa.eu/news/hera-iii-operation-lt9SH3>, accesat la 22 mai 2013.

⁴² *Soering împotriva Regatului Unit*, 7 iulie 1989, cererea nr. 14038/88.

⁴³ *Hirsi Jamaa și alții împotriva Italiei*, 23 februarie 2012, cererea nr. 27765/09.

fugiseră din Libia pentru a solicita azil în Italia. Curtea a constatat existența unei încălcări a articolului 3 din Convenție ca urmare a faptului că reclamantul au fost expuși riscului de a fi supuși la rele tratamente în Libia, o încălcare a articolului 3 din Convenție ca urmare a faptului că reclamantul au fost expuși riscului de a fi repatriați în Somalia și Eritreea, o încălcare a articolului 4 din Protocolul nr. 4 la Convenție (privind interzicerea expulzărilor colective) și o încălcare a dreptului la o cale de atac efectivă (articolul 13) în ceea ce privește articolul 4 din Protocolul nr. 4 la Convenție.

Hotărârea menționată armonizează jurisprudența europeană cu cea a Comisiei interamericane pentru drepturile omului și cu poziția UNHCR în ceea ce privește sensul interzicerii returnării (*refoulement*).

Alte prevederi ale Convenției sunt de asemenea relevante pentru dreptul persoanelor de a intra și de a rămâne într-un stat ca urmare a temerilor acestora privind tratamentul lor în țara de origine. Articolul 2, prin care se garantează dreptul la viață, este aplicabil în același mod ca articolul 3 atunci când există un risc de ucidere extrajudiciară și, în urma intrării în vigoare a Protocolului nr. 13 la Convenție, atunci când există un risc de pedeapsă cu moartea. De asemenea, articolul 6, prin care se protejează dreptul la un proces echitabil în cadrul procedurilor penale și civile, poate constitui o piedică în calea trimiterii unei persoane într-o țară în care aceasta ar fi supusă unui proces în care probele sunt obținute prin tortură⁴⁴.

Uniunea Europeană a conferit forță juridică obligatorie Cartei drepturilor fundamentale în decembrie 2009. Carta cuprinde două dispoziții prin care se asigură protecție persoanelor care se tem de expulzarea dintr-un stat al UE. În primul rând, prin articolul 18 se instituie un drept de a beneficia de azil, cu respectarea Convenției privind statutul refugiaților. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a făcut de mai multe ori referire la acest articol. În al doilea rând, prin articolul 19, nu se interzice numai expulzarea colectivă, ci și strămutarea, expulzarea sau extrădarea unei persoane către orice țară în care există un risc serios ca aceasta să fie supusă pedepsei cu moartea, torturii sau altor pedepse sau tratamente inumane ori degradante.

Concluzie

Dreptul de a solicita și de a beneficia de azil prevăzut în Declarația universală a drepturilor omului își găsește expresia în Convenția ONU privind statutul refugiaților și în tratatele privind drepturile omului într-o formă modificată, care interzice returnarea (*refoulement*) unei persoane care are nevoie de protecție internațională. Întrucât o serie de state au pus în aplicare practici care au efectul de a face mai dificil accesul pe teritoriul lor și accesul la protecție al potențialilor refugiați, și chiar practici de menținere a persoanelor în statul lor de origine în loc să le permită să călătorească într-un anumit stat, problema întinderii corecte a unui drept la protecție a devenit critică în cadrul comunității internaționale.

⁴⁴ *Othman (Abu Qatada) împotriva Regatului Unit*, 17 ianuarie 2012, cererea nr. 8139/09.

În timp ce un curent de gândire juridică susține că revine persoanei sarcina de a ajunge într-un stat care acordă protecție și că numai după ce persoana a ajuns pe teritoriul acestuia poate invoca dreptul de a solicita și de a beneficia de azil, precum și de a fi protejată împotriva returnării (*refoulement*), unele instanțe regionale și internaționale au interpretat tot mai frecvent interzicerea returnării (*refoulement*) într-un sens mai larg, îndreptat spre a permite includerea în sfera acesteia și a persoanelor blocate în practicile anti-migrație ale unor state care le-au împiedicat să ajungă pe teritoriul suveran clar delimitat al statului. Deși această dezbatere juridică nu a ajuns încă la final, instanțele ONU și cele regionale în domeniul drepturilor omului sunt de acord că o interpretare în sens larg este necesară pentru a se garanta că statele își îndeplinesc obligațiile privind drepturile omului.

Esențial pentru dreptul de a solicita și de a beneficia de azil și de a fi protejată împotriva returnării (*refoulement*) este dreptul persoanelor de a părăsi propriile țări. Până când nu fac acest lucru, persoanelor în cauză nu li se poate recunoaște statutul de refugiați – numai cel de persoane strămutate în interiorul țării. Dreptul la protecție internațională devine aplicabil numai după ce persoana a reușit să traverseze o frontieră internațională. Pentru acest motiv, dreptul de a părăsi propria țară este esențial în ce privește dreptul unei persoane de a se bucura de protecție internațională.

Secțiunea 3 – Dreptul neresortisanților de a părăsi o țară în care au reședința sau pe teritoriul căreia se află

Cadrul ONU

În articolul 13 alineatul (2) din Declarația universală a drepturilor omului se precizează că dreptul de a părăsi o țară nu se limitează la cetățeni, ci se aplică tuturor persoanelor, indiferent unde se află ele⁴⁵. Această formulare se repetă în articolul 12 alineatul (2) PIDCP și în alte prevederi din tratate privind drepturile omului care includ dreptul de a părăsi o țară, inclusiv propria țară. În timp ce articolul 12 alineatul (1) PIDCP privind dreptul de a circula liber în interiorul unui stat este aplicabil în temeiul reședinței legale a unei persoane într-un anumit stat, articolul 12 alineatul (2) PIDCP nu este. Astfel, străinii care se află în mod neregulamentar pe teritoriul unui stat au dreptul de a-l părăsi. În PIDCP nu se precizează unde pot călători persoanele în cauză, dar Comitetul pentru drepturile omului a adus unele clarificări în acest sens. În Observația generală nr. 27 Comitetul arată că, „întrucât domeniul de aplicare al articolului 12 alineatul (2) nu este limitat la persoanele care se află în situație de ședere legală pe teritoriul unui stat, un străin care este expulzat în mod legal dintr-o țară are de asemenea dreptul de a alege statul de destinație, sub rezerva acordului statului respectiv”.

Există o serie de aspecte care sunt importante în acest context. În primul rând, alegerea țării de destinație este inițial lăsată la latitudinea persoanei, sub rezerva acordului

⁴⁵ Articolul 13 alineatul (2) din Declarația universală a drepturilor omului: „Orice persoană are dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv [pe] a sa, și de a reveni în țara sa.”

statului de primire propus. În al doilea rând, dacă singura țară în care o persoană poate călători este țara sa de cetățenie, dar aceasta are o teamă rezonabilă de persecuție, sau dacă există un risc real de tortură sau de tratamente sau pedepse inumane ori degradante în țara respectivă, persoana în cauză nu poate fi obligată să meargă acolo. Prin urmare, persoana are dreptul la protecție internațională acolo unde se află. În al treilea rând, chiar dacă o persoană a fost expulzată dintr-o țară vecină înapoi într-o țară a cărei cetățenie nu o deține, persoana respectivă are în continuare dreptul de a o părăsi din nou.

Problema care se pune în acest caz cu privire la dreptul unei persoane de a părăsi o țară a cărei cetățenie nu o deține se referă la condițiile și limitările care pot aduce atingere dreptului menționat. Potrivit Comitetului pentru drepturile omului, statele pot restricționa dreptul în cauză numai pentru a proteja securitatea națională, ordinea publică (*ordre public*), sănătatea publică sau bunele moravuri și drepturile și libertățile altora. Pentru a fi admisibile, restricțiile trebuie să fie prevăzute de lege, trebuie să fie necesare într-o societate democratică pentru protejarea acestor scopuri și trebuie să fie în concordanță cu toate celelalte drepturi recunoscute în convenție (punctul 11 din Observația generală nr. 27). Orice restricție trebuie să se regăsească în lege și trebuie să nu afecteze esența dreptului. Restricția trebuie să fie nu doar admisibilă, ci și necesară pentru a proteja scopul, în conformitate cu principiul proporționalității, și să fie adecvată pentru a-și îndeplini funcția de protecție; restricțiile trebuie să fie instrumentul cel mai puțin intruziv dintre cele prin care s-ar putea obține rezultatul urmărit și să fie proporționale cu interesul care trebuie protejat (punctul 14).

Cadrul european

Articolul 2 alineatul (2) din Protocolul nr. 4 la Convenție este similar cu articolul corespunzător din PIDCP, inclusiv în ceea ce privește restricțiile prevăzute în articolul 2 alineatul (3). Curtea s-a pronunțat în câteva ocazii cu privire la drepturile străinilor de a părăsi țările în care se aflau. Recent, într-o hotărâre referitoare la un resortisant francez care dorea să părăsească Polonia, Curtea a constatat existența unei încălcări a articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție⁴⁶. Statul instituisese interdicția de a părăsi teritoriul ca parte a unor măsuri preventive, pentru a-l împiedica pe reclamant să părăsească țara. Măsurile au fost în vigoare timp de cinci ani și două luni (punctul 25). În problema privind dreptul de a părăsi un stat în care persoana în cauză este un străin, Curtea a aplicat același raționament care se aplică în cazul cetățenilor care doresc să părăsească propriul stat. Deși Curtea a admis că măsura era în conformitate cu legislația poloneză, problema care se pune era dacă aceasta era și necesară într-o societate democratică. Curtea a analizat propria jurisprudență (menționată în secțiunea 1 de mai sus), dar a luat în considerare și faptul că situația nu poate fi comparată cu o restricție privind libertatea de circulație impusă reclamantului în propria țară (punctul 39). Acest lucru este cu atât mai adevărat cu cât familia și viața persoanei erau în altă parte – în țara de cetățenie, în acest caz țara în care persoana dorea să călătorească.

⁴⁶ *Miażdżyk împotriva Poloniei*, 24 ianuarie 2012, cererea nr. 23592/07.

Curtea a considerat că durata comparativă a restricției propriu-zise nu poate fi considerată drept singura bază pentru a stabili dacă exista un echilibru corect între interesul general pentru buna desfășurare a procesului penal și interesul personal al reclamantului de a beneficia de libertatea de circulație. Această problemă trebuie evaluată în funcție de toate împrejurările speciale ale cauzei. Restricția poate fi justificată într-un anumit caz numai dacă există indicii clare privind un interes public real care depășește dreptul persoanei la liberă circulație (punctul 35). Persoana a formulat nouă cereri de ridicare a interdicției de a călători și a explicat că a fost împiedicată să își contacteze familia, precum și că precaritatea situației sale financiare și deteriorarea stării sale de sănătate erau rezultatul interdicției (punctul 37). În opinia Curții, o astfel de interdicție de a călători nu poate fi comparată cu o restricție privind libertatea de circulație a unei persoane în propria țară (punctul 39). Chiar dacă până la data la care problema a ajuns în fața Curții interdicția de a călători fusese ridicată, Curtea a constatat că existase o încălcare a articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție⁴⁷.

Unul dintre aspectele problematice privind dreptul de a părăsi o țară atunci când persoana este un străin care ajunge în Europa se referă la persoanele încadrate în categoria celor care se află în mod neregular pe teritoriul unui stat. În Europa s-a înregistrat o creștere a recurgerii la luarea în custodie publică a străinilor în vederea expulzării acestora sau pentru a împiedica intrarea lor în mod neregular pe teritoriul unui stat⁴⁸. Condițiile de detenție devin din ce în ce mai preocupante într-o serie de state membre ale Consiliului Europei. În raportul său din anul 2012 privind luarea în custodie publică a migranților în Grecia, Raportorul special al ONU pentru drepturile fundamentale ale migranților a declarat: „Serviciile medicale oferite în unele centre de către [...] Centrul Elen de Prevenire și Control al Bolilor erau în mare măsură insuficiente. În majoritatea centrelor de detenție pe care le-am vizitat lipseau încălzirea și apa caldă, iar persoanele luate în custodie publică au reclamat cantitatea insuficientă și calitatea slabă a alimentelor, lipsa săpunului și a altor produse de igienă, precum și numărul insuficient de haine și de păături. Dintre toate centrele de detenție pe care le-am vizitat, numai la Korinthos li se permitea migranților să își păstreze telefoanele mobile. În celelalte centre, accesul la un telefon nu era garantat pentru cei care nu aveau bani să plătească ei înșiși apelurile”⁴⁹. Poate și mai îngrijorător este raportul cu privire la

⁴⁷ În Hotărârea în cauza *Riener împotriva Bulgariei*, 23 mai 2006, cererea nr. 46343/99, Curtea a fost chemată să se pronunțe cu privire la o interdicție de a călători impusă în Bulgaria unei persoane cu dublă cetățenie, austriacă și bulgară. Autoritățile confiscaseră ambele pașapoarte ale persoanei pentru a o împiedica să călătorească. Cu toate că persoana în cauză încercase să renunțe la cetățenia bulgară, acest lucru îi fusese refuzat. Deși viața de familie a persoanei se desfășura în primul rând în Austria, aceasta era totuși și cetățean bulgar.

⁴⁸ Adunarea Parlamentară [a Consiliului Europei], *Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe* [Luarea în custodie publică a solicitanților de azil și a migranților aflați în situație de ședere neregulară din Europa], Doc. nr. 12105, 11 ianuarie 2010.

⁴⁹ *UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes the fourth and last country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Greece, 3 December 2012* [Raportorul special al ONU pentru drepturile fundamentale ale migranților își încheie vizita în a patra și ultima țară în cadrul studiului său regional privind drepturile fundamentale ale migranților la frontierele Uniunii Europene: Grecia, 3 decembrie 2012], disponibil la <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12858&LangID=E>, accesat la 24 mai 2013.

Turcia, în care Raportorul a precizat: „Sunt în continuare preocupat în legătură cu cazarea în «centre de îndepărtare» a unor migranți reținuți pentru că se aflau în situație de ședere neregulamentară, inclusiv familii și copii. Trebuie întotdeauna căutate alternative la luarea în custodie publică, mai ales atunci când este vorba despre familii și copii. Am observat că accentul pus de UE pe întărirea securității frontierelor a condus la o prioritizare crescută a luării în custodie publică ca soluție, inclusiv a planurilor pentru finanțarea de către UE a unor noi centre de detenție în Turcia.”⁵⁰ În plus, acesta a subliniat: „Încheierea viitoare a acordului de readmisie dintre UE și Turcia a fost de asemenea semnalată ca fiind un aspect relevant în ceea ce privește problemele referitoare la migrație dintre UE și Turcia. Solicit în mod ferm ambelor părți să se asigure că punerea în aplicare a acestui acord nu va avea loc cu încălcarea drepturilor fundamentale ale migranților. În special, ar trebui depuse eforturi pentru a se asigura evaluarea individuală a cazurilor, în vederea evitării îndepărtării sau readmisiei unor categorii vulnerabile de persoane, în conformitate cu standardele internaționale în domeniul drepturilor omului.”⁵¹

Juxtapunerea dintre finanțarea de către UE a construirii unor centre de detenție în Turcia și încheierea unui acord de readmisie cu Turcia ridică problema dacă persoanele care nu sunt nici resortisanți ai UE, nici resortisanți turci expulzați din UE în Turcia în temeiul acordului de readmisie nu vor fi luate în custodie publică în centrele de detenție pentru a fi împiedicate să părăsească Turcia, întrucât îngrijorarea statelor membre ale UE este că acestea ar putea încerca să se întoarcă pe teritoriul unuia dintre ele. În acest caz, consecința ar fi o posibilă încălcare de către Turcia a articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție privind dreptul acestor persoane de a părăsi statul, precum și o posibilă încălcare a articolului 5 din Convenție privind dreptul la libertate. Acest aspect va fi analizat mai pe larg în secțiunea 6.

Concluzie

Dreptul unei persoane de a părăsi o țară a cărei cetățenie nu o deține este pe deplin protejat, atât prin tratate internaționale privind drepturile omului, cât și prin Convenție. Excepțiile de la acest drept trebuie să fie de strictă interpretare și sunt supuse de către Curtea de la Strasbourg unor standarde de protecție și mai ridicate decât în cazul cetățenilor care sunt blocați în propria țară prin intermediul unor interdicții de a călători. Migranții care sunt încadrați de state în categoria persoanelor aflate în situație de ședere neregulamentară sunt întotdeauna îndreptățiți să își exercite dreptul de a părăsi țara în care se află, în temeiul articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție. Autoritățile statale riscă să încalce articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție dacă îi plasează pe migranți în custodie publică cu scopul de a-i împiedica să părăsească țara în general.

⁵⁰ *UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes second country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Visit to Turkey, 29 June 2012* [Raportorul special al ONU pentru drepturile fundamentale ale migranților își încheie vizita în a doua țară în cadrul studiului său regional privind drepturile fundamentale ale migranților la frontierele Uniunii Europene: Vizita în Turcia, 29 iunie 2012], disponibil la <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12307&LangID=E>, accesat la 24 mai 2013.

⁵¹ *Ibidem*.

Împrejurarea că condițiile de detenție a străinilor în unele state membre ale Consiliului Europei încalcă articolul 3 din Convenție, în sensul că acestea sunt inumane și degradante, este inacceptabilă și face ca luarea în custodie publică a străinilor în general să pună și mai multe probleme.

Secțiunea 4 – Discriminarea interzisă în ceea ce privește dreptul de a părăsi o țară

Dreptul de a părăsi o țară atrage de asemenea obligația statelor de a se abține de la discriminare pe motive interzise. Acest lucru este evident în PIDCP, care prevede în articolul 2 alineatul (1) că toate statele părți se angajează să respecte și să garanteze tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul lor și țin de competența lor drepturile recunoscute în PIDCP, fără nicio deosebire, în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare. Din punct de vedere istoric, acest aspect al dreptului de a părăsi o țară a fost foarte important atunci când unele state i-au împiedicat pe dizidenți să părăsească țara pe motiv că ar submina reputația acesteia odată ajunși în străinătate. În mod similar, practicile anumitor state care împiedică femeile să părăsească statul dacă nu îndeplinesc unele condiții care nu sunt aplicabile bărbaților (de exemplu acordul membrilor de sex masculin ai familiilor acestora pentru călătoria propusă) au fost criticate de Comitetul ONU pentru drepturile omului ca fiind în contradicție cu dreptul de a părăsi o țară, întrucât restricția menționată constituie discriminare pe motive de sex. Aceste practici, dar și alte forme de discriminare interzisă privind dreptul de a părăsi o țară, continuă să fie practicate de anumite state autoritare. Atunci când statul selectează persoane cărora nu li se permite să părăsească teritoriul (sau cărora li se refuză eliberarea de documente de călătorie), motivele care stau la baza selecției respective trebuie să fie întotdeauna examinate cu foarte mare atenție, pentru a se garanta că aceste criterii nu discriminează, în mod direct sau indirect, pe motive interzise.

Comitetul ONU pentru drepturile omului a oferit îndrumări cu privire la acest aspect al dreptului de a părăsi o țară în Observația generală nr. 27:

„18. Aplicarea restricțiilor admisibile în temeiul articolului 12 alineatul (3) trebuie să fie în concordanță cu celelalte drepturi garantate în pact și cu principiile fundamentale ale egalității și nediscriminării. Astfel, ar constitui o încălcare clară a pactului situația în care drepturile consacrate în articolul 12 alineatele (1) și (2) ar fi limitate prin operarea unor distincții de orice fel, cum ar fi cele întemeiate pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau orice altă împrejurare. Examinând rapoartele cu privire la state, Comitetul a constatat de mai multe ori că măsurile menite să împiedice femeile să circule liber sau să părăsească țara, prin care se impune acestora să aibă consimțământul unei persoane de sex masculin în acest scop sau să fie însoțite de o astfel de persoană, constituie o încălcare a articolului 12.”

Prin Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială din anul 1966 (CERD) se interzice în mod similar discriminarea în exercitarea dreptului de a părăsi propria țară. Articolul 5 litera (d) punctul (ii) interzice în mod expres discriminarea în exercitarea dreptului de a părăsi orice țară, inclusiv pe a sa, și de a se întoarce în țara sa. Acesta exclude din domeniul său de aplicare acțiunile statelor bazate pe diferențele dintre cetățeni și persoanele care nu sunt cetățeni, precum și prevederile legale ale statelor privind naționalitatea, cetățenia sau naturalizarea, cu condiția ca aceste prevederi să nu discrimineze o anumită naționalitate. Comitetul instituit prin convenție a emis în anul 1966 o Recomandare generală privind articolul 5, în care se clarifică faptul că obligația constă în a interzice discriminarea în exercitarea drepturilor, mai degrabă decât în crearea unor drepturi⁵². Nu se face nicio precizare concretă cu privire la dreptul de a părăsi propria țară.

Convenția, la fel ca PIDCP și CERD, interzice discriminarea în exercitarea drepturilor garantate prin Convenție. Articolul 14 din Convenție prevede că „[e]xercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta Convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.” Această interdicție este de asemenea prevăzută în articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție și este reconfirmată în articolul 1 alineatul (1) din Protocolul nr. 12 la Convenție: „Exercitarea oricărui drept prevăzut de lege trebuie să fie asigurată fără nicio discriminare bazată, în special, pe sex, pe rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenența la o minoritate națională, avere, naștere sau oricare altă situație.” Articolul 1 alineatul (2) mai prevede că nimeni nu va fi discriminat de o autoritate publică pe baza oricăruia dintre motivele menționate.

Este important de avut în vedere faptul că, în jurisprudența sa, Curtea a interpretat includerea noțiunii „altă situație” printre motivele de discriminare interzisă, în sensul că include discriminarea pe criterii de naționalitate:

„Potrivit jurisprudenței Curții, o diferență de tratament este discriminatorie în sensul articolului 14 (art. 14) dacă aceasta «nu are o justificare obiectivă și rezonabilă», și anume dacă nu urmărește un «scop legitim» sau dacă nu există un «raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit». Mai mult, statele contractante dispun de o anumită marjă de apreciere în a evalua dacă și în ce măsură diferențele dintre situații altfel similare justifică un tratament diferit. Totuși, ar trebui să fie prezentate Curții motive foarte serioase pentru ca aceasta să poată considera o diferență de tratament bazată în exclusivitate pe naționalitate ca fiind compatibilă cu Convenția” (punctul 42)⁵³.

Curtea a fost chemată să se pronunțe cu privire la legătura dintre articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție și interzicerea discriminării în anul 2005, într-o hotărâre inovatoare. Situația de fapt din cauză privea circulația internă dintr-o țară, dar a permis

⁵² *Recomandarea generală nr. 20: Aplicarea nediscriminatorie a drepturilor și libertăților* (articolul 5), 15.3.1996. Gen. Rec. nr. 20 (Observații generale).

⁵³ *Gaygusuz împotriva Austriei*, 16 septembrie 1996, cererea nr. 17371/90.

clarificarea relației dintre cele două prevederi cu implicații care depășesc cu mult faptele concrete⁵⁴. Reclamantul, domnul Timishev, era o persoană de etnie cecenă a cărei proprietate din Groznîi, Cecenia, fusese distrusă într-o operațiune militară. Acesta s-a mutat la Nalchik, într-o republică vecină, Kabardino-Balkar, dar cererea sa de înregistrare a fost respinsă. În timp ce călătorea dinspre o regiune a Rusiei (Ingușeția) spre Kabardino-Balkar, domnul Timishev a ajuns la un punct de control la trecerea frontierei de stat. Ofițerii de la punctul de control au refuzat să îi acorde permisiunea de a trece în Kabardino-Balkar pe baza unui ordin verbal al ministerului de interne al republicii de a nu admite persoane de origine etnică cecenă (punctul 13). Domnul Timishev a invocat o încălcare a articolului 2 din Protocolul nr. 4, coroborat cu articolul 14 din Convenție.

În scopul definirii discriminării rasiale în hotărâre, Curtea a avut în vedere articolul 1 CERD, favorizând astfel o abordare comună a definiției discriminării. Constatând existența unei încălcări a articolului 2 din Protocolul nr. 4, Curtea a precizat încă o dată că orice restricție privind dreptul la liberă circulație trebuie să fie în conformitate cu legea, ceea ce înseamnă că trebuie să existe o lege aplicabilă acesteia. În plus, trebuie să existe un scop legitim și trebuie ca scopul respectiv să fie necesar într-o societate democratică (punctul 45). Întrucât ordinul discriminatoriu a fost întemeiat pe un mesaj verbal, aceste criterii nu erau îndeplinite. În ceea ce privește problema discriminării, Curtea a reținut că guvernul rus a precizat în observațiile sale că ordinul împiedica nu numai trecerea oricăror persoane care erau efectiv de etnie cecenă, ci și trecerea persoanelor care erau doar percepute ca aparținând grupului etnic respectiv (punctul 54). Curtea a reținut că discriminarea rasială este o formă de discriminare deosebit de ofensatoare. Convenția impune statelor să manifeste o vigilență deosebită și o reacție puternică în ceea ce privește discriminarea. Curtea a considerat că nicio diferență de tratament care se bazează în mod exclusiv sau într-o măsură decisivă pe originea etnică a unei persoane nu poate fi justificată în mod obiectiv într-o societate contemporană democratică, construită pe principiile pluralismului și respectului pentru culturi diferite (punctul 58). În consecință, Curtea a stabilit că existase o încălcare a articolului 14 coroborat cu articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție.

În mod evident, raționamentul Curții este aplicabil și în situațiile în care persoanele sunt împiedicate sau nu li se permite să părăsească o țară (inclusiv prin retragerea documentelor de călătorie sau prin refuzul de a le emite) pe baza etniei lor, reală sau prezumată.

Concluzie

Legătura dintre dreptul de a părăsi o țară și interzicerea discriminării ilegale este deosebit de importantă și evidentă în Europa. Într-un Consiliu al Europei în care recunoașterea dreptului privind libera circulație a persoanelor a înregistrat progrese substanțiale în ultimii 20 de ani, cazurile de încălcare a acestui drept au fost uneori caracterizate prin discriminare, mai întâi pe baza opiniei politice și, mai recent, pe baza

⁵⁴ *Timishev împotriva Rusiei*, 13 decembrie 2005, cererile nr. 55762/00 și 55974/00.

originii etnice. Această legătură dintre libera circulație și originea etnică face obiectul unei preocupări speciale. În secțiunea următoare vom examina acest aspect mai în detaliu, prin intermediul situației actuale din Balcanii de Vest, în special în ceea ce îi privește pe romi.

Secțiunea 5 – Situația din Balcanii de Vest

La 19 decembrie 2009, UE a eliminat obligația de a deține viză pentru călătoriile de scurtă durată ale cetățenilor din „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, din Muntenegru și din Serbia⁵⁵. La 15 decembrie 2010, obligația de a deține viză a fost de asemenea eliminată pentru cetățenii din Albania și din Bosnia și Herțegovina. Călătoria fără vize în UE pentru cetățenii acestor state a fost limitată la persoanele care obțin noi pașapoarte biometrice în statele proprii. Călătoria fără viză este foarte frecventă în rândul cetățenilor din țările din Balcanii de Vest, ceea ce îi plasează în aceeași situație cu cetățenii Croației (fostă parte a Iugoslaviei, la fel ca toate celelalte, cu excepția Albaniei), care nu au fost supuși obligației de a deține viză și a căror țară a aderat la UE la 1 iulie 2013. Cetățenii sloveni au devenit cetățeni ai UE la 1 mai 2004. Astfel, există o simetrie de tratament din partea UE față de regiunea Balcanilor de Vest, cu care programul de liberalizare a vizelor este în concordanță. Kosovo⁵⁶ urmează să beneficieze de liberalizarea vizelor, după îndeplinirea tuturor condițiilor stabilite de UE⁵⁷.

Liberalizarea vizelor pentru statele din Balcanii de Vest a fost însoțită, într-o serie de state membre ale UE, de preocupări legate de faptul că cetățenii statelor respective „abuzează” de liberalizare și intră în UE pentru perioade de timp, activități sau motive care nu au fost prevăzute sau intenționate în program. Problema perioadelor de timp se referă la limitarea timpului pe care cetățenii non-UE (resortisanții țărilor terțe) îl pot petrece pe teritoriul UE în calitate de vizitatori sau turiști, care este de trei luni într-o perioadă de șase luni⁵⁸. Persoanele care rămân mai mult de trei luni sunt adesea numite persoane care depășesc termenul legal de ședere. Activitățile care generează preocupări în ceea ce privește persoanele din statele din Balcanii de Vest sunt legate în primul rând de ocuparea forței de muncă – angajare sau desfășurarea unor activități independente în situația în care condițiile șederii de scurtă durată nu permit acest lucru.

Categoria menționată este complicată într-o anumită măsură de faptul că permisiunea de intrare în UE pentru o ședere de scurtă durată nu reglementează activitățile pe care persoanele le pot desfășura în timpul șederii lor în oricare alt stat. Aceasta este o problemă de drept intern a celor 26 de state care participă la acordurile Schengen.

⁵⁵ Acest lucru nu a afectat obligația de a deține viză menținută de Irlanda și de Regatul Unit, care nu participă la politica comună a UE în domeniul vizelor.

⁵⁶ În cadrul acestui text, toate trimiterile la Kosovo, indiferent dacă vizează teritoriul, instituțiile sau populația, trebuie înțelese în deplină conformitate cu Rezoluția nr. 1244 (1999) a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite și fără a aduce atingere statutului Kosovo.

⁵⁷ *Visa liberalisation with Kosovo – Roadmap* [Liberalizarea vizelor în Kosovo – Plan de acțiune], disponibil la

http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu_travel/visa_liberalisation_with_kosovo_roadmap.pdf, accesat la 27 iunie 2013.

⁵⁸ Codul Frontierelor Schengen, Regulamentul nr. 562/2006, 15 martie 2006.

Totuși, în general, persoanelor aflate în vizită de scurtă durată nu li se permite să se angajeze pe termen lung sau să desfășoare activități independente. Un alt aspect al acestei probleme se referă la infracțiunile în care pot fi implicate persoanele aflate în vizită de scurtă durată. A treia categorie este cea mai sensibilă, întrucât ridică o serie de probleme deja discutate în acest document tematic – solicitarea protecției internaționale fie ca refugiat, fie ca persoană care s-ar confrunta cu un risc real de tortură sau de pedepse sau tratamente inumane ori degradante dacă ar fi obligată să se întoarcă în țara sa de origine.

Țările UE care au înregistrat o creștere semnificativă a numărului cererilor de azil în anul 2011 și-au intensificat apelurile adresate guvernelor țărilor în cauză din Balcanii de Vest de a gestiona în mod corespunzător fluxurile de migrație, iar ulterior au avut loc o serie de întâlniri bilaterale și regionale pe această temă. De asemenea, funcționari ai UE au adresat diferite apeluri autorităților din țările respective, arătând că este esențial pentru acestea să adopte toate măsurile necesare pentru a contracara prompt și eficient creșterea numărului solicitanților de azil, subliniind că, în cazul în care problema persista, procesul de liberalizare a vizelor ar fi compromis și obligația de a deține viză ar fi fost reintrodusă. Presiunea exercitată asupra țărilor din regiune a devenit și mai mare în luna mai 2011, când Comisia Europeană a prezentat o propunere de suspendare temporară a sistemelor de scutire de vize convenite pentru Serbia, „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, Bosnia și Herțegovina, Albania și Muntenegru. Potrivit acestei propuneri, o astfel de suspendare ar fi posibilă în cazul în care un grup de state membre ale UE ar înregistra o creștere peste un anumit prag a numărului de solicitanți de azil proveniți din aceste țări⁵⁹.

La 24 octombrie 2012, EUObserver, o publicație de prestigiu în domeniul afacerilor europene, a publicat un articol despre problema liberalizării vizelor, în care se afirma că șase state membre ale UE, și anume Germania, Belgia, Franța, Luxemburg, Țările de Jos și Suedia, solicitau reintroducerea vizelor pentru resortisanții din cele cinci state din Balcanii de Vest. Potrivit EUObserver, motivul era creșterea numărului de cereri de azil depuse de cetățeni din statele respective⁶⁰. În al doilea semestru al anului 2012, președinția cipriotă a UE a încadrat problema nu în contextul azilului, ci al traficului de ființe umane, subliniind necesitatea ca statele din Balcanii de Vest să adopte măsuri de prevenire a traficului de ființe umane din țările respective către UE⁶¹. Cu toate acestea, presiunea din partea celor șase state nu a scăzut. Deși obligația de a deține viză nu a fost reintrodusă pentru cele cinci țări din Balcanii de Vest, presiunea a fost intensă. La 12 septembrie 2013, Parlamentul European a adoptat în cele din urmă un mecanism de suspendare a exonerării de obligația de a deține viză, pentru a permite UE să reimpună obligația de a deține viză în situații de urgență. Mecanismul vizează toate țările care beneficiază de călătorii fără viză în UE și urmează a fi utilizat ca o măsură temporară în

⁵⁹ *Raportul Comisarului pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei, Nils Muižnieks, în urma vizitei sale în „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” din perioada 26-29 noiembrie 2012, CommDH(2013)4, punctul 97.*

⁶⁰ <http://euobserver.com/opinion/117978>, accesat la 3 iunie 2013.

⁶¹ <http://www.cy2012.eu/index.php/en/news-categories/areas/justice-and-home-affairs/press-release-visa-liberalization-and-fight-against-trafficking-of-human-beings-and-firearms-discuss>, accesat la 3 iunie 2013.

situații precum un flux ridicat și brusc de migranți în situație neregulamentară sau o creștere bruscă a numărului de cereri de azil nefondate provenite din țările respective⁶². Înainte de a examina aspectul politic, este important să analizăm dimensiunea problemei și să reflectăm dacă cifrele justifică turbulențele politice din UE sau preocuparea din statele din Balcanii de Vest.

Agenția UE pentru frontierele externe, FRONTEX, realizează analize de risc periodice, care cuprind informații privind numărul persoanelor care doresc să intre în UE în fiecare an, numărul persoanelor refuzate și numărul celor expulzate. În ceea ce privește circulația persoanelor din statele din Balcanii de Vest înspre și dinspre UE, analiza de risc anuală pentru anul 2013⁶³ cuprinde informațiile prezentate în continuare. Raportul FRONTEX confirmă faptul că nu se efectuează o colectare sistematică a datelor privind numărul de resortisanți ai țărilor terțe care intră anual în UE. Cu toate acestea, rezultatele unei inițiative unice de colectare a datelor de către Consiliu, din anul 2009, în cadrul căreia au fost numărate deplasările persoanelor înspre și dinspre UE, în ansamblu, pe parcursul unei săptămâni (31 august - 6 septembrie 2009), a arătat că existau 2 130 256 de intrări și ieșiri ale unor resortisanți ai țărilor terțe care nu dețineau viză și 1 464 660 de intrări și ieșiri ale unor resortisanți care dețineau viză⁶⁴. Aceasta indică faptul că pot exista anual peste 182 de milioane de intrări și ieșiri ale unor resortisanți ai țărilor terțe înspre și dinspre UE. Chiar FRONTEX arată în analiza sa de risc că în anul 2012 au existat 23 de milioane de intrări și ieșiri de pasageri numai la frontierele sloveno-croate⁶⁵. Este important să se rețină aceste cifre globale atunci când se analizează datele de mai jos. În condițiile în care peste 3,5 milioane de resortisanți ai țărilor terțe intră și ies din UE în fiecare săptămână, cifrele globale privind refuzul de intrare, depășirea termenului de ședere și returnarea demonstrează că la frontierele externe ale UE legislația este strict respectată în ceea ce privește circulația persoanelor. În plus, având în vedere datele totale, cifrele referitoare la resortisanții statelor din Balcanii de Vest sunt nesemnificative.

În ceea ce privește trecerea neregulamentară a frontierei (persoane reținute pentru trecerea în UE altfel decât la punctele oficiale de trecere a frontierei), singurele țări din Balcanii de Vest beneficiare ale liberalizării vizelor care apar în tabelul statistic întocmit de FRONTEX sunt Albania și „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, referitor la trecerea neautorizată a frontierei în Grecia. Întrucât aceste două țări au frontiere terestre lungi și puține puncte de trecere oficiale, poate nu este surprinzător faptul că persoanele traversează frontiera acolo unde există drumuri sătești și agricole. Cifrele sunt următoarele:

⁶² [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/0138\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/0138(COD)), accesat la 16 septembrie 2013.

⁶³ http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf, accesat la 3 iunie 2013.

⁶⁴ Documentul Consiliului nr. 13267/09, 22 septembrie 2009, disponibil la <http://www.statewatch.org/news/2009/sep/eu-entry-exit-data-collection-exercise-13267.09.pdf>.

⁶⁵ FRONTEX Annual Risk Analysis 2013 [Analiza de risc anuală a FRONTEX 2013], p. 14.

Treceri neautorizate	2010	2011	2012
Albania	32 451	5 022	5 398
„Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”	49	23	36
Total (toate naționalitățile)	104 060	141 051	72 437 ⁶⁶

În mod evident, liberalizarea vizelor pare să fi avut ca efect reducerea semnificativă a numărului de treceri neregulamentare ale frontierei de către albanezi în Grecia. Numărul raportat de resortisanți ai „Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei” care trec astfel frontiera este foarte redus.

În ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe care se află în situație de ședere neregulamentară în statele membre ale UE (această categorie este constituită în primul rând din persoane care depășesc perioada de ședere permisă), raportul FRONTEX indică faptul că numai resortisanții albanezi figurează printre primele zece naționalități ale resortisanților țărilor terțe raportați ca aflându-se în situație de ședere neregulamentară în UE. Cifrele sunt următoarele:

Șederi neregulamentare	2009	2010	2011	2012
Albania	28 810	20 862	10 207	13 264
Total (toate naționalitățile)	412 125	353 077	350 948	344 928 ⁶⁷

Scăderea înregistrată între anii 2010 și 2011 ar arăta că, în fapt, liberalizarea vizelor a avut un efect pozitiv în ceea ce privește depășirea perioadei de ședere. Aceasta poate însemna că albanezii care intră în UE nu mai consideră necesar să rămână în UE chiar și neregulamentară din cauză că ar întâmpina dificultăți deosebite pentru a se întoarce dacă ar părăsi Uniunea. În schimb, ei pot merge acasă în perioada de ședere autorizată, știind că atunci când doresc să revină în UE pot face acest lucru fără a fi necesar să parcurgă procedura complicată de obținere a unei vize. Resortisanții celorlalte state din Balcanii de Vest nu figurează printre primele zece naționalități menționate care depășesc perioada de ședere.

Cifrele prezentate de FRONTEX privind refuzul de intrare în UE sunt ceva mai îngrijorătoare. Trei state din Balcanii de Vest figurează între primele zece: Albania, Croația și Serbia. Cifrele sunt următoarele:

Refuzuri de intrare	2009	2010	2011	2012
Albania	1 672	2 324	15 947	12 036
Croația	4 944	4 305	3 756	3 849
Serbia	3 544	6 543	6 672	5 639
Total (toate naționalitățile)	113 029	108 651	118 111	115 305 ⁶⁸

⁶⁶ FRONTEX Annual Risk Analysis 2013, p. 65.

⁶⁷ FRONTEX Annual Risk Analysis 2013, p. 69.

⁶⁸ FRONTEX Annual Risk Analysis 2013, p. 70.

Numărul cetățenilor croați cărora li s-a refuzat intrarea în UE va scădea în statisticile aferente anului 2013, întrucât de la 1 iulie 2013 aceștia sunt cetățeni ai UE cu drept de intrare.

În anul 2012, motivele de refuz al intrării în UE a resortisanților din Balcanii de Vest au fost următoarele:

Albania - total persoane refuzate: 12 036

Primele patru motive în ordinea importanței

Numele persoanei a fost introdus în Sistemul de Informații Schengen (SIS) ca persoană căreia trebuie să i se refuze intrarea:	6 030
Mijloace insuficiente pentru vizită:	2 920
Nicio justificare adecvată pentru vizită:	1 867
Documente de călătorie false:	1 083

Croația - total persoane refuzate: 3 849

Primele patru motive în ordinea importanței

Lipsă documente de călătorie valabile:	1 072
A stat deja trei luni în spațiul Schengen:	954
Amenințare la adresa ordinii publice sau a securității interne:	905
Înregistrare în SIS (a se vedea mai sus):	763

Serbia - total persoane refuzate: 5 639

Primele patru motive în ordinea importanței

Înregistrare în SIS:	2 056
A stat deja trei luni:	1 365
Mijloace insuficiente pentru vizită:	965
Fără viză valabilă:	644 ⁶⁹

Ceea ce indică aceste statistici este caracterul banal al mării majorități a motivelor de refuz de intrare, cu excepția croaților refuzați pentru motive de securitate. Lipsa mijloacelor de subzistență apare numai de două ori în listă și niciodată ca fiind motivul de refuz cel mai frecvent. Justificarea constând în mijloace insuficiente pentru vizită apare de două ori, în ceea ce îi privește pe albanezi și pe sârbi. Pentru albanezi acesta este, ca frecvență, al doilea motiv de refuz de intrare.

În continuare, în ceea ce privește statisticile disponibile privind cererile de azil depuse de resortisanții țărilor din Balcanii de Vest în UE, tot în conformitate cu FRONTEX, singura țară care figurează printre primele zece țări de origine ale solicitanților de azil în UE este Serbia.

⁶⁹ FRONTEX Annual Risk Analysis 2013, p. 72.

Cereri de azil	2009	2010	2011	2012
Serbia	4 819	15 460	12 416	15 940 (5.9 % din total UE)
Total (primele zece naționalități)	219 814	203 880	254 054	272 208

Informațiile statistice prezentate mai sus oferă un context pentru dezbaterile actuale privind liberalizarea vizelor în Balcanii de Vest și în special pentru preocupările anumitor state membre ale UE că unii resortisanți ai țărilor din Balcanii de Vest abuzează de posibilitatea de a călători fără viză. În mod clar, pentru țările din Balcanii de Vest călătoria în UE fără vize este importantă din mai multe motive. În primul rând, procedura de obținere a vizelor de călătorie în UE este anevoioasă, costisitoare și multe persoane o consideră umiltoare. Este necesară prezentarea unui număr mare de documente, solicitantul trebuie să fie amprentat și fotografiat și toate elementele cererii de acordare a vizei sunt stocate într-o bază de date a UE – Sistemul de Informații privind Vizele (VIS) – și puse la dispoziția tuturor agențiilor de punere în aplicare a legii din UE. Pentru resortisanții țărilor care nu sunt incluse pe lista vizelor obligatorii, aceste obstacole cu privire la călătorii nu se aplică. Amenințarea cu eliminarea unei țări de pe lista albă a vizelor UE are implicații politice importante în oricare dintre țările din Balcanii de Vest, întrucât, în cazul în care ar avea loc, o astfel de acțiune ar fi în mod cert nefavorabilă pentru partidul aflat la guvernare. Astfel, se poate anticipa că amenințarea de către UE cu o posibilă retragere a statutului privilegiat va avea ca rezultat acțiunea statului respectiv în scopul reducerii factorului iritant care constituie cauza amenințării.

Așa cum reiese din preocupările UE, esența problemei este sosirea resortisanților din țările din Balcanii de Vest care solicită azil în statele UE, în special în cele șase: Germania, Belgia, Franța, Luxemburg, Țările de Jos și Suedia. Toate indiciile arată, în ceea ce privește motivele pentru care resortisanții din Balcanii de Vest solicită azil în statele membre ale UE, că discriminarea cumulativă a acestora în calitate de persoane de etnie romă este esențială⁷⁰. Cererile de azil formulate de persoanele în cauză par să se întemeieze în primul rând pe persecuție sau pe pedepse sau tratamente inumane ori degradante având drept cauză etnia acestora. Definiția dată romilor este foarte contestată, nu în ultimul rând pentru că în cadrul unor grupuri de persoane care pot fi categorizate drept romi există o suspiciune profundă față de categorizare, față de colectarea de date etnice și față de scopurile în care ar putea fi ele folosite. Acest aspect este exprimat în Raportul Consiliului Europei privind romii și statisticile din anul 2000:

„o mare parte a reprezentanților și a populației de romi/țigani care se opune oricărei forme de colectare a datelor pe criterii etnice susține că în trecut aceste date au fost întotdeauna utilizate împotriva lor, cel mai dramatic exemplu fiind Holocaustul din timpul celui de Al Doilea Război Mondial, care a fost posibil din cauza existenței unor liste în care era identificată populația de romi/țigani. În plus, trebuie reținut că serviciile de poliție din multe

⁷⁰ A se vedea de asemenea Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei și Înaltul Comisar pentru Minorități Naționale al OSCE, *Recent migration of Roma in Europe* [Migrația recentă a romilor în Europa], Ediția a 2-a, octombrie 2010, disponibil la <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1536357>, accesat la 28 iunie 2013.

state membre utilizează frecvent statistici privind infraționalitatea, elaborate pe criterii etnice, care consolidează prejudecățile și stereotipurile populației majoritare”⁷¹.

Problemele privind drepturile omului cu care se confruntă romii în multe părți ale Europei, nu numai în Balcanii de Vest, sunt evidențiate cel mai pregnant de hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la abuzuri:⁷²

- rele tratamente aplicate de autoritățile de aplicare a legii („Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, România, Bulgaria);
- publicarea unor materiale ostile romilor în publicații finanțate de guvern (Turcia);
- sterilizarea forțată sau prin constrângere a femeilor rome (Slovacia);
- evacuarea forțată din parcurile pentru rulote (Marea Britanie, Bulgaria);
- anchete ale poliției părtinitoare pe motiv de rasă, inclusiv neanchetarea unor omoruri motivate de sentimente rasiste (Grecia, Croația, România, Bulgaria);
- atacuri asupra satelor de romi și distrugerea proprietății (România, Slovacia);
- segregare în școli (Republica Cehă, Grecia, Croația, Ungaria);
- validitatea căsătoriilor (refuzul de a acorda pensii de urmaș) (Spania);
- interdicția de a candida în alegeri (Bosnia și Herțegovina).

Într-un raport comun al Agenției pentru Drepturi Fundamentale a UE și al Programului Organizației Națiunilor Unite pentru Dezvoltare privind situația romilor în 11 state membre ale UE (incluzând atât state din Europa Centrală și de Est, cât și state din Europa de Vest) din anul 2012⁷³ s-a constatat că:

- 20 % (în medie) dintre romi nu aveau asigurare de sănătate;
- 45 % trăiau în locuințe din care lipsea cel puțin o facilitare de bază (bucătărie în interior, toaletă în interior, duș/baie în interior sau electricitate);
- 90 % trăiau în gospodării cu venituri sub standardele naționale de sărăcie;
- 40 % trăiau în gospodării în care cineva fusese nevoit să se culce flămând cel puțin o dată în ultima lună din cauză că nu își permiteau să cumpere alimente.

În situația în care există o astfel de discriminare generalizată, rasism și excluziune socială dovedite, posibilitatea ca unele persoane să fie supuse persecuției crește semnificativ. Ceea ce pare să se întâmple în Balcanii de Vest este că, întrucât statele membre ale UE intensifică presiunea asupra statelor din regiune, în sensul că, dacă numărul resortisanților care solicită azil în UE nu scade, toți resortisanții statului

⁷¹ Consiliul European, MG-S-ROM (2000) 13, 22-23 mai 2000.

⁷² A se vedea documentul Curții *Factsheet on Roma and Travellers* [Document informativ privind romii și travellers], mai 2013, disponibil la http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Roma_ENG.pdf, accesat la 29 iulie 2013. A se vedea de asemenea Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului European (2012), *Human rights of Roma and Travellers in Europe* [Drepturile fundamentale ale romilor și travellers în Europa], Consiliul European, Strasbourg, disponibil la http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems79611_GBR_CouvHumanRightsOfRoma_WEB.pdf, accesat la 29 iulie 2013, și mai jos, în secțiunea 6.

⁷³ FRA/UNDP, *The situation of Roma in 11 EU member states* [Situația romilor în 11 state membre ale UE], Luxemburg, 2012. Cele 11 state membre incluse în sondaj au fost: Bulgaria, Republica Cehă, Grecia, Spania, Franța, Ungaria, Italia, Polonia, Portugalia, România și Slovacia.

respectiv vor fi supuși unei condiții de viză obligatorie (din nou), autoritățile din aceste state urmăresc să restricționeze plecarea persoanelor cu privire la care consideră că există riscul ca acestea să solicite azil, și anume a romilor.

În raportul său în urma vizitei în „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” din noiembrie 2012⁷⁴, Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului European precizează că a fost informat de ministrul de interne că, în perioada cuprinsă între decembrie 2009 și sfârșitul lunii noiembrie 2012, au fost împiedicați să părăsească țara aproximativ 7 000 de cetățeni ai acestui stat. Acesta a primit de asemenea informații că pașapoartele sunt confiscate în mod constant de la persoanele returnate în țară de autoritățile statelor membre ale UE. Sunt planificate măsuri suplimentare de control la ieșire. În octombrie 2011 a fost adoptată o lege care permite confiscarea pașapoartelor pentru o perioadă de până la un an în cazul în care persoana a fost returnată forțat în țară și o nouă infracțiune, constând în transportul sau înlesnirea transportului de persoane către un stat membru al UE cu încălcarea dreptului UE, a fost introdusă în codul penal⁷⁵. Comisarul a fost de asemenea informat că în decembrie 2012 a fost introdusă o nouă infracțiune în codul penal din Serbia. Infracțiunea vizează „înlesnirea solicitării abuzive a dreptului de azil într-o țară străină” și constă în incriminarea furnizării de asistență, de exemplu prin transportarea cetățenilor din Serbia care solicită azil în afara acestei țări, obținând astfel foloase materiale.

Cele menționate mai sus nu sunt cazuri izolate. Situația ilustrată evocă evenimentele din România în perioada 1997-2001, când țara în cauză se străduia să convingă UE să o elimine de pe lista neagră a vizelor. Potrivit raportului Comisiei privind exonerarea cetățenilor români de obligația de a deține viză⁷⁶, în anii 1997 și 1998 autoritățile române au adoptat legi noi, prin care au incriminat ca infracțiune încercarea de a emigra în UE în mod neregulamentar (punctul 2.1.1). Printre sancțiunile prevăzute pentru o astfel de încercare se număra retragerea pașaportului. Această sancțiune era aplicată automat în cazul românilor repatriați. Între anii 1998 și 2001, unui număr de 59 602 români le-au fost retrase pașapoartele pentru aceste motive. Altor 27 409 români li s-a interzis să iasă din țară (punctul 2.1.3). Faptul că majoritatea acestor persoane erau probabil de etnie romă rezultă din recunoașterea de către Comisie a faptului că împrejurările economice și sociale i-au determinat pe români să încerce să emigreze în UE și că din acest motiv au fost necesare eforturi speciale îndreptate către românii de origine română (punctul 2.3). Întrucât era o problemă care ținea în exclusivitate de controalele la frontiere, aceasta a dispărut când România a devenit stat membru al UE, la 1 ianuarie 2007.

⁷⁴ *Raportul Comisarului pentru Drepturile Omului al Consiliului European, Nils Muižnieks, în urma vizitei sale în „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” din perioada 26-29 noiembrie 2012, CommDH(2013)4, 9 aprilie 2013.*

⁷⁵ *Ibidem*, p. 24.

⁷⁶ *Raport al Comisiei către Consiliu privind exonerarea cetățenilor români de obligația de a deține viză, COM(2001) 361 final.*

Aceste măsuri dezvăluie interacțiunea dintre acțiunile întreprinse în conformitate cu obiectivele Abordării globale în materie de migrație și mobilitate a UE⁷⁷ și acțiunile autorităților din statele din vecinătatea UE pentru a asista UE în urmărirea obiectivelor sale privind migrația și mobilitatea.

Având în vedere importanța pe care statisticile referitoare la azil au avut-o în dezbaterile politice, trebuie amintit, înainte de a încheia această problemă, că au existat variații foarte mari ale numărului cererilor de azil depuse de resortisanții statelor din Balcanii de Vest în perioada 2010-2013. De exemplu, informațiile furnizate de FRONTEX arată că numărul cererilor de azil depuse de resortisanții din Balcanii de Vest în primele cinci state UE/Schengen a scăzut cu 44 % în ianuarie 2013 față de aceeași lună în anul 2012 (-61 % pentru Serbia, -45 % pentru Muntenegru și -46 % pentru "Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei"). Cu toate acestea, a existat o creștere considerabilă a solicitanților de azil proveniți din Albania (+74 %) și din Bosnia și Herțegovina (+51 %) ⁷⁸. Elaborarea de politici pe baza unor astfel de fluctuații ale cifrelor nu este neapărat înțeleaptă.

Concluzie

Informațiile statistice disponibile cu privire la mobilitatea persoanelor din Balcanii de Vest arată că liberalizarea vizelor nu pare să fi avut un impact major asupra funcționării, eficienței sau aplicării de controale la frontierele externe ale UE. Într-adevăr, de la eliminarea obligației de a deține viză pentru resortisanții țărilor din Balcanii de Vest, se pare că s-a înregistrat o scădere semnificativă a numărului de albanezi care se aflau în situație de ședere neregulamentară în UE – fără îndoială, o consecință a cunoașterii faptului că dacă se întorc în Albania nu vor fi în mod necesar împiedicați să revină în UE de obligația de a deține viză. S-a înregistrat o creștere substanțială a refuzurilor de intrare în UE pentru resortisanții albanezi. Aceasta a fost însoțită de o creștere importantă a numărului de resortisanți sârbi cărora li s-a refuzat intrarea după liberalizare, dar acesta pare a fi în scădere. Principalul motiv de refuz al intrării pentru albanezi constă în faptul că aceștia sunt persoane a căror identitate a fost introdusă în baza de date a UE (Sistemul de Informații Schengen) pentru a li se refuza intrarea în UE. Acest lucru poate explica și numărul de albanezi refuzați pentru utilizarea de documente false (inclusiv de documente originale care nu aparțin persoanelor care le prezintă). Și pentru cetățenii sârbi o înregistrare în Sistemul de Informații Schengen constituie motivul cel mai frecvent de refuz al intrării.

Având în vedere numărul de resortisanți ai țărilor terțe care intră și ies din UE anual, numărul de resortisanți din Balcanii de Vest cărora li se refuză accesul sau care sunt identificați ca aflându-se în situație de ședere neregulamentară în UE este atât de redus încât este nesemnificativ din punct de vedere statistic. În ceea ce privește problema cererilor de azil în UE, Serbia este singura țară din Balcanii de Vest aflată între primele

⁷⁷ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor, *Abordarea globală în materie de migrație și mobilitate*, COM(2011) 743.

⁷⁸ Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, *Al treilea raport semestrial privind funcționarea spațiului Schengen în perioada 1 noiembrie 2012 - 30 aprilie 2013*, p. 6.

zece țări de origine ale solicitanților de azil în UE și în anul 2012 a reprezentat 5.9 % din total. Datele disponibile indică faptul că majoritatea acestor solicitanți de azil sunt romi care solicită azil din cauza gradului de excluziune socială la care sunt expuși în Serbia. Într-o situație asemănătoare se află solicitanții de azil din restul Balcanilor de Vest, deși numărul acestora este semnificativ mai redus decât cel al resortisanților sârbi. Autoritățile decizionale în materie de azil din principalele state ale UE în care resortisanții țărilor din Balcanii de Vest își depun cererile de protecție internațională stabilesc că există o nevoie de protecție numai într-un număr redus de cazuri. Din cauza acestor rate scăzute de recunoaștere au invocat statele membre în cauză posibilitatea reintroducerii vizelor pentru unele țări din Balcanii de Vest în scopul de a împiedica eventualii solicitanți de azil să intre pe teritoriul UE.

Concordanța acestei poziții cu obligațiile statelor membre care decurg din Convenția privind statutul refugiaților și din Convenția europeană a drepturilor omului este îndoielnică. Numai ratele scăzute de recunoaștere în rândul resortisanților unui anumit stat care solicită azil într-un alt stat nu exonerează statele părți de obligația lor de a acorda protecție persoanelor care au statutul de refugiat sau care au nevoie de protecție internațională din alte motive. Obligația de a acorda protecție, impusă statelor în dreptul internațional, nu depinde de statistici. Statele sunt obligate să examineze fiecare cerere de protecție internațională în mod imparțial și în conformitate cu o procedură corectă și eficientă, luând în considerare toate faptele și probele relevante. Măsurile prin care se urmărește eludarea sau încălcarea acestei obligații sunt de o coerență discutabilă cu Convenția privind statutul refugiaților și cu Convenția europeană a drepturilor omului⁷⁹.

Faptul că unui număr redus de persoane dintr-un anumit stat li se recunoaște nevoia de protecție internațională într-un stat membru al UE nu poate fi folosit pentru a nega posibilitatea existenței unei nevoi de protecție în cazul altor persoane din statul respectiv. Acest lucru este foarte important într-o Uniune Europeană în care ratele de recunoaștere pentru persoane din același stat care solicită azil în diferite țări ale UE variază într-o măsură atât de mare. De exemplu, în ianuarie 2013, Înaltul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați a remarcat că două state europene (Germania și Suedia) acordaseră protecție internațională aproape tuturor solicitanților de azil sirieni, în alte 19 state europene ratele de recunoaștere erau de peste 70 %, în timp ce cinci state europene nu acordaseră protecție niciunui cetățean sirian sau acordaseră protecție numai într-un număr nesemnificativ de cazuri⁸⁰. Obligația statelor de a lua în considerare în mod individual fiecare cerere de protecție internațională nu ar trebui să fie afectată de argumente bazate pe statistici. De asemenea, acestea nu ar trebui să fie instrumentalizate în dezbateri privind politica vizelor. O asemenea utilizare a statisticilor referitoare la azil riscă să plaseze persoanele cele mai vulnerabile din țara asupra

⁷⁹ Curtea a fost chemată să se pronunțe cu privire la o astfel de problemă în Hotărârea în cauza *MSS împotriva Belgiei și a Greciei*, 21 ianuarie 2011, cererea nr. 30696/09; Moreno-Lax, Violeta, „Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece”, în *European Journal of Migration and Law*, 14.1 (2012), p. 1-31.

⁸⁰ Reuniunea informală a Consiliului Justiție și Afaceri Interne, Dublin, 17 ianuarie 2013, *Remarks by António Guterres* [Observații prezentate de António Guterres], disponibil la <http://www.refworld.org/docid/50fe4b322.html>, accesat la 27 iunie 2013.

căreia se concentrează dezbaterile privind vizele într-o poziție și mai precară. Astfel, în loc să o diminueze, aceasta poate spori nevoia persoanelor respective de protecție internațională în afara propriului stat. Consecințele la nivelul politicilor publice din statul vizat ar putea consta în încercarea de a-i împiedica pe resortisanții vulnerabili să părăsească țara. Acest aspect va fi analizat mai în detaliu în secțiunea următoare.

Secțiunea 6 – Impactul externalizării de către UE a politicilor de control la frontiere asupra dreptului de a părăsi o țară

În această secțiune vom examina măsurile specifice adoptate de UE care au ca efect transferul deciziilor privind accesul pe teritoriul UE în afara teritoriului UE. Accentul va fi pus pe modul în care aceste măsuri sunt puse în aplicare și pe impactul pe care această punere în aplicare îl are asupra statelor în care măsurile sunt executate. Măsurile de externalizare a controlului persoanelor la frontierele UE sunt executate în colaborare cu autoritățile statale din teritoriile unde se efectuează controlul. Astfel, autoritățile din statele terțe își modifică normele, reglementările și practicile pentru a asista UE în urmărirea obiectivelor sale privind controlul persoanelor. Totuși, aceste modificări efectuate de statele terțe pentru a sprijini obiectivele UE pot conduce la încălcări ale drepturilor omului, în special ale dreptului de a părăsi o țară, inclusiv propria țară, ale interzicerii expulzării colective și ale dreptului de a solicita și de a beneficia de azil⁸¹.

Acțiunile statelor terțe sunt adesea rezultatul unor discuții, al consultanței și asistenței acordate de actorii UE. Comunicatul de presă al UE din 22 mai 2013 prin care se anunță o misiune de sprijinire a securității frontierelor în Libia este un bun exemplu în acest sens⁸². Potrivit declarației, UE a efectuat propria evaluare a necesităților privind controlul la frontiera libiană în anul 2012, aceasta constituind baza obiectivului misiunii UE. Obiectivul este acela de a asigura dezvoltarea capacităților pentru a îmbunătăți securitatea frontierelor terestre, maritime și aeriene ale Libiei și un factor extrem de important în acest context este gestionarea fluxurilor de migrație (și protecția drepturilor omului). UE a alocat 30,3 milioane de euro pentru primele 12 luni. Trebuie amintit că, potrivit FRONTEX, „pe parcursul anului 2012, detectarea [de persoane care urmăreau să intre în mod neregulamentar în UE] în zona centrală a Mării Mediterane a crescut în mod constant, atingând un total anual de 10 379 (14 % din total). Majoritatea migranților proveneau din țările din regiunea subsahariană și plecau din Libia.”⁸³ Curtea de la Strasbourg a precizat în Hotărârea Hirsi Jamaa⁸⁴ că încălcările drepturilor omului săvârșite de autoritățile italiene în ceea ce privește colectarea de pe mare și returnarea persoanelor respective în Libia au avut loc, potrivit ministrului italian responsabil, în cadrul acordurilor bilaterale privind controalele la frontiere dintre Italia și Libia. Curtea a mai arătat că, „[d]upă ce a explicat că operațiunile au fost efectuate în temeiul principiului cooperării dintre state, ministrul a declarat că politica de respingere era

⁸¹ A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului (MC), *Hirsi Jamaa și alții împotriva Italiei*, 23 februarie 2012, cererea nr. 27765/09; Moreno-Lax, Violeta, „Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus extraterritorial migration control?”, în *Human Rights Law Review*, 12.3 (2012), p. 574-598.

⁸² *Presse 189, Document 9478/13*, 22 mai 2013, disponibil la http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137189.pdf, accesat la 12 iunie 2013.

⁸³ *FRONTEX Annual Risk Analysis 2013*, disponibil la http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf, p. 20, accesat la 12 iunie 2013.

⁸⁴ *Hirsi Jamaa și alții împotriva Italiei*, 23 februarie 2012, cererea nr. 27765/09.

foarte eficientă în combaterea imigrației neregulamentare” (punctul 13). Având în vedere situația menționată, Misiunea UE de asistență la frontiere pentru sprijinirea securității frontierelor în Libia generează preocupări cu privire la respectarea drepturilor omului și a dreptului de a părăsi o țară, în special în lumina bugetului substanțial alocat acesteia.

Există patru măsuri principale de externalizare a controlului la frontierele UE care au ca efect împiedicarea persoanelor să părăsească țările în care se află dacă destinația lor este Uniunea Europeană:

- vizele;
- sancțiunile aplicate societăților de transport în legătură cu controlul documentelor;
- acordurile de readmisie;
- operațiunile de respingere.

Vizele

Modul în care politica de vize a UE și în special posibilitatea de a călători fără vize a acționat pentru a stimula țările să îi împiedice pe unii dintre cetățenii lor să călătorească a fost deja menționat în secțiunea anterioară. Presiunea exercitată asupra statelor care doresc să își mențină statutul de state scutite de vize pentru a lua măsuri prin care să îi împiedice pe unii dintre cetățenii lor să părăsească țara provine din mai multe surse. De exemplu, Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (LIBE) a Parlamentului European a votat, la 8 aprilie 2013, în favoarea suspendării regimurilor de scutire de vize în cazul unor „creșteri substanțiale și bruște” ale numărului de migranți în situație neregulamentară sau de cereri de azil nefondate. Această prevedere a fost adoptată în noul pachet al UE privind frontierele⁸⁵. Unul dintre aspectele cele mai problematice ale acestor evoluții este acela că presiunile UE au ca rezultat retragerea de către autoritățile statale a facilităților legate de pașapoarte propriilor cetățeni, pe baza elaborării unor profile delictuale pe criterii etnice privind persoanele suspectate că ar putea provoca probleme în UE (a se vedea și secțiunea anterioară). Al treilea raport al Comisiei privind monitorizarea ulterioară liberalizării vizelor pentru țările din Balcanii de Vest oferă informații esențiale cu privire la acest proces de transfer de cunoștințe, cu scopul de a modifica strategiile autorităților statale față de propriii resortisanți⁸⁶. Obiectivul raportului este de a prezenta acțiunile întreprinse în cadrul mecanismului de monitorizare ulterioară liberalizării vizelor (al Comisiei), de a evalua progresele înregistrate în țările relevante din Balcanii de Vest și de a identifica următoarele etape și acțiuni concrete care urmează a fi întreprinse (în special de țările din Balcanii de Vest, pagina 2).

⁸⁵ *Council and the European Parliament reach a provisional agreement on the Schengen Governance legislative package* [Consiliul și Parlamentul European ajung la un acord provizoriu asupra pachetului legislativ privind Guvernanța Schengen], disponibil la http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137348.pdf, accesat la 27 iunie 2013.

⁸⁶ Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, *Al treilea raport privind monitorizarea ulterioară liberalizării vizelor pentru țările din Balcanii de Vest, în conformitate cu declarația Comisiei din 8 noiembrie 2010*, COM(2012) 472 final.

Raportul analizează individual fiecare stat din Balcanii de Vest și subliniază probleme care ar putea influența o decizie a UE de a reintroduce obligativitatea vizelor. În privința Albaniei, prezintă importanța securitatea documentelor și gestionarea frontierelor. Activitatea autorităților albaneze în vederea constituirii unei baze de date care să conecteze punctele de trecere a frontierei și registrul de stare civilă pare să fie considerată un progres. Nu se pune problema motivului pentru care o astfel de bază de date este o idee bună. Majoritatea persoanelor înscrise în registrul de stare civilă albanez sunt albanezi. De ce este important să se înregistreze ieșirile și intrările acestora în baza de date a registrului de stare civilă și de ce este o astfel de înregistrare în concordanță cu dreptul la respectarea vieții private prevăzut în articolul 8 din Convenție? Nu se oferă niciun răspuns la această întrebare și, într-adevăr, problema este evitată în mod sistematic. Imediat după aceste informații despre conectarea bazelor de date, raportul sugerează că Albania trebuie să își consolideze capacitatea de analiză a riscurilor și de evaluare a amenințărilor. Nu este clar cine sau ce anume face obiectul riscului sau al amenințării. În contextul raportului, amenințarea pare să vizeze integritatea sistemului de control la frontiere al UE. Dar elaborarea unor analize de risc și a unor evaluări ale amenințărilor privind albanezii care doresc să își părăsească țara sau să se întoarcă în aceasta pare să implice profilarea anumitor albanezi ca fiind mai îndreptățiți să plece decât alții (întoarcerea nu pare să fie o problemă pentru UE, a se vedea mai jos acordurile de readmisie). În mod similar, în ceea ce privește Bosnia și Herțegovina, accentul se pune pe securitatea documentelor și pe gestionarea frontierelor, inclusiv pe integrarea legislației UE privind gestionarea frontierelor în legislația națională. Pentru "Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei", din nou, există un accent pe conectarea punctelor de trecere a frontierei cu baza de date centrală a Ministerului de Interne, care este separată de baza de date națională pentru străini. Despre Muntenegru se raportează suplimentarea echipamentelor IT și de supraveghere la punctele de trecere a frontierei. În ceea ce privește Serbia, necesitatea de a conecta punctele de trecere a frontierei cu baza de date centrală a Ministerului de Interne este o prioritate. Potrivit Comisiei, schimbul intern de date și de profiluri de risc este în continuare deficitar.

În spatele acestor termeni aparent neutri se află problema schimbului de date, în sensul de a ști ce fel de date se schimbă, despre cine, în ce scop și cu a cui aprobare (aspecte legate de articolul 8 din Convenție), dar și cea a profilelor de risc. Chiar în raport se afirmă că majoritatea solicitanților de azil în UE proveniți din Balcanii de Vest sunt romi. Astfel, în ceea ce privește obiectivele UE, profilul de risc ar putea include etnia dacă acest lucru este necesar pentru atingerea obiectivului. Acest fapt ridică problema compatibilității realizării de profile cu articolul 14 din Convenție (coroborat cu articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție) și cu Protocolul nr. 12 la Convenție, care interzic discriminarea pe motive de origine etnică. În plus, chiar în raport se admite că s-a înregistrat numai o ușoară îmbunătățire a situației romilor din Serbia și că sunt în continuare necesare eforturi serioase, inclusiv resurse financiare, pentru a îmbunătăți statutul și condițiile socio-economice ale romilor. În raport se recunoaște că romii din Serbia continuă să fie cea mai vulnerabilă și marginalizată minoritate. O imagine similară se desprinde în privința romilor din celelalte state din Balcanii de Vest.

Sancțiunile aplicate societăților de transport

Atât timp cât obligația de a deține viză se aplică resortisanților unui stat, legislația UE obligă societățile de transport să se asigure că toate persoanele pe care le transportă în UE dețin vizele necesare. După eliminarea condiției privind vizele, societățile de transport au totuși obligația de a se asigura că pasagerii dețin documente de călătorie valabile, dar obligațiile lor se limitează la aceasta. Raportul Comisiei privind liberalizarea regimului de vize⁸⁷ sugerează că țările din Balcanii de Vest adoptă (în mod corect) măsuri pentru a controla agențiile de turism și societățile de transport „potențial implicate în dezinformarea cetățenilor cu privire la beneficiile regimului de azil”. Despre Bosnia și Herțegovina se raportează că aceasta coordonează acțiuni ale agențiilor sale de punere în aplicare a legii în vederea investigării unor posibile nereguli și că s-a început urmărirea penală împotriva unor persoane (capetele de acuzare nu sunt menționate). „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” a introdus o nouă infracțiune privind înlesnirea utilizării abuzive a regimului de liberalizare a vizelor. Consecințele acestor măsuri, prezentate ca realizări pozitive, potrivit Comisiei, constau în faptul că societățile de turism sunt considerate răspunzătoare pentru acțiunile pasagerilor pe care îi transportă. În afara verificării aspectului dacă pasagerii dețin documente de călătorie valabile, investigarea obiectivelor și a intențiilor pasagerilor depășește competența societăților de turism. Într-adevăr, astfel de demersuri pot constitui o încălcare a contractului. Întrucât atribuie societăților răspunderea pentru acțiunile pasagerilor după încheierea călătoriei, legislațiile statelor din Balcanii de Vest le impun acestora sarcina imposibilă de a încerca să ghicească pe care pasageri să îi transporte și cărora să le refuze transportul. În cazul în care aceste societăți utilizează profilurile de risc bazate pe etnie, care par să fie susținute într-o altă secțiune a raportului, ele vor încălca legislația națională împotriva discriminării, iar statul lor ar putea să încalce prevederile Convenției ca urmare a faptului că nu le controlează⁸⁸.

Societățile de transport nu sunt lăsate complet singure în încercarea de a stabili pe care pasageri să îi transporte și pe care să îi refuze. În anul 2004, UE a creat o rețea de ofițeri de legătură în materie de imigrație (OLI)⁸⁹, compusă din reprezentanți ai statelor membre care sunt trimiși într-o țară terță cu scopul de a facilita aplicarea măsurilor adoptate de UE pentru combaterea imigrației neregulate. Rapoartele privind activitățile acestei rețele nu sunt publice, iar atunci când se comunică informații în urma unor solicitări în temeiul accesului liber la informații, acestea sunt parțiale⁹⁰. Ca răspuns la o serie de întrebări ale Parlamentului European referitoare la activitățile OLI în Africa, Consiliul a răspuns oferind numai informații vagi cu privire la aceste activități⁹¹. Astfel, este dificil să se contureze o imagine clară a impactului rețelei europene a OLI asupra

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ A se vedea Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului European, „Airlines are not immigration authorities” [Companiile aeriene nu sunt autorități de imigrație], în *Human Rights Comment*, 12 octombrie 2010, disponibil la http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=85, accesat la 27 iunie 2013.

⁸⁹ Regulamentul nr. 377/2004 privind crearea unei rețele de ofițeri de legătură în materie de imigrație (JO L 64, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 244), cu modificările ulterioare.

⁹⁰ De exemplu: Documentul Consiliului nr. 8088/12 privind raportul OLI referitor la Ucraina, 3 aprilie 2012.

⁹¹ Documentul Consiliului nr. 16415/07, 11 decembrie 2007.

persoanelor care încearcă să fugă din țara lor. Totuși, din informațiile disponibile rezultă că una dintre activitățile OLI pare a fi asistarea societăților de transport în stabilirea valabilității documentelor prezentate de potențialii pasageri și a aspectului dacă aceștia sunt potriviți să călătorească.

Acordurile de readmisie

UE a încheiat acorduri de readmisie cu toate țările din Balcanii de Vest⁹². La 23 februarie 2011, Comisia a emis o Comunicare referitoare la evaluarea acordurilor privind readmisia ale UE în general⁹³. Obiectivul acordurilor de readmisie ale UE este de a facilita expulzarea persoanelor nedorite din UE, în primul rând în statul lor de origine (pentru resortisanții părților la acord) și în al doilea rând în statul în care persoanele nedorite au avut ultima reședință înainte de a ajunge în UE (pentru resortisanții țărilor terțe care au tranzitat teritoriul unei părți la acordul de readmisie înainte de a ajunge pe teritoriul celeilalte). Cu privire la a doua categorie, așa cum însăși Comisia recunoaște, „toate țările terțe manifestă o aversiune profundă față de clauza [privind resortisanții țărilor terțe], susținând că nu pot fi făcute responsabile pentru cetățenii unor țări terțe și că, prin urmare, nu au obligația de a readmite astfel de persoane”⁹⁴.

Potrivit datelor furnizate de Comisie în această evaluare⁹⁵, în anul 2009 (ultimul an pentru care sunt furnizate date), 62 675 de albanezi au fost expulzați în Albania din state membre ale UE, 845 de bosniaci au fost expulzați în țara lor, 4 105 sârbi, 1 065 de cetățeni ai „Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei” și 155 de muntenegreni au fost de asemenea expulzați în statele lor. Comisia nu a fost în măsură să stabilească dacă aceste expulzări au avut loc în conformitate cu acordurile de readmisie încheiate cu țările respective. În ceea ce privește resortisanții unor țări terțe, UE a expulzat 1 175 dintre aceștia în Ucraina în anul 2009, în temeiul acordului cu această țară. Comisia consideră că acordurile de readmisie reprezintă un instrument important în combaterea migrației neregulate⁹⁶. Totuși, una dintre problemele cu care se confruntă UE în legătură cu expulzarea persoanelor de pe teritoriul statelor membre o reprezintă modalitatea de a se asigura că aceste persoane nu se întorc ulterior în UE. O soluție este introducerea numelor persoanelor expulzate în baza de date SIS II, pentru a li se refuza intrarea. Statisticile privind motivele de refuz de intrare în UE pentru resortisanții albanezi citate în secțiunea anterioară indică faptul că aceasta pare a fi o practică obișnuită în ceea ce îi privește pe resortisanții țării respective.

⁹² Intrare în vigoare: în Albania la 1 mai 2006, iar în toate celelalte state la 1 ianuarie 2008 [SEC(2011) 209].

⁹³ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, *Evaluarea acordurilor privind readmisia ale UE*, COM(2011) 76 final.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 9.

⁹⁵ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – *Evaluarea acordurilor privind readmisia ale UE*, SEC(2011) 211.

⁹⁶ COM(2011) 76 final, p. 4.

Raportul Comisiei privind liberalizarea vizelor⁹⁷ subliniază importanța integrării persoanelor returnate pentru țările din Balcanii de Vest. Acesta salută implementarea în Serbia a unei strategii de reintegrare care include o bază de date pentru urmărirea accesului persoanelor returnate la serviciile publice. Compatibilitatea acestei baze de date cu dreptul la respectarea vieții private (articolul 8 din Convenție) este îndoielnică. Criteriul de urmărire a accesului cetățenilor la serviciile publice, întemeiat pe faptul că aceștia au fost expulzați dintr-o altă țară, este arbitrar. Aspectul legat de scopul urmăririi este de asemenea foarte discutabil. Dacă cetățenii care sunt expulzați dintr-o țară străină nu utilizează servicii publice, care este consecința? De asemenea, Comisia raportează în mod pozitiv faptul că Serbia a deschis trei centre de primire pentru persoanele returnate. Repartizarea unor locuințe sociale persoanelor aflate în dificultate, eventual pentru că au fost expulzate dintr-o țară străină, constituie întotdeauna o bună utilizare a fondurilor publice. Cu toate acestea, utilizarea termenului „centre de primire”, o expresie folosită de obicei pentru solicitanții de azil și care implică adesea un element de detenție, este îngrijorătoare. Aceste centre de primire nu par a fi echivalentul locuințelor sociale pentru persoanele aflate în dificultate. Raportul arată de asemenea că „accesul persoanelor returnate la locuri de muncă, educație, formare și calificări profesionale recunoscute este în continuare limitat”⁹⁸. Realitatea este că persoanele returnate sunt probabil romi, că este posibil ca aceștia să fi depus în state ale UE cereri de azil care au fost respinse și că motivele invocate în cererile lor de azil erau probabil legate de discriminarea cumulativă, mergând până la persecuție. Recunoașterea lipsei unor progrese semnificative în privința incluziunii sociale a romilor în Balcanii de Vest subminează caracterul adecvat al măsurilor propuse de Comisie pe care țările de origine ar trebui să le adopte pentru a-i împiedica pe cetățenii lor să își părăsească țara în cazul în care autoritățile suspectează că aceștia, potrivit termenilor utilizați de Comisie, vor „abuza” de liberalizarea vizelor, părăsind din nou țara. Se constată o incoerență vecină cu ipocrizia în ce privește fondul raportului Comisiei.

În privința resortisanților din țări terțe, situația ar putea fi chiar mai problematică. Atunci când sunt trimiși într-o altă țară decât cea proprie, de exemplu în Ucraina, aceștia au puține șanse de a fi integrați în țara respectivă. Într-adevăr, este probabil ca Ucraina să dorească să îi expulzeze mai departe, în statul lor de origine, dacă acest lucru este posibil. Totuși, în timp ce autoritățile ucrainene analizează posibilitatea expulzării acestor resortisanți din țări terțe în alte state, trebuie să facă ceva cu ei. Dacă acestor persoane li se permite să aleagă liber, există o mare probabilitate ca ele să încerce să se întoarcă în UE din țara în care tocmai au fost expulzate. Pentru a împiedica astfel de deplasări, o opțiune este aceea de a le plasa în custodie publică în vederea expulzării. Totuși, custodia publică este de asemenea o opțiune costisitoare. Nu este deci surprinzător faptul că, potrivit Global Detention Project, o inițiativă de cercetare interdisciplinară desfășurată de Graduate Institute din Geneva, în anul 2011 UE a alocat 30 de milioane de euro pentru construirea a nouă centre de detenție noi în Ucraina⁹⁹.

⁹⁷ COM(2012) 472 final, p. 13.

⁹⁸ COM(2012) 472 final, p. 13.

⁹⁹ Global Detention Project, *Ukraine detention profile*, disponibil la <http://www.globaldetentionproject.org/de/countries/europe/ukraine/introduction.html>, accesat la 12 iunie 2013.

Operațiunile de respingere

Raportorul special al ONU pentru drepturile migranților a declarat în raportul său privind controalele la frontierele UE:

„În ceea ce privește frontiera cu Grecia, autoritățile italiene au confirmat că împiedică debarcarea migranților în situație neregulamentară de pe navele care vin din Grecia, obligându-i astfel să se întoarcă în Grecia. M-am întâlnit cu migranți afgani minori care trecuseră prin Grecia și care făcuseră obiectul unor astfel de operațiuni de respingere. Acest fapt a fost justificat ca fiind un caz de punere în aplicare a acordului de readmisie încheiat între Grecia și Italia în anul 1999 și a fost descris ca o practică normală între statele Schengen [...]. [Având în vedere mărturiile pe care le-am] auzit de la migranții care au tranzitat prin Grecia cu privire la violența xenofobă extremă împotriva migranților, Italia ar trebui să interzică în mod oficial practica „operațiunilor de respingere” informale automate în Grecia”¹⁰⁰.

„În legătură cu aceasta, solicit în mod ferm autorităților elene să ia toate măsurile necesare pentru a combate discriminarea împotriva migranților. Sunt profund îngrijorat de violența xenofobă larg răspândită și de atacurile împotriva migranților din Grecia și condamn cu fermitate reacția inadecvată a agențiilor de punere în aplicare a legii pentru a pune capăt acestei violențe și pentru a-i pedepsi pe cei responsabili”¹⁰¹.

Operațiunile de respingere sunt măsuri pe care statele le adoptă, precum în cazul subliniat de Raportorul special al ONU, pentru a împiedica persoanele să intre pe teritoriul lor, respingându-le înapoi în teritoriul pe care tocmai l-au părăsit sau pe care au încercat să îl părăsească. Practica a fost incriminată ca fiind incompatibilă cu interzicerea expulzărilor colective (articolul 4 din Protocolul nr. 4 la Convenție) și cu articolul 3, referitor la interzicerea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante, prevăzute de Convenție¹⁰². Aceasta poate constitui de asemenea o încălcare a articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție, întrucât efectul este acela de a împiedica persoanele să părăsească țara în care se află. În Raportul său general pentru anul 2011 (cel mai recent raport disponibil), FRONTEX publică o listă de activități

¹⁰⁰ *UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his third country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Italy, 8 October 2012* [Raportorul special al ONU pentru drepturile fundamentale ale migranților își încheie vizita în a treia țară în cadrul studiului său regional privind drepturile fundamentale ale migranților la frontierele Uniunii Europene: Italia, 8 octombrie 2012], disponibil la <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12640&LangID=E>, accesat la 24 mai 2013.

¹⁰¹ *UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes the fourth and last country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Greece, 3 December 2012* [Raportorul special al ONU pentru drepturile fundamentale ale migranților își încheie vizita în a patra și ultima țară în cadrul studiului său regional privind drepturile fundamentale ale migranților la frontierele Uniunii Europene: Grecia, 3 decembrie 2012], disponibil la <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12858&LangID=E>, accesat la 24 mai 2013.

¹⁰² Curtea Europeană a Drepturilor Omului (MC), *Hirsi Jamaa și alții împotriva Italiei*, 23 februarie 2012, cererea nr. 27765/09.

operaționale comune desfășurate în anul respectiv¹⁰³. Aceasta a efectuat șase operațiuni la frontierele maritime – 365 de zile în apele Oceanului Atlantic, între țările din Africa de Nord-Vest și Insulele Canare, 228 de zile în Marea Mediterană de Vest, 45 de zile în porturi din Marea Mediterană de Vest (nu există nicio indicație privind aspectul dacă acestea se află pe teritoriul UE sau în afara lui), 315 zile în Marea Mediterană Centrală, 271 de zile în Marea Mediterană Centrală (Marea Ionică) și o operațiune permanentă în Marea Mediterană de Est. Ocaziile pentru operațiuni de respingere sunt destul de numeroase. Italia, statul cu privire la care Curtea de la Strasbourg a constatat că și-a încălcat obligațiile privind drepturile omului prevăzute în Convenție în legătură cu operațiunile de respingere către Libia din anul 2009, a participat la toate operațiunile și a condus efectiv ambele operațiuni din Marea Mediterană Centrală. Aceste operațiuni par să fie în concordanță cu cele cu privire la care a colectat probe Raportorul special al ONU.

În sfârșit, în această categorie trebuie reținută una dintre operațiunile comune la frontierele terestre coordonate de FRONTEX, la care au participat trei state ale UE (Austria, Polonia și România) și care s-a desfășurat timp de peste 29 zile exclusiv la frontiera terestră dintre Republica Moldova și Ucraina (niciuna dintre acestea nu este stat membru al UE, dar se pare că ambele au participat de asemenea la acțiune)¹⁰⁴.

Concluzie

Rolul UE de actor în politicile de control la frontiere și în legislațiile și practicile altor state s-a extins și s-a dezvoltat în secolul XXI. Fără a aduce atingere angajamentului UE față de drepturile omului și libertățile fundamentale, compatibilitatea activităților acestora care determină alte state să efectueze, fie singure, fie cu participarea unor state ale UE, acțiuni la frontiere care încalcă articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție (dreptul oricărei persoane de a părăsi țara în care se află) este discutabilă. Instrumentalizarea politicii privind vizele UE, în special stimulentele călătoriilor fără vize, a fost mult discutată. Statele care urmăresc să obțină sau să își păstreze statutul de state scutite de vize pentru cetățenii lor sunt încurajate de instituțiile UE, de obicei de Comisie, să întreprindă acțiuni care ar putea încălca dreptul propriilor cetățeni de a părăsi țara, cum ar fi retragerea facilităților legate de pașapoarte. La inițiativa instituțiilor UE, societățile de turism sunt încurajate să verifice sau sunt amenințate cu urmărirea penală dacă nu verifică scopurile pentru care clienții lor potențiali doresc să le utilizeze serviciile. În cadrul acordurilor de readmisie, nu numai că UE expulzează cetățeni în țările lor de origine, dar obiectul principal al acestor acorduri este expulzarea inclusiv a resortisanților unor țări terțe în țările menționate. Pentru a se asigura că persoanele expulzate de UE nu se întorc pe teritoriul Uniunii, aceasta plătește pentru centre de detenție a resortisanților din țări terțe și încurajează statele vecine să implementeze sisteme elaborate de supraveghere pentru a se asigura că cetățenii lor rămân unde sunt. În sfârșit, atunci când celelalte măsuri sunt insuficiente, polițiști de frontieră din

¹⁰³ FRONTEX, *General report 2011* [Raportul general pentru anul 2011], disponibil la http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf, p. 41, accesat la 16 iunie 2013.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 43.

state membre ale UE, coordonați de FRONTEX, efectuează operațiuni pe mare, care sunt destinate să țină persoanele departe de frontierele UE, precum și la frontierele terestre dintre state terțe, cu scopul de a se asigura că resortisanți din țări terțe nu ajung niciodată la frontierele UE aflate la sute de kilometri distanță.

Niciuna dintre aceste măsuri nu este lipsită de probleme în ceea ce privește dreptul fiecărei persoane de a părăsi propria țară. Fiecare dintre măsurile și politicile adoptate exercită o presiune în direcția împiedicării persoanelor să își părăsească țările și a încurajării statelor terțe să desfășoare aceste acțiuni de o concordanță îndoielnică cu drepturile omului în ceea ce le privește.

Concluzii generale

Acest document tematic analizează dreptul oricărei persoane de a părăsi țara în care se află. Acesta este un drept fundamental recunoscut în repetate rânduri în tratatele ONU privind drepturile omului și în documentele regionale similare, nu în ultimul rând pentru că multe alte drepturi ale omului sunt dependente de el. Refugiatul nu poate obține protecție dacă nu își poate părăsi propria țară. Persoana care se teme de tortură, de pedepse sau tratamente inumane ori degradante într-o țară va trebui să își exercite dreptul de a părăsi țara respectivă pentru a găsi refugiu în altă parte. Cu toate acestea, dreptul de a părăsi propria țară, care a fost atât de important în Europa de-a lungul secolului XX, a intrat în prezent în conflict cu politicile privind frontierele și imigrația ale multora dintre statele care au fost cele mai puternice susținătoare ale drepturilor omului și libertăților fundamentale înainte de anul 1989 și de sfârșitul Războiului Rece. Principala problemă o constituie eforturile a mai multe state europene, în majoritate state membre ale Uniunii Europene, și multe dintre politicile puse în aplicare prin intermediul instrumentelor UE, de a muta controlul efectiv al propriilor frontiere dincolo de granițele lor teritoriale, în teritoriile vecinilor lor, în marea liberă sau chiar mai departe. Obiectivul acestor state este de a încerca să se asigure că potențialii migranți nedorți nu ajung la frontierele teritoriilor lor. Cu toate acestea, victima colaterală este dreptul fundamental de a părăsi o țară, inclusiv propria țară.

Lunga istorie a dreptului fundamental de a părăsi o țară este prezentată în acest document tematic. Dreptul în cauză se regăsește nu numai în Declarația universală a drepturilor omului și în Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, ci și în Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială. Acesta se regăsește de asemenea în articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a fost chemată să se pronunțe cu privire la conformitatea a mai multe tipuri de interdicții de a călători cu dreptul de a părăsi propria țară. Aceasta a susținut în mod constant că dreptul de a părăsi propria țară este esențial și că orice atingere adusă acestui drept trebuie să fie justificată în conformitate cu un scop legitim recunoscut în dreptul internațional și trebuie să fie necesară pentru realizarea scopului respectiv. Curtea a ridicat problema dacă încercarea de a ajuta guvernele altor state să pună în aplicare propria legislație privind imigrația, de exemplu interzicând unui cetățean care a fost expulzat dintr-un alt stat să părăsească țara, este

un scop legitim. Nu în ultimul rând, aceasta constituie în sine o atingere care are ca efect împiedicarea persoanei să călătorească în general. În plus, Curtea nu a fost convinsă că scopul invocat de stat, acela ca alți cetățeni ai statului să nu facă obiectul unor controale suplimentare efectuate de țara terță, era legitim. Curtea de Justiție a Uniunii Europene, analizând cazuri similare, în care niște cetățeni au făcut obiectul unor interdicții de a călători care îi împiedicau să părăsească o țară, a considerat că numai un motiv serios de ordine publică ar putea justifica astfel de acțiuni.

Legătura dintre dreptul de a părăsi o țară și celelalte drepturi ale omului, cum ar fi dreptul de a solicita și de a beneficia de azil, este esențială. Dacă persoanele nu pot părăsi o țară, acestea nu pot solicita azil într-o altă țară în caz de persecuție, tortură, pedeapsă cu moartea sau pedepse sau tratamente inumane ori degradante. Dreptul de a părăsi propria țară nu este limitat la cetățeni, ci se aplică și străinilor, indiferent de statutul lor de imigranți într-o țară. Acest lucru este clar prevăzut atât în instrumentele internaționale privind drepturile omului, cât și în documentele europene similare. În plus, interdicția de a părăsi o țară face de asemenea obiectul principiului nediscriminării. Practicile recente din Europa au dat naștere la preocupări serioase că unele dintre persoanele care fac obiectul unor interdicții de a călători sunt supuse acestui tratament pe baza etniei lor, și anume etnia romă. Acesta este rezultatul eforturilor depuse de unele țări din jurul vecinilor lor mai bogăți din UE pentru a încerca să prevină părăsirea țării de către membrii acestei minorități excluse din punct de vedere social, de teama că aceștia ar putea solicita azil în altă parte în Europa. Aspectul menționat este problematic mai ales într-un moment în care statele din Balcanii de Vest au reușit să obțină pentru cetățenii lor dreptul de a călători fără vize în UE. Creșterea numărului cererilor de azil depuse de resortisanții lor, în special de etnie romă, în țările UE a generat fricțiuni și apeluri ale unor state UE la retragerea dreptului de a călători fără vize pentru resortisanții acestor țări. Una dintre consecințele acestui fapt pare a fi aceea că resortisanților țărilor din Balcanii de Vest care sunt expulzați din UE li se retrag pașapoartele. Cei care se pregătesc să părăsească țara pot face obiectul unor anchete desfășurate de autoritățile din țara respectivă cu privire la obiectivele lor legate de plecare. Etnia pare să aibă un rol important în alegerile autorităților statale în ceea ce privește retragerea facilităților legate de pașapoarte, fie direct, fie indirect. Aceste acțiuni ale autorităților statale, desfășurate într-un efort de a-și mulțumi vecinii, ilustrează legătura dintre dreptul de a părăsi un stat și dreptul de a solicita și de a beneficia de azil.

În sfârșit, măsurile UE de a „împinge în amonte” controalele privind imigrația și de a le desfășura în state terțe au agravat situația în ceea ce privește măsurile statale care aduc atingere dreptului de a părăsi o țară. Patru tipuri de măsuri adoptate de UE se evidențiază ca fiind deosebit de importante: în primul rând, obligația de a deține viză și modul în care statele UE stabilesc țările ai căror resortisanți sunt supuși obligației de a deține viză, precum și modul în care funcționarii acestora pun în aplicare procesul de eliberare a vizelor aduc în prim-plan problema dreptului de a părăsi o țară, cel puțin în măsura în care țara de destinație este un stat UE. Sancțiunile aplicate societăților de transport și controlul documentelor în porturile de ieșire din state terțe au de asemenea efectul de a aduce atingere dreptului de a părăsi o țară, în măsura în care persoanele urmăresc să călătorească spre destinații din UE. Acordurile de readmisie au și ele un

rol în crearea unor condiții în care dreptul de a părăsi o țară poate fi încălcat. Acest lucru se întâmplă în cazul în care acordurile de readmisie se aplică inclusiv resortisanților unor țări terțe și sunt legate de finanțarea unor centre de detenție pe teritoriul părții mai defavorizate. Obiectivul unei astfel de finanțări pentru centre de detenție este în mod clar acela de a încerca să se evite ca persoanele expulzate în temeiul unui acord de readmisie să revină în statul UE, prin exercitarea dreptului lor de a părăsi o țară. Există indicii îngrijorătoare privind posibilitatea ca anumite țări din vecinătatea UE să utilizeze astfel de finanțări pentru centre de primire pentru propriii resortisanți astfel expulzați, ridicând și mai multe întrebări cu privire la respectarea dreptului la libertate (articolul 5 din Convenție). În sfârșit, implicarea autorităților statale din statele UE, cu coordonarea FRONTEX, în operațiuni de respingere în cadrul cărora persoane care încearcă să ajungă în UE sunt supuse unor expulzări colective înapoi la punctul de plecare a făcut obiectul unor condamnări de către Curtea de la Strasbourg și de către alte instituții competente în domeniul drepturilor omului. Aceasta este o negare flagrantă a dreptului de a părăsi o țară și astfel de practici sunt în mod clar în contradicție cu articolul 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție.

Toate statele membre ale Consiliului Europei trebuie să se asigure că își respectă obligațiile asumate în domeniul drepturilor omului, așa cum sunt acestea prevăzute în special în Convenție. Astfel, dreptul de a părăsi o țară, inclusiv propria țară, este un drept fundamental și este de asemenea inclus în dreptul la respectarea vieții private și de familie prevăzut în articolul 8 din Convenție. În plus, dreptul de a părăsi propria țară trebuie să fie garantat în mod egal cetățenilor și străinilor și nu trebuie să facă niciodată obiectul unei atingeri motivate de discriminare rasială. În aplicarea controalelor la frontiere și a celor privind imigrația, toate statele membre ale Consiliului Europei trebuie să își examineze sau reexamineze legislațiile, politicile și practicile, în scopul de a le alinia pe deplin cu Convenția și cu jurisprudența Curții, în special în ceea ce privește următoarele aspecte:

- eliberarea documentelor de călătorie și legitimitatea oricăror obstacole în calea eliberării acestora;
- validitatea legislației, a politicilor și a practicilor privind retragerea sau refuzul de a elibera documente de călătorie cetățenilor, pentru a se asigura că acestea sunt în deplină concordanță cu dreptul de a părăsi o țară prevăzut de Convenție;
- acele state în care au fost înregistrate încălcări ale dreptului de a părăsi o țară trebuie să se preocupe în mod special să garanteze că legislația lor și aplicarea acesteia sunt în concordanță cu obligațiile lor privind drepturile omului;
- nu trebuie să existe nicio discriminare pe criterii etnice, directă sau indirectă, în ceea ce privește dreptul de a părăsi țara, indiferent de îndoielile pe care funcționarii publici le-ar putea avea cu privire la intențiile persoanelor care părăsesc țara;
- statele UE trebuie să își revizuiască legislația, politicile și practicile privind controlul la frontiere și controlul imigrației, pentru a se asigura că acestea nu constituie și nu stabilesc stimulente pentru alte state să aducă atingere dreptului fiecărei persoane de a părăsi țara în care se află;

- statele UE, individual și împreună, trebuie să oprească, cu efect imediat, operațiunile de respingere care împiedică persoanele să își părăsească țara de origine sau să ajungă în UE și să își exercite dreptul fundamental de a solicita și de a beneficia de azil.