

Aprob _____/semnat/ _____

Ceslav PANICO

Avocatul Poporului (Ombudsmanul)

„ 18 ” 05 2022

Raport nr.1
privind monitorizarea respectării drepturilor persoanelor străine
din Ucraina în contextul stării de urgență
pentru perioada 25 februarie – 30 aprilie 2022

18 mai 2022

Acest Raport a fost elaborat în cadrul Oficiului Avocatului Poporului cu implicarea membrilor Consiliului Consultativ de prevenire a încălcării drepturilor persoanelor refugiate din Ucraina, creat pe lângă Oficiul Avocatului Poporului.

Organizații și grupuri de inițiative implicate în procesul de monitorizare și raportare a respectării drepturilor refugiaților și refugiatelor din Ucraina:

- Oficiul Avocatului Poporului (OAP);
- Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității;
- Centrul de Drept al Avocaților;
- Centrul de Politici și Reforme din Moldova (CPR);
- Moldova Pentru Pace;
- Promo-LEX;
- Centrul de Drept al Femeilor (CDF);
- Institutul de Reforme Penale (IRP);
- Centrul Memoria;
- Centrul pentru Politici, Inițiative și Cercetări Platforma;
- Coaliția pentru Incluziune și Nediscriminare.

Persoană de contact:

Carolina Cazaciuc, șef-adjunct al Direcției Gestionarea și Investigarea Cererilor din cadrul a Oficiului Avocatului Poporului

Email: carolina.cazaciuc@ombudsman.md

CUPRINS

Abrevieri	4
Sumar executiv	5
1. Aspecte generale	8
1.1. Protecția temporară	8
1.2. Mecanismul legal de gestionare a afluxului de străini refugiați.....	10
1.3. Centrul Unic de Gestionarea a Crizei.....	11
1.4. Reglementarea plasamentului persoanelor străine sub protecție temporară	11
2. Aspecte practice	12
2.1. Traversarea frontierei de stat	12
2.2. Dreptul de aflare vs dreptul de ședere	13
2.3. Transportarea	14
2.4. Cazarea	14
2.5. Standardele minime de cazare	16
2.5.1. Cazarea prin prisma nediscriminării.....	18
2.5.2. Cazarea în afara centrelor de plasament	21
3. Asistența medicală	22
4. Accesul la angajare în câmpul muncii.....	23
5. Copiii.....	24
6. Concluzii	26
7. Recomandări Guvernului și Comisiei pentru Situații Excepționale.....	26

Abrevieri

MAI - Ministerul Afacerilor Interne

CSE - Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova

ANAS – Agenția Națională de Asistență Socială

BMA – Biroul Migrație și Azil

ONU – Organizația Națiunilor Unite

UE – Uniunea Europeană

CUGC - Centrul Unic de Gestionare a Crizei

ANTA - Agenția Națională Transport Auto

STAS – Structura teritorială de asistență socială

MMPS - Ministerul Muncii și Protecției Sociale

MS – Ministerul Sănătății

ANOFM - Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă

Sumar executiv

Declanșarea conflictului armat în Ucraina a generat un aflax sporit de refugiați și refugiate la frontiera moldo-ucraineană, fapt ce a creat o situație fără precedent pentru Republica Moldova. În aceste condiții, autoritățile naționale au fost puse în situația de a acționa urgent în vederea asigurării unei gestionări eficiente a fluxurilor de persoane refugiate pe segmentul de intrare-ieșire și de a asigura respectarea drepturilor persoanelor strămutate din Ucraina pe teritoriul țării noastre. Acțiunile, în totalitatea lor, urmau să răspundă standardelor ONU privind starea de urgență, priorităților și indicatorilor acestora¹.

Potrivit datelor oficiale prezentate de către Ministerul Afacerilor Interne (MAI), numărul cetățenilor ce au intrat pe segmentul MD-UA, începând cu data de 24.02.2022 până la data de 17.05.2022 este de 464.358 persoane, dintre care au ieșit deja din Republica Moldova un număr de 364.325 de persoane, au rămas pe teritoriul RM 86.251 persoane, dintre care 82.530 cetățeni ucraineni și 3.721 cetățeni ai altor țări².

Pe parcursul a două luni consecutive Statul a fost pus în situația de a-și mobiliza și spori eforturile în mod urgent, pentru a putea gestiona eficient și sigur atât tranzitul persoanelor strămutate, cât și plasamentul temporar al acestora pe teritoriul Republicii Moldova, asigurând minimul necesar de servicii și bunuri. În situația dată, autoritățile publice centrale/locale precum și cetățenii de rând au demonstrat o mobilizare semnificativă, spontană și pro-activă, fără precedent în istoria țării. Astfel, atât autoritățile publice de diferit nivel – național și local, cât și societatea civilă și cetățenii și-au unit eforturile în încercarea de a face față cât mai eficient situației create.

Scopul prezentului Raport este de a monitoriza respectarea drepturilor persoanelor strămutate din Ucraina din perspectiva și în baza standardelor internaționale și naționale în domeniul protecției străinilor, în particular a garanțiilor ce survin urmare a aplicabilității unor forme de protecție a străinilor pe teritoriul Republicii Moldova, precum și identificarea practicilor negative și/sau a neajunsurilor, care duc la restrângerea sau chiar suprimare directă sau indirectă acestor garanții.

Obiectivul urmărit în cadrul Raportului, este de a constata deficiențele întâmpinate în procesul de gestionare a străinilor și de a formula recomandări pentru autoritățile publice responsabile de asigurarea drepturilor acestora.

Pentru realizarea activităților de expertizare și acordare de consultanță pe segmentul problemelor legate de respectarea drepturilor persoanelor refugiate din Ucraina, Avocatul Poporului, Cezlav

¹ <https://emergency.unhcr.org/entry/81190/emergency-priorities-and-related-indicators> ;

² <https://www.mai.gov.md/ro/news/sinteza-ministerului-afacerilor-interne-pentru-17-mai-2022-ora-1000>

Panico, a dispus crearea temporară pe lângă Oficiul Avocatului Poporului a *Consiliului Consultativ de prevenire a încălcării drepturilor persoanelor refugiate din Ucraina* (în continuare Consiliul Consultativ). Consiliul Consultativ și-a început activitatea la 11 martie 2022 și întrunește reprezentanți ai Oficiului Avocatului Poporului, membri ai Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, membri ai societății civile implicați în procesul de monitorizare și asistență a persoanelor refugiate în Republica Moldova.

Metodologia de monitorizare:

Monitorizarea a fost centrată pe identificarea sistemului de protecție a drepturilor și libertăților străinilor refugiați, pe analiza legislației, standardelor existente în domeniul gestionării unui aflux de străini/refugiați, tuturor dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova (CSE), regulamentelor centrelor de plasament temporar pentru refugiați, analiza serviciilor oferite de către centre și colectarea de date.

Metodologia de monitorizare a cuprins:

- **documentarea din oficiu** prin stabilirea obiectivelor procesului de monitorizare, aprobarea planului de monitorizare, stabilirea echipelor de monitorizare în teren; pregătiri în grupul de lucru, colectarea, sistematizarea și analiza informațiilor din sursele publice și mass-media și din alte surse disponibile, elaborarea și expedierea demersurilor necesare, studierea informațiilor prezentate, sistematizarea și prelucrarea acestora, studierea, analiza standardelor internaționale și a practicii europene cu privire la drepturile omului/protecția străinilor și a refugiaților; analiza legislației pertinente și a regulamentelor interne;
- **realizarea vizitelor de monitorizare** la 10 puncte de trecere a frontierei de stat pe segmentul UA-RM/RM-RO și la 36 centre de plasament temporar pentru refugiați, atât din mun. Chișinău, cât și din 13 raioane ale țării (Anenii-Noi, Basarabeasca, Bălți, Cahul, Comrat, Dondușeni, Drochia, Hîncești, Ialoveni, Ocnîța, Orhei, Ștefan-Vodă și Taraclia). Vizitele de monitorizare au fost realizate în centrele de plasament temporar, aprobate prin ordine ale Agenției Naționale de Asistență Socială (ANAS).;
- **discuții cu refugiați și actorii publici** (aproximativ cu 500 de persoane, și cu aproximativ 70-80 gestionari ai centrelor de plasament), precum și
- **activitatea analitică** încadrată în elaborarea Raportului tematic.

Perioada de monitorizare a cuprins 24 februarie – 30 aprilie 2022. Raportul reprezintă produsul Oficiului Avocatului Poporului, care a fost consultat cu membrii Consiliului Consultativ.

Principalele constatări în urma monitorizării

Una din primele constatări identificate în cadrul monitorizării se referă la lipsa, la nivel național, a unui act legal ce ar fi constatat afluxul sporit de străini, ceea ce a dus la lipsa determinării statutului străinilor din Ucraina și inaplicabilitatea Mecanismului național de gestionare unitară

și coerentă a situației în eventualitatea unui aflux sporit de străini, mecanism aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1146/2017.

Rolul Centrului Unic de Gestionare a Crizei (CUGC) în contextul intervențiilor autorităților naționale rămâne a fi unul important în gestionarea unitară și coerentă a situației. Totuși, până la momentul actual se constată că rolul CUGC rămâne a fi unul mai degrabă formal, întrucât acesta nu dispune de o strategie pro-activă de acțiune pe termen mediu și lung.

De asemenea se constată lipsa unor reglementări cu privire la cazarea persoanelor străine care s-ar afla în protecție temporară pe teritoriul Republicii Moldova, care ar include și determinarea unor standarde minime și a proceduri de cazare. Eventual, condițiile de accesare în asemenea centre ar putea fi condiționate proporțional de către Stat.

Gestionarea procesului de traversare a frontierei de stat la fel se constată a fi una cu multe probleme și lipsită de un proces managerial integrat. O problemă majoră este infrastructura defectuoasă a punctelor de trecere a frontierei și capacitatea lor operațională redusă, fapt care nu permite accesul în același timp a unui număr sporit de persoane, precum și numărul insuficient de personal raportat la acesta.

La fel, se constată lipsa unui concept de organizare a transportării persoanelor refugiate străine, în cazul unui aflux spontan, concept care să răspundă deopotrivă cerințelor referitor la securitatea persoanelor și intenția acestora de a tranzita teritoriul RM sau de a rămâne temporar pe teritoriul țării.

De asemenea, se constată aplicabilitatea neproporțională a mecanismului intersectorial de protecție a copiilor³ neînsoțiți cu vârsta de 16-18 ani, care intenționează să traverseze teritoriul țării, iar acest fapt creează premise de încălcare a liberei circulații - Statului îi rămâne, în acest sens, doar asigurarea tranzitului în siguranță a minorilor.

O altă constatare se referă la condiția înregistrării străinilor din Ucraina, prevăzută în Dispoziția 14 din 14.04.22, care ar fi una nejustificată, în condițiile în care, dreptul de ședere se acordă străinului pe perioada de 1 an, odată cu acordarea protecției temporare⁴.

³ Dispoziția CSE nr.14 din 14.04.22

⁴ Directiva 2001/55/CE;

1. Aspecte generale

1.1. Protecția temporară

1. Apariția bruscă a unui aflux masiv și spontan de persoane strămutate în Republica Moldova din cauza conflictului armat în Ucraina, a făcut ca țara noastră să devină involuntar gazdă și/sau teritoriu de tranzit pentru persoanele care au fugit din țara vecină. Acest fapt ar prezuma depășirea capacității *Direcției azil și integrare a Biroului migrație și azil (BMA) de soluționare a cererilor individuale privind recunoașterea statutului de refugiat sau de acordare a protecției umanitare, în condițiile și în termenele prevăzute de Lege,*⁵ creând premisele necesare aplicării protecției temporare pentru persoanele refugiate din Ucraina. În acest context, protecția temporară apare ca fiind o măsură excepțională⁶, menită să asigure protecție imediată, *în cazul unui aflux masiv și spontan de persoane strămutate, care nu se pot întoarce în țara de origine, dacă există riscul ca sistemul de azil să nu poată procesa acest flux, fără efecte adverse pentru funcționarea sa eficientă, în interesul persoanelor în cauză și al altor persoane, care au nevoie de protecție.*⁷

2. La nivel regional, existența unui aflux masiv de persoane strămutate este constatată printr-o decizie a Consiliului Uniunii Europene, adoptată la propunerea Comisiei Europene, care examinează, de asemenea, *fiecare cerere a unui stat membru, pentru ca aceasta să-i trimită o propunere Consiliului.*⁸ *În contextul lansării apelului umanitar de urgență pentru nevoile de protecție și asistență în Ucraina, Înaltul comisar ONU pentru refugiați a salutat sprijinul exprimat de multe state membre UE pentru activarea protecției temporare prevăzute în Directiva 2001/55/CE, pentru a permite refugierea imediată și temporară, precum și pentru facilitarea partajării responsabilității între statele europene pentru persoanele care fug din Ucraina. Pentru a răspunde acestei situații, trebuie să se constate faptul, că există un aflux masiv de persoane strămutate, în înțelesul Directivei 2001/55/CE pentru a le oferi acestora protecție temporară.*⁹ *Deși în contextul relațiilor UE cu Republica Moldova ultima a activat mecanismul de protecție civilă a UE pentru a sprijini cetățenii ucraineni,*¹⁰ la nivel național nu a existat vreun act legal ce ar fi constatat afluxul sporit de străini.

⁵ Art.3 din Legea nr.270/2008 privind azilul în Republica Moldova;

⁶ Pct. 16 Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul art.5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare;

⁷ Art.3 din Legea nr.270/2008 privind azilul în Republica Moldova;

⁸ Art.5 din Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001, privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri;

⁹ Pct. 8; 9, 10 a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul art.5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare;

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eastern-partnership/moldova/> ;

3. Potrivit cadrului legal intern, protecția temporară se acordă prin Hotărâre de Guvern, la propunerea Ministerului Afacerilor Interne, în baza unui raport prezentat de Biroul migrație și azil, privind necesitatea de acordare a protecției temporare, cu stabilirea măsurilor și a perioadei pentru care se acordă protecția temporară. Raportul este elaborat în baza analizei situației, efectuată de Direcția azil și integrare, luându-se în considerare cauzele eventualelor afluxuri de persoane.¹¹ De evidențiat, că protecția temporară se acordă pe o perioadă de 1 an, iar în cazul în care motivele de protecție temporară persistă, durata protecției temporare, poate fi prelungită cu perioade de 6 luni, pentru maximum 1 an, dar care să nu depășească 2 ani.¹²

4. În contextul raționamentelor legale expuse, constatarea printr-un act normativ a afluxului de persoane strămutate este esențială, având în vedere efectele juridice și garanțiile ce rezultă din el, în contextul aplicabilității mecanismului de protecție temporară, cu toate componentele lui: asistența umanitară internațională și cooperare administrativă. Mai mult ca atât, protecția temporară poate avea un spectru mai larg de aplicabilitate, ori ea necesită a fi oferită și altor categorii de persoane strămutate, apatrizilor sau resortisanților unor țări terțe, altele decât Ucraina, însă cu reședință legală în Ucraina, sau membrilor de familie ai acestora.¹³

5. În fapt, prin Hotărârea Parlamentului nr.41 din 24.02.2022 a fost declarată stare de urgență pe o perioadă de 60 zile, în care CSE, i-a fost acordat dreptul de a emite dispoziții în vederea punerii în executare a unui șir de acțiuni.¹⁴ Dispoziția nr.1 din 24 februarie 2022 și ulterioarele dispoziții emise de CSE, stabilesc un șir de măsuri tehnice (derogări) privind intrarea în țara noastră a străinilor care vin direct din Ucraina,¹⁵ însă determinarea statutului acestora și a protecției de care aceștia sunt în drept să beneficieze, rămâne a fi una ambiguă.

6. Prin urmare, se constată lipsa actului normativ aprobat de Guvern, prin care la intrarea pe teritoriul Republicii Moldova la data de 24.02.2022, străinilor din Ucraina li s-ar fi determinat statut de refugiați sau persoane strămutate aflate sub protecție temporară, pe perioada de 1 an.¹⁶ Premisele în cauză creează la rândul lor efecte asupra condițiilor legale de intrare/ședere/ieșire a străinilor și a drepturilor lor pe teritoriul Republicii Moldova,¹⁷ în particular cu referire la Directiva 2001/55/CE. **În acest sens, Ombudsmanul reține, că beneficiarului de protecție temporară, care a depus cerere de azil, nu i se vor aplica prevederile privind protecția temporară.**¹⁸ Astfel, persoanele străine din Ucraina, urmare

¹¹ Art.21 alin. (1) și (2) din Legea nr.270/2008 privind azilul în Republica Moldova;

¹² Art. 21 alin.(3) din Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova;

¹³ Pnct.13 și pnc.14 din Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul art.5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare;

¹⁴ Art.2 alin.(1) din Hotărârea Parlamentului nr.41/2022;

¹⁵ Pct.1, pct.2, pct.2², pct.20, pct.25 (e) din Dispoziția CSE nr.1 din 24.02.2022;

¹⁶ Pnct.21 din Directiva 2001/55/CE;

¹⁷ Art.6 din Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova;

¹⁸ Art.23 alin.(3) din Legea nr.270 din 18.12.2008;

acordării protecției temporare, ar fi fost în drept de a solicita, la cerere, recunoașterea statutului de beneficiar al acestei forme de protecție pe teritoriul Republicii Moldova, cu eliberarea documentului care atestă dreptul de ședere pe termen de 1 an, dreptul la asistență umanitară și alte facilități oferite de Stat, care pot fi condiționate proporțional, reieșind din posibilitățile acestuia. Subsecvent, Statul este în drept de a stabili în mod individual, categoriile de persoane și criteriile aplicabile acestora, pentru a beneficia de protecție temporară pe teritoriul Republicii Moldova.

1.2. Mecanismul legal de gestionare a afluxului de străini refugiați

7. Întru implementarea prevederilor art.88 alin.(2) din Legea nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, a fost aprobat Mecanismul național de gestionare unitară și coerentă a situației în eventualitatea unui aflux sporit de străini (*în continuare Mecanism*)¹⁹. Mecanismul reglementează direct planificarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea și conducerea unitară a modului de acțiune a instituțiilor abilitate, la situația generată de un aflux sporit de străini și reprezintă o măsură suplimentară de gestionare eficientă în domeniul migrației. De menționat că, Mecanismul are ca componente: Planul de Contingentă și Grupul de Lucru interinstituțional pentru gestionarea situației de criză generate de un aflux sporit de străini.

8. Un rol important îl au Centrele provizorii prevăzute de Mecanismul național, și anume în determinarea intenției persoanei strămutate la traversarea frontierei de stat, ceea ce facilitează ghidarea și asigurarea drepturilor acesteia, în procesul de aflare pe teritoriul țării sau tranzitare a acesteia.

9. Lipsa actului de constatare a afluxului de străini a dus la **inaplicabilitatea Mecanismului național de gestionare unitară și coerentă a situației în eventualitatea unui aflux sporit de străini, mecanism, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1146/2017**.²⁰

10. De menționat, că din perspectiva Dispozițiilor CSE, **activitățile²¹ Centrului provizoriu determinat prin Regulamentul aprobat de Hotărârea Guvernului nr.1146/2017, nu sunt vizibile, ori anume centrul provizoriu constituie filtrul principal în gestionarea afluxului sporit de străini la frontiera de stat.**

¹⁹Hotărârea Guvernului nr.1146/2017

²⁰Hotărârea Guvernului nr.1146/2017;

²¹ Pct.14 din Mecanismul național de gestionarea unitară și coerentă a situației în eventualitatea unui aflux sporit de străini aprobat prin Hot. Guvernului 1146/2017;

1.3. Centrul Unic de Gestionarea a Crizei

11. În scopul coordonării situației legate de afluxul de persoane străine din Ucraina, prin Dispoziția nr.3 din 27 februarie 2022, CSE a dispus instituirea Centrului Unic de Gestionare a Crizei (CUGC), fără a fi aprobată structura și mecanismele de activitate ale acestuia.

12. Ulterior la 31 martie 2022, CSE a dispus restructurarea CUGC, concomitent aprobând structura și procedurile de operare standard ale acestuia, *care după caz, vor fi aprobate de către CSE. Pentru aspecte ce țin de ordinea publică CUGC, va coopera cu Centrul Național de Coordonare Integră a Acțiunilor de Ordine Publică, care activează în baza Hotărârii Guvernului nr.1206/2016.*

13. La solicitarea Avocatului Poporului, adresată CUGC, de a prezenta în copie Planul de gestiune a afluxului de străini, am fost informați, că *în legătură cu complexitatea și numărul impunător de instituții participante, planul este în proces de definitivare, iar odată cu finalizarea planului, acesta va fi prezentat Guvernului pentru aprobare. Astfel se constată, că CUGC, la moment nu dispune de un plan de acțiuni complexe pentru gestionarea situației de criză cu privire la afluxul de străini din Ucraina.*²²

1.4. Reglementarea plasamentului persoanelor străine sub protecție temporară

14. Reglementarea cazării persoanelor străine, în cazul unui aflux spontan de străini, prevede plasamentul provizoriu (72 ore) în zonele delimitate ale frontierei, care *este organizat și dotat astfel încât să ofere condiții adecvate de cazare, hrană, asistență medicală primară și igienă personală străinilor care fac obiectul activităților realizate în cadrul acestuia.*²³

15. Totodată, întru implementarea alin.(1) art.7 din Legea privind azilul în Republica Moldova, a fost aprobat Regulamentul Centrului de cazare²⁴, care este o structură specializată, subordonată BMA a MAI, destinat cazării temporare a persoanelor străine - *beneficiari ai protecției internaționale și solicitanți de azil.*

16. Subsecvent, **se constată lipsa unor reglementări la nivel național cu privire la cazarea persoanelor străine aflate în protecție temporară pe teritoriul Republicii Moldova, care să stabilească standarde minime și proceduri de cazare, reieșind din starea excepțională pentru care se oferă protecția temporară.**

²² Răspunsul nr. 19 al Centrul Unic de Gestionare a Crizei din 28 aprilie 2022;

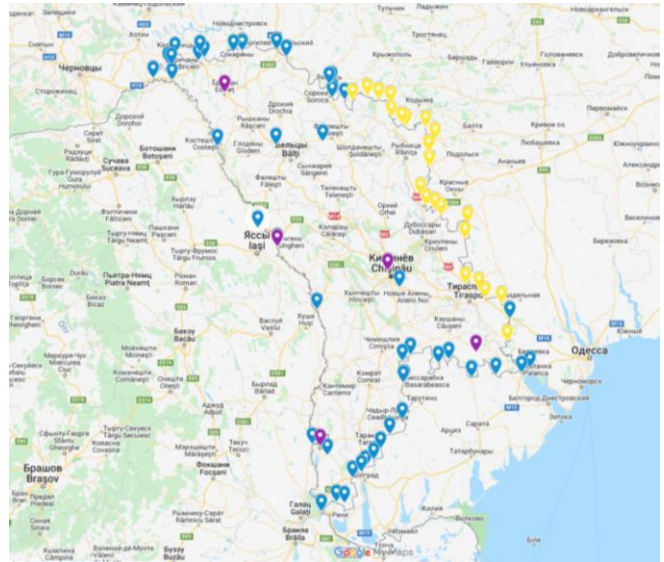
²³ Pct.15 din Hotărârea Guvernului nr.1146/2017 privind aprobarea Mecanismului național de gestionare unitară și coerentă a situației în eventualitatea unui aflux sporit de străini;

²⁴ Hotărârea Guvernului nr.1023/2012;

2. Aspecte practice

2.1. Traversarea frontierei de stat

17. Începând cu 24 februarie 2022, traversarea frontierei de stat pe sensul de intrare în Republica Moldova de pe teritoriul Ucrainei a fost autorizată prin punctele de trecere a frontierei, la prezentarea unuia din actele de identitate valabile: pentru minori – certificatul de naștere, actul de identitate național (buletinul/card de identitate), pașaport, iar pentru maturi – actul de identitate național (buletin/card de identitate) sau pașaport²⁵.



18. Ulterior, condiția de valabilitate a actelor de identitate la trecerea frontierei de stat a fost anulată, intrarea pentru minori fiind permisă și în baza certificatului medical ce atestă nașterea copilului.²⁶ Evolutiv, condițiile de intrare, au fost completate cu dreptul de traversare a frontierei, în baza altor tipuri de documente, inclusiv copiile acestora, care permit identificarea persoanei.²⁷

19. În cadrul monitorizărilor la punctele de frontieră a fost observat, inițial, un trafic foarte intens de persoane, raportat la numărul de angajați ai poliției de frontieră. Subsecvent, **se constată capacitatea umană limitată a Poliției de Frontieră, aceștia fiind în situația de a activa în regim intensificat. Totodată, aceste circumstanțe sunt generate și de infrastructura neadaptată a punctelor de trecere a frontierei cu Ucraina, care nu permite crearea mai multor coridoare verzi pentru gestionarea unui aflus sporit de persoane.**

20. De asemenea, la punctele de trecere a frontierei, Vulcănești-Vinogradovca (Bolgrad), Costești-Stîncă, Giurgiulești-Reni, Giurgiulești-Galați, Sculeni-Sculeni, Ceadâr-Lunga-Maloiaroslaveț și Otaci-Moghilev Podolsck, inclusiv, s-a constatat, **în perioada inițială a stării de urgență (februarie -martie), insuficiența blocurilor sanitare pe teritoriul punctelor de frontieră, cele existente fiind în condiții insalubre, de asemenea, lipsa spațiilor special amenajate, destinate îngrijirii copiilor mici, lipsa accesului la apă potabilă, lipsa serviciilor de asistență medicală primară (acestea au fost observate în PTF abia în luna aprilie).** De menționat, că grație suportului voluntarilor naționali și internaționali, inclusiv organizațiilor

²⁵ Dispoziția CSE nr.1 din 24.02.2022;

²⁶ Dispoziția CSE nr.3 din 27.02.2022;

²⁷ Dispoziția CSE nr.3 din 27.02.2022;

religioase și a administrațiilor publice locale și raionale a fost posibilă asigurarea cetățenilor ucraineni la intrare și ieșirea din Moldova cu produse alimentare, ceai, cafea, articole igienice și vestimentație în corturile special amenajate. La fel, voluntarii naționali și voluntarii din partea organizațiilor religioase acordau suport logistic, informațional și asigurau transportarea cetățenilor ucraineni în mod gratuit. Spre mijlocul lunii aprilie, în unele PTF, voluntarii și-au încetat activitatea.

2.2. Dreptul de aflare vs dreptul de ședere

21. La etapa inițială, BMA, iar ulterior, Agenția Servicii Publice, au fost investite cu dreptul de a lua la evidență cetățenii străini, conform procedurii stabilite prin Hotărârea Guvernului nr.125/2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova. În contextul actului normativ, *locuitori ai Republicii Moldova, se consideră cetățenii săi domiciliați în țară, indiferent de existența înregistrării acestora la domiciliu, străinii cu drept de ședere pe teritoriul RM și persoanele cărora li s-a recunoscut statutul de apatrid sau de refugiat cu acordarea unei forme de protecții*.²⁸ Prin Dispoziția nr.14 din 14 aprilie 2022, CSE **a dispus obligativitatea** cetățenilor ucraineni de a depune la BMA, *solicitarea acordării dreptului de ședere provizorie, fără prezentarea cazierului judiciar*.²⁹

22. În context, dreptul de aflare reprezintă *dreptul conferit prin excepție străinului, prin care i se permite aflarea temporară pe teritoriul Republicii Moldova, fără deținerea permisului de ședere, pe un termen cumulativ mai mare de 90 zile calendaristice, dar care nu depășește 1 an calendaristic*.³⁰ De menționat, că în contextul Directivei 2001/55/CE, dreptul de ședere se acordă străinului pe perioada de 1 an, odată cu acordarea protecției temporare.

23. **Prin urmare, se constată, că condiția înregistrării străinilor din Ucraina, prevăzută în Dispoziția CSE nr.14 din 14.04.2022, se prezumă a fi una nejustificată.**

24. Totuși, facilitarea de obținere a dreptului de ședere, prin neprezentarea cazierului judiciar, rămâne a fi una pozitivă, raportată la starea excepțională, însă **modelul declarației pe propria răspundere privind lipsa sau confirmarea la răspundere penală și/sau a antecedentelor penale nestinse**³¹, nu este asigurat într-o limbă pe care persoana străină din Ucraina o înțelege sau pe care se presupune, în mod rezonabil, că o înțelege.

²⁸ Hotărârea Guvernului nr.125/2013;

²⁹ Dispoziția CSE nr.14 din 14.04.2022;

³⁰ Art.3 din Legea nr.200/2010

³¹ Anexa 2 din Dispoziția CSE nr.14 din 14.04.2022;

2.3. Transportarea

25. O altă latură importantă a procesului de gestionare a afluxului sporit de persoane străine din Ucraina odată cu accesarea pe teritoriul Republicii Moldova, ține de asigurarea transportării persoanelor refugiate. De către CSE a fost permisă preluarea și transportarea de către subdiviziunile MAI, a solicitanților de azil, *în locurile special amenajate*,³² noțiunea în cauză fiind una neclară. Totodată, Agenția Națională Transport Auto (ANTA) a fost împuternicită de a elibera autorizații pentru rutele de transportare a persoanelor de la *punctele de triere*, în cooperare cu Inspectoratul General al Poliției de Frontieră și BMA,³³ **însă Decizia CSE nu specifică dacă această cerință este obligatorie și pentru persoanele cu transport privat, inclusiv serviciul de taxi.**

26. În cadrul monitorizărilor realizate la punctele de trecere a frontierei (PTF) în parteneriat cu Centrul de Drept al Avocaților, am fost informați de către responsabilii de frontieră, că persoanele care solicitau a depune cerere de azil sau persoanele care încercau a traversa frontiera ilegal, erau transportate de către carabinieri, la centrul din apropierea punctului de frontieră, aflat în gestiunea MAI. Celelalte categorii de persoane, sau intrau cu transport privat, sau deja *"acolo la ieșire se lămuriau cine și ce transport poate oferi, care voluntari, care privați, nu știm"*. De evidențiat că la etapa inițială a situației de criză, au existat numeroase semnale privind transportarea contra cost a refugiaților de la PTF spre Chișinău sau alte destinații. Totodată, potrivit celor invocate de către voluntarii prezenți la PTF, transportarea persoanelor a fost realizată în coordonare cu ANTA, de către ultima fiind solicitat de a se evita mun. Chișinău în acest sens.

27. **Concluzionând supra, se constată lipsa unui concept a transportării persoanelor străine din Ucraina, în special în cazul stabilirii unui grad de alertă a afluxului de străini.** În acest sens, se face necesară stabilirea unor rute autorizate de transportare a persoanelor străine din Ucraina, pe două segmente cum sunt: tranzitul și deplasarea pe intern către centrele de cazare temporară, de la centrele provizorii stabilite la PTF cu Ucraina. Astfel Statul și-ar realiza angajamentul de asigurare a securității persoanelor strămutate și ar preveni eventuale riscuri de abuz, trafic, exploatare, estorcare și alte tratamente degradante.

2.4. Cazarea

28. Prin dispoziția nr.1 a CSE, odată cu declararea stării de urgență, au fost instituite două Centre provizorii de gestionare a afluxului de străini pe teritoriul Republicii Moldova, cu amplasarea în localitățile s. Palanca, r-ul Ștefan-Vodă și s. Calarașovca, r-ul Ocnîța, gestionarea

³² Dispoziția CSE nr.1 din 24.02.2022;

³³ Dispoziția CSE nr.1 din 24.02.2022

acestora fiind atribuită MAI³⁴. La 17 martie 2022, CSE a dispus în mod retroactiv crearea suplimentară a încă două centre provizorii, considerate a fi active, începând cu data de 6 martie 2022, și respectiv, 12 martie curent.³⁵ În total, la data de 20 aprilie 2022, numărul total al centrelor provizorii aflate în gestiunea MAI este de 6, cu capacitate totală de 2000 de locuri.³⁶

29. Prin aceeași dispoziție a CSE, s-a stabilit ca autoritățile publice locale, instituțiile publice, companiile cu capital de stat și organizațiile sindicale urmează să identifice și să pună la dispoziția structurilor teritoriale de asistență socială (STAS), obiective de cazare, în scopul creării Centrelor de plasament temporar pentru refugiați. Totodată ANAS a avut sarcina de a elabora regulamentul de organizare și funcționare a centrului, precum și sarcina de aprobare a centrelor de plasament temporar, urmare a examinării demersurilor înaintate de către STAS.

30. **În fapt, se constată că, la etapa inițială a situației de criză, procesul de determinare și creare a centrelor temporare era asigurat conform reglementărilor în cauză. Ulterior însă, solicitarea de creare a centrelor era înaintată de către subiecții interesați, direct către ANAS³⁷.** Acest fapt creează riscul de ignorare a garanțiilor Statului oferite prin intermediul STAS - rilor privind asigurarea standardelor stabilite. Aceasta a afectat, de asemenea, și procesul de comunicare inter-instituțională a responsabililor de activitatea centrelor și alte instituții publice, cu drept de asigurare a suportului umanitar și a accesului la servicii de ordin social.

31. O situație elocventă în acest sens este cea a blocului nr.6 al Universității de Stat din Moldova, care a fost creat în baza demersului³⁸ USM, adresat direct către ANAS. Deși ANAS a fost sesizată³⁹ de către Ombudsman în vederea sistării activității acestui centru, dat fiind necorespunderea în totalitate a cerințelor prevăzute de Regulament, prin răspunsul ANAS nr. 01/733 din 04.04.22, se reafirmă că *propunerile de creare a centrelor țin de competența entităților interesate, dar sunt aprobate de Agenție*. Potrivit ultimei, *solicitantul confirmă, respectarea condițiilor minime de funcționare a Centrului*.

32. Astfel nu este deloc clară abordarea garanțiilor oferite de Stat în contextul pct.4 din Regulamentul, aprobat de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale (MMPS), precum și rolul ANAS la aprobarea acestui act, în condițiile în care responsabilitatea pentru garantarea standardelor minime, indirect este pasată către solicitant. Mai mult, rămâne interpretativă abordarea de către ANAS a confirmării garanției standardelor minime de către solicitant, odată cu depunerea cererii de creare a centrului, și nu odată cu aprobarea cererii. Or, garanția de asigurare a standardelor minime revine Statului, care o face prin emiterea unui act legal.

³⁴ Pct.9, din Dispoziția CSE nr.1 din 24 februarie 2022

³⁵ Pct.8.3 din Dispoziția nr.11 din 17 martie 2022

³⁶ Dispoziția CSE nr.15 din 20.04.2022

³⁷ Ordinul ANAS nr.82 din 7 martie 2022; Ordinul ANAS nr. 95 din 7 martie 2022;

³⁸ Ordinul ANAS 109 din 09 martie 2022;

³⁹ Avizul OAP nr. 07-6/4-586 din 25 martie 2022;

33. Începând cu data de 30 martie curent, în scopul evitării riscurilor legate de traficul de ființe umane, a fost interzisă cazarea organizată a refugiaților în centrele (neaprobată de ANAS) fără înștiințarea acesteia. Centrele neaprobată care vor funcționa fără înștiințarea ANAS vor fi închise din oficiu. **Această reglementare lasă loc de interpretare, odată ce nu este determinat responsabilul de constatare a activității unor astfel de centre, făcând să se prezume, că aceasta ar fi atribuția directă a ANAS.**

34. Totodată, în condițiile în care competența de a decide asupra sistării activității centrelor temporare, a fost atribuită ANAS,⁴⁰ de obligația acesteia trebuie să țină și aprobarea/neaprobarea creării Centrelor temporare.

2.5. Standardele minime de cazare

35. La 26 martie 2022, prin ordinul MMPS nr.21/2022 a fost aprobat *Regulamentul de organizare și funcționare a Centrului de plasament temporar pentru refugiați și normele de personal și cheltuieli*, centrului de plasament acordându-se statut de structură socială specializată, aflată în gestiunea STAS, destinat pentru plasarea temporară a străinilor din Ucraina. Regulamentul stabilește standarde minime, precum și reglementează funcționarea, ordinea interioară etc. **La momentul scrierii raportului, erau active 93 de centre de plasament pentru refugiați, cu o capacitate totală de 7338 de locuri, în care sunt plasate 4436 de persoane, cu capacitatea de ocupare de 60,45%⁴¹.**

36. În perioada martie –aprilie curent, de către Oficiul Avocatului Poporului și Consiliul Consultativ au fost monitorizate 36 de centre de plasament acreditate de către ANAS, scopul monitorizărilor fiind identificarea nivelului de implementare a standardelor minime⁴², stabilite în regulamentul privind organizarea și funcționarea centrului de plasament temporar pentru refugiați. **De evidențiat că standardele nu prevăd cerințe obligatorii pentru adaptarea rezonabilă necesară persoanelor cu nevoi speciale și a mamelor cu copii în vârstă de la 0 la 3 ani, deși pe durata cazării beneficiarii pot să solicite asistență specializată în cazul persoanelor cu nevoi speciale⁴³.**

37. Astfel, **primul standard** aprobat se referă la amplasarea centrului, care necesită a fi într-un edificiu sau într-un segment separat dintr-un edificiu, destinat exclusiv pentru deservirea refugiaților. *Spațiul centrului nu trebuie să fie într-un perimetru definit în care nu pot fi cazați*

⁴⁰ Dispoziția CSE nr. 18 din 28 aprilie 2022;

⁴¹ Dispoziția CSE nr.15 din 20.04.2022;

⁴² Pct.3 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea centrului de plasament temporar pentru refugiați, aprobat prin ordinul MMPS nr.21/2022

⁴³ Pct. 29 lit. g) din Regulamentul MMPS nr.21/2022

alți beneficiari, decât cei prevăzuți de prezentul regulament. Amplasarea centrelor nu este permisă în subsoluri, încăperi fără iluminare naturală sau umede.

38. Urmare a monitorizărilor realizate a fost ușor de stabilit că **în majoritatea cazurilor, infrastructura centrelor era de tip vechi, blocurile cărora necesită reparații.** Nu în toate cazurile edificiile erau amplasate separat și nu erau destinate exclusiv pentru deservirea refugiaților. Astfel persoanele refugiate au fost cazate în edificii ce făceau parte din instituții spitalicești, cămine studențești, grădinițe, centre sociale destinate persoanelor cu dizabilități, sau destinate pentru reabilitarea victimelor violenței domestice. În acest sens, ținem să menționăm situația beneficiarilor cazați în cadrul Spitalului de Ftiziopneumologie din Chișinău, locație destinată tratamentului medical și nu serviciilor sociale, motiv pentru care Ombudsmanul a solicitat sistarea imediată a acestuia⁴⁴.

39. De asemenea s-a constatat, că **toate centrele vizitate nu dispun de acomodare rezonabilă pentru persoanele cu dizabilități.**

40. Un **alt standard** se referă la dotarea centrelor, care presupune că *centrul trebuie să fie asigurat cu apeduct, canalizare, încălzire, gaze naturale după caz, energie electrică, sisteme de ventilare, iluminare naturală și să dispună de autorizațiile de funcționare prevăzute de legislație. De asemenea, centrul trebuie să dispună de spații și mobilier pentru dormit, lenjerie de pat, spațiu și mobilier servirea hranei, veselă de primă necesitate, bloc sanitar, cabină de duș, spațiu pentru păstrarea bunurilor personale ale beneficiarilor, suprafața acestor spații trebuie să corespundă normelor sanitare în vigoare.*

41. Rezultatele monitorizării au demonstrat că **dotarea centrelor în contextul standardului specificat ar putea fi catalogată drept una parțial asigurată.** De evidențiat că în unele centre se constată **insuficiența mobilierului (paturi, mobilier pentru servirea hranei și păstrarea lucrurilor personale),** De asemenea, s-a observat o distribuire neraționalizată a unor bunuri precum saltelele de dormit. În unele centre acestea erau în cantitate **insuficientă, în schimb, în alte centre erau în surplus, aflate în dezordine pe holuri și alte spații.**

42. Pe lângă aceasta, **nu toate centrele aveau spații delimitate care ar servi pentru asigurarea intimității beneficiarilor, iar în unele cazuri, ușile odăilor nu erau funcționale, fapt ce nu permite păstrarea în siguranță a bunurilor.**

43. În majoritatea centrelor, beneficiarii erau repartizați per familie în odăi, însă existau și centre unde încăperile erau comune și găzduiau un număr mai mare de paturi. De menționat că în unele

⁴⁴ <http://ombudsman.md/news/avocatul-poporului-concluziile-si-recomandarile-referitoare-la-plasarea-refugiatilor-in-imsp-spitalul-clinic-municipal-de-ftiziopneumologie-se-bazeaza-pe-vizita-la-institutia-medicala-si-pe-opinia-sp/>

centre cu suprafața mai mare persoanele erau cazate doar în spații comune, fără careva delimitări (săli de sport, cinematografe etc.).

44. La modul general, toate centrele erau asigurate cu iluminare naturală, energie electrică, încălzire, canalizare, apeduct, însă o problemă identificată rămâne a fi numărul insuficient de cabine de duș și blocuri sanitare⁴⁵.

45. Alte standarde minime prevăzute de Regulament, se referă la capacitatea minimă de cazare a Centrului, care *necesită a fi de 20 de persoane, respectându-se principiul nondiscriminării la toate etapele de prestare a serviciilor, prin promovarea și respectarea drepturilor omului, indiferent de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, sex, vârstă limbă, religie sau alte convingeri, cetățenie, apartenență etnică sau origine socială, de statutul la naștere, de situația materială, de gradul și tipul dizabilității sau orice alt criteriu similar.*

46. Urmare a vizitelor de monitorizare, s-a constatat că în majoritatea centrelor vizitate numărul mediu de persoane cazate era 40-50 persoane, în unele centre numărul persoanelor ar fi fost preconizat până la 470 – 600.⁴⁶ De evidențiat că numărul persoanelor cazate este unul fluctuant, persoanele în unele centre aflându-se în plasament, în mediu, 3-5 zile. Totuși au fost identificate persoane cazate odată cu începerea situației de criză, unele dintre ele intenționând să rămână în Moldova, iar altele întâmpinând probleme de documentare pentru a se deplasa spre alte destinații.

47. În partea ce ține de profilul persoanelor cazate, majoritatea acestora sunt mame cu copii în vârstă de 0-3 ani, femei însărcinate, copiii cu vârsta între 4 și 17 ani, persoane în etate 65+, persoane cu nevoi speciale, mai puțin – bărbați.

2.5.1. Cazarea prin prisma nediscriminării

48. În cadrul vizitelor de monitorizare se constată că beneficiari ai centrelor de plasament temporar sunt cetățeni ucraineni, persoane de etnie romă, azeri, iar din spusele gestionarilor centrelor, de la începutul crizei au fost cazați pakistanezi, chinezi, irakieni, armeni și persoane de alte etnii.

49. Potrivit punctului 3, litera g, din Regulamentul (tip) privind organizarea și funcționarea Centrului de plasament temporar pentru refugiați, centrele trebuie să asigure principiul non-

⁴⁵ Un exemplu ce ține de dotarea slabă, se referă la centrul temporar amenajat în blocul de studii nr.6 a USM, mun. Chișinău, care în momentul vizitei de monitorizare nu dispunea de cabine de duș, iar numărul de blocuri sanitare era insuficient, raportat la numărul beneficiarilor. Totodată, spațiile oferite pentru cazare, reprezentau aule de studii, care nu dispuneau de mobilierul necesar.

⁴⁶ <https://dopomoga.gov.md/akkreditovannye-centry-dlya-bezhencev/>

discriminării la toate etapele de prestare a serviciilor, prin respectarea și promovarea drepturilor omului, indiferent de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, sex, vârstă, limbă, religie sau alte convingeri, etc. Totuși aplicarea principiului non-discriminării de către centre a fost problematică de la bun început, fiind raportate cazuri de atitudine ostilă a administrației și personalului centrelor față de minoritățile etnice sau religioase.

50. Astfel, voluntarii inițiativei *Moldova pentru Pace* au raportat încă de la începutul crizei mai multe cazuri de discriminare directă a persoanelor de etnie romă, dar și a altor minorități etnice sau religioase, atât de către centrele de stat cât și în domeniul privat. Astfel, voluntarii care intermediuau cazarea refugiaților și refugiaților au fost atenționați telefonic în repetate rânduri de administratorii unor centre de plasament, precum că acestea nu vor accepta la cazare persoane de etnie romă. Voluntarii erau somați să refere la aceste centre „doar ucraineni” (într-un caz chiar a fost utilizată expresia „doar ucraineni puri”). În alte cazuri voluntarii erau rugați să afle etnia persoanelor înainte de a-i referi la centre, lucru pe care l-au considerat inacceptabil. Mai mult ca atât, voluntarii care au participat în vizite de monitorizare pe lângă specialiștii Oficiului Avocatului Poporului au raportat că unii administratori de centre ar fi fost contactați de poliția locală și preveniți că centrele respective nu trebuie să accepte persoane de etnie romă.

51. Voluntarii care au activat la punctele de trecere a frontieră au raportat și practica reprezentanților autorităților de a convinge/încuraja persoanele de etnie romă ca aceștia să-și aleagă ca destinația România și nu Republica Moldova, motivând că centrele de plasament nu ar mai avea locuri disponibile.

52. În scopul prevenirii cazurilor de discriminare și de plasare a refugiaților în condiții ostile a fost inițiat un dialog cu reprezentanții societății civile, mediatorii comunitari și Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității pentru identificarea soluțiilor care să corespundă standardelor drepturilor omului. Astfel a fost sugerată adaptarea serviciilor și condițiilor din centrele cu populație preponderent din grupurile marginalizate pentru necesitățile acestora, evitând însă crearea unor spații desegregare pe un criteriu sau altul. În acest context, cazarea în Centrul temporar creat în cadrul Manejului de Atletică Ușoară din mun. Chișinău, inițial a fost acordată tuturor persoanelor străine strămutate din Ucraina, ulterior însă a devenit una în mod prioritar adresată persoanelor de etnie romă. Ulterior, după sistarea activității Manejului ca centru de plasament, un centru în care erau cazate preponderent persoane române a devenit Blocul 6 al USM.

53. Un alt aspect observat cu referire la această categorie de persoane, se referă la refuzul direct sau indirect, de a caza persoane de etnie romă, pe motivul insuficienței sau chiar lipsei locurilor disponibile. Altfel spus, **se observă o selecție preferențială negativă de cazare a acestei categorii de persoane.**

54. Suplimentar, *Moldova pentru Pace* și alte organizații din domeniul drepturilor omului au adus în discuție cu autoritățile situația persoanelor din grupurile marginalizate în centrele de plasament și condițiile din centrele cu beneficiari din grupuri minoritare. Astfel, inițiativa a fost sesizată pe 17 martie că la Manejul de Atletică Ușoară, unde erau cazate preponderent persoane de etnie romă, a fost sistată (parțial) încălzirea. Acest lucru s-a întâmplat în condițiile în care temperatura afară ajungea la -6 grade. Deși situația a fost ulterior explicată prin deficiențe tehnice, inițiativa a primit diverse semnale referitor la faptul că încălzirea ar fi fost deconectată intenționat cu scop de economie a consumului de curent electric.

55. În discuție cu unii beneficiari ai cazării care fac parte grupuri minoritare, au fost semnalate și alte probleme: calitatea alimentației, distribuirea ineficientă a ajutorului umanitar, lipsa dușurilor, lipsa de intimitate și imposibilitatea de a încuia camera în care locuiesc. Deși unele probleme au fost soluționate pe parcurs, în repetate rânduri autoritățile nu au dat dovadă de suficientă diligență în asigurarea condițiilor de cazare.

56. Discursul discriminator și stereotipurile etnice/rasiale au fost o altă problemă sesizată de *Moldova pentru Pace*. Potrivit acestora, în perioada de referință voluntarii au auzit discursuri stigmatizatoare și stereotipuri legate de etnia refugiaților atât din partea funcționarilor publici, a administratorilor și personalului centrului, cât și de la angajații Inspectoratului Național de Carabinieri (care asigurau paza în unele centre), dar și de la alți voluntari.

57. Similar situației romilor, a fost și concentrarea persoanelor de etnie azeră în centre aparte, cum este Școala de handbal și Centrul Orion din mun. Chișinău. **Astfel, intenționat sau nu, cazarea grupurilor etnice în unele centre temporare totuși a fost afectată de stereotipurile sociale (preponderent negative) existente cu referire la acestea.**

58. **Crearea condițiilor pentru asigurarea confidențialității informațiilor cu caracter personal**, reprezintă un standard definit de Regulamentul aprobat de MMPS. De menționat, că la accesarea în plasament temporar beneficiarii sunt obligați să completeze cererea de admitere în plasament, iar gestionarul centrului urmează să-l înregistreze în registrul model, anexe la Regulament.

59. Rezultatele monitorizării au arătat că **în majoritatea centrelor vizitate, înregistrarea beneficiarilor avea loc la intrarea în centru, cu completarea cererilor și anexarea, după caz, în copie a actelor de identitate. Modelele cererilor de accesare în centre, în majoritatea lor, se aflau la loc vizibil, la intrarea în acestea, precum și registrele cu datele personale ale beneficiarilor, pe format de hârtie.**

60. **Per ansamblu nu au fost identificate spații delimitate pentru stocarea informațiilor cu caracter personal**, excepție făcând unele centre, prioritar din capitală, unde baza de date a beneficiarilor era creată în format electronic.

61. În pofida reglementărilor existente privind rolul STAS – rilor în gestionarea centrelor temporare,⁴⁷ **constatăm că, în mare parte, personalul, în special cel de conducere, nu este adecvat și nu are pregătirea de a gestiona și comunica cu grupuri de persoane multiculturale.**

62. Totodată, se constată **lipsa sau insuficiența personalului auxiliar, asistenților sociali comunitari și a lucrătorilor sociali pentru deservirea centrelor⁴⁸, volumul de lucru fiind pasat în mare parte voluntarilor, prezența cărora era mai vizibilă în centre.**

63. Cu referire la serviciile de voluntariat, ținem să evidențiem o implicare pro-activă a acestora. Totuși este de menționat, că în virtutea intențiilor pozitive ale acestora, au fost sesizate unele practici negative din partea voluntarilor, în contextul depășirii normelor de etică. Pe de altă parte, au fost sesizate situații ce ar prezuma acțiuni de abuz față de aceștia.⁴⁹

64. Această stare de lucruri face să observăm, unele riscuri ce ar aduce atingere securității personale și integrității atât a beneficiarilor de plasament, cât și voluntarilor, **fapt pentru care se impune responsabilizarea și justificarea legală prin act, a prestării serviciilor de voluntariat în cadrul centrelor de plasament temporar.**⁵⁰

65. Totodată, **se constată o accesibilitate informațională deficientă.** În cadrul monitorizărilor nu a fost observată practica de plasare, la locuri vizibile, a Regulamentului centrului temporar de plasament, a panourilor informative privind serviciile și asistența (juridică, medicală, psihologică etc.); adresele și contactele autorităților/centrelor de suport; măsurile de precauție pe teritoriul țării per ansamblu, și în cadrul centrelor, precum și mecanismele de protecție împotriva oricăror forme de abuz și discriminare, care în cadrul monitorizărilor, s-a constatat că lipsesc sau sunt asigurate insuficient.

2.5.2. Cazarea în afara centrelor de plasament

66. Din observațiile voluntarilor din inițiativa *Moldova pentru Pace* care au asistat în cazarea refugiaților, autoritățile nu au avut o procedură standard de monitorizare a situației străinilor cazați în sectorul privat – familii sau centre de plasament neautorizate/neoficiale.

⁴⁷ Pct. 5 din Regulamentul nr.21 din 26.02.22 aprobat de MMPS;

⁴⁸ Pct.5 din Regulamentul nr.21 din 26.02.22 aprobat de MMPS;

⁴⁹ <https://moldova.europalibera.org/a/moldova-depoziteaz%C4%83-deja-gaze-%C3%AEn-rom%C3%A2nia-angajatul-unei-preturi-din-chi%C5%9Fin%C4%83u-ar-fi-abuzat-trei-voluntare/31815083.html>

⁵⁰ Avizul OAP nr.07-4/16-867 din 28 aprilie 2022;

67. Administrațiile locale, prin intermediul asistenților sociali, au asigurat un anumit grad de evidență, mai ales în localitățile rurale, însă aceste eforturi pot fi catalogate ca sporadice. Acestea erau în special legate de oferirea ajutorului umanitar și a plăților unice pentru familiile gazdă, gestionate de Programul Alimentar Mondial. În acest context menționăm că la distribuirea ajutorului bănesc pentru gazde, acestea erau informate despre prevederile unui Cod de conduită, pe care îl semnau. Codul conține prevederi menite să prevină abuzul și exploatarea refugiaților, și conține angajamentul gazdei de a trata persoanele găzduite cu respect și demnitate și fără vreo discriminare. Considerăm această practică ca fiind pozitivă și care merită preluată și în domeniul public sau la prestarea altor categorii de servicii.

68. Un caz aparte îl reprezintă situația refugiatelor și refugiaților care au căutat pe cont propriu opțiuni de locațiune/închiriere a spațiului de trai. Numărul acestora este în creștere – fie pentru că aceștia nu mai pot rămâne pe o perioadă îndelungată în familii gazdă, fie pentru că au nevoie de cazare mai stabilă, izolată, care să le asigure viața privată. Potrivit voluntarilor care au discutat cu această categorie de refugiați, o mare parte dintre aceștia s-au confruntat cu prețuri exagerate pentru locațiune, condiții de locațiune doar pe termen lung (cel puțin 12 luni), fie au fost refuzați atunci când au recunoscut că sunt refugiați/te. În acest context, și în urma mai multor discuții cu actorii din domeniu, *Moldova pentru Pace* constată că autoritățile ezită să abordeze problema cazării de lungă durată în condiția creșterii prețului chiriilor (prin instituirea unui plafon al prețurilor chiriei, de exemplu).

69. Totodată organizațiile umanitare internaționale și un grup de organizații necomerciale locale au pornit câteva programe de identificare a opțiunilor de cazare pe termen lung pentru refugiați, în diferite regiuni ale țării, inclusiv prin reabilitarea spațiilor neutilizate de proprietari sau identificarea altor stimulente. Aceste programe ar putea fi susținute de stat în scopul garantării dreptului la locuință a persoanelor refugiate.

3. Asistența medicală

70. Prin derogare de la Legea privind asigurarea obligatorie de asistență medicală, CSE a dispus acordarea asistenței medicale în toate cazurile care întrunesc criteriile definiției de caz pentru COVID, în toate cazurile de urgențe medico-chirurgicale cheltuielile fiind achitate din fondurile bugetului de stat sau alte surse legal constituite. Conceptul asistenței medicale, prin prisma Ministerului Sănătății, este orientat pe crearea de echipe medicale mobile la PTF, pentru acordarea asistenței medicale 24/7 (*triaj, primul ajutor medical; asistență medicală urgentă și în caz de urgențe medico-chirurgicale și asistență psihologică primară*), atât la PTF cu Ucraina, cât și pe traseul punctelor de trecere comune cu raionale de pe malul de est al râului Nistru⁵¹, precum și instituirea echipelor medicale în cadrul centrelor de plasament temporar pentru

⁵¹ Ordinul MS nr.136 din 24 februarie 2022 cu privire la pregătirea măsurilor de răspuns în contextul situației de urgență anunțată

refugiați, care depășesc numărul de 100 de refugiați, cu delegarea în ture a personalului medical la aceste centre, în rest, va fi solicitată implicarea Asistenței Medicale Primare adiacente sau serviciul 112, după caz⁵².

71. Totodată, MS va asigura dotarea cu medicamente și produse paramedicale, consumabile necesare pentru activitatea punctelor medicale din cadrul centrelor provizorii, iar conducătorii instituțiilor medico-sanitare publice spitalicești, prestatorii de asistență medicală primară având obligația de a asigura un șir de servicii stabilite⁵³. Insuficiența mijloacelor financiare în acest scop va fi acoperită din bugetul de stat, la solicitarea MS.

72. În cadrul vizitelor de monitorizare a centrelor de plasament temporar, **s-a constatat că, în majoritatea centrelor serviciile de asistență primară medicală erau asigurate**. Potrivit lucrătorilor medicali din cadrul centrelor, medicamentele de primă necesitate și echipamentele medicale necesare acordării primului ajutor medical erau disponibile.

73. Totodată, **s-a constatat că centrele nu dispuneau de produse farmaceutice necesare, precum și de testele pentru testarea diabetului zaharat, insulină pentru pacienții cu diabet zaharat, maladii oncologice, psihiatrice, tuberculoză, lucrătorii invocând că astfel de persoane sunt referite la medicii specialiști**.

74. În general, serviciile medicale sunt acceptate de către refugiați, exceptând unele cazuri comunicate de către angajații centrelor în cadrul vizitelor, când mamele refuză internarea copilului, deși aceștia aveau o stare febrilă de câteva zile.

75. Alte probleme evidențiate din discuțiile cu gestionarii centrelor temporare **se referă la dotarea slabă a ambulanțelor pentru acordarea asistenței medicale relevante diagnosticului stabilit, precum și lipsa preparatelor farmaceutice necesare bolnavilor cu boli cronice, ultimii fiind puși în situația de a le procura din surse proprii**.

76. De asemenea **se observă lipsa continuității supravegherii și acordării asistenței medicale în cadrul punctelor medicale din centrele de plasament**, între personalul medical detașat în ture, lipsind o comunicare despre asistența acordată anterior preluării unei noi ture.

4. Accesul la angajare în câmpul muncii

77. Prin Dispoziția CSE nr.4/2022 a fost facilitat dreptul la muncă pentru cetățenii ucraineni. Astfel, persoanele refugiate, indiferent de statutul legal, pentru perioada stării de urgență pot fi angajate pe teritoriul Republicii Moldova. Angajatorii fiind obligați de a notifica Agenția

⁵² Ordinul MS nr.166 din 26 februarie 2022 cu privire la organizarea asistenței medicale persoanelor refugiate

⁵³ Ordinele MS nr.nr.136, 166 și 210.

Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM) despre angajarea cetățenilor din Ucraina. Totodată, a fost emisă o circulară de către ANOFM către toate subdiviziunile teritoriale pentru ocuparea forței de muncă (STOFM), cu sarcini concrete privind conlucrarea cu angajatorii și cetățenii din Ucraina, inclusiv efectuarea vizitelor la centrele de plasament pentru refugiați din teritoriu, în scopul informării lor despre dreptul la angajare și suportul acordat.

78. Urmare a monitorizării nu a fost posibilă *constatarea realizării vizitelor de către STOFM la centrele de plasament, însă în cadrul unei vizite de monitorizare a fost identificată situația când, cetățeni ucraineni doreau să se angajeze dar nu cunoșteau care este mecanismul, fapt confirmat și de către responsabilul centrului.*

79. O altă problemă cu privire la angajare, menționată de către persoanele strămutate, se referă la cerința obligatorie de cunoaștere a limbii de stat, solicitată din partea unor angajatori, ceea ce în opinia Ombudsmanului ar putea fi considerat drept un temei de a refuza în mod tacit angajarea.

80. De asemenea în contextul angajării, în special în localitățile rurale, se urmărește problema prestării muncii ziliere, ori au fost menționate situații când persoanele strămutate doresc sau chiar obțin oportunități de muncă per zi. Chiar dacă refugiatul/refugiata poate să decidă asupra modului de angajare/prestare a muncii, totuși această situație generează unele riscuri în contextul unui posibil trafic de ființe umane sau de exploatare economică, din cauza fragilității statutului persoanelor refugiate și a vulnerabilității ce decurge din aceasta.

5. Copiii

81. Potrivit datelor oficiale ale MAI, la data de 29 aprilie 2022, pe teritoriul Republicii Moldova se aflau 94696 cetățeni străini, dintre care 90848 cetățeni ucraineni. Numărul copiilor aflați pe teritoriul Republicii Moldova, cetățeni ai Ucrainei și de alte naționalități, care au intrat pe segmentul Ucraina - Republica Moldova, reprezintă 48099 minori.

82. Prin Dispoziția CSE nr.10 din 15 martie 2022, a fost dispusă încadrarea la studii a copiilor străini refugiați din Ucraina, cu obligarea Ministerului Educației și Cercetării de a elabora mecanismul de încadrare.

83. Ombudsmanul Copilului salută decizia, luată inițial de către Stat, de a stabili pentru toți copiii din familiile refugiate din Ucraina, indiferent de statutul de solicitant de azil, oportunitatea de a frecventa instituția de învățământ în calitate de audient, ceea ce presupune posibilitatea de a participa la activitățile educaționale fără obligativitatea școlarizării, cu înregistrarea solicitantului într-un registru provizoriu. **Totodată, este important de reiterat, că calitatea de audient a copiilor în instituțiile de învățământ urmează a fi valabilă până în momentul depunerii**

cererii de către reprezentanții legali ai copilului de a beneficia de protecție temporară pe teritoriul Republicii Moldova.

84. Odată cu obținerea statutului de beneficiar a protecției temporare pe teritoriul Republicii Moldova, este importantă și asigurarea integrării copiilor refugiați în instituțiile de învățământ. Astfel, voluntarilor *Moldova pentru Pace* le-au fost raportate cazuri de discriminare a copiilor refugiați în instituțiile de învățământ din țară. Alarmant este că astfel de practici pot fi alimentate și de discursul politicienilor, cum ar fi intervenția deputatului Vladimir Odnostalco la o emisiune a unui canal din Federația Rusă în care a sugerat că copiii ucraineni ar fi agresivi.

85. Prin Dispoziția CSE nr.14 din 14 aprilie 2022, în scopul asigurării protecției copiilor străini din Ucraina, a fost aprobat Regulamentul privind instituirea mecanismului intersectorial de cooperare pentru identificarea, asistența și monitorizarea copiilor în situație de risc, veniți de pe teritoriul Ucrainei în perioada declarării stării de război în Ucraina. Per ansamblu mecanismele aprobate sunt potrivite, fiind aplicate tuturor copiilor străini din Ucraina, în contextul situației de criză.

86. Un alt aspect, se referă la dreptul copiilor ucraineni de a călători neînsoțiți începând cu vârsta de 16 ani. **În pofida existenței acestui drept, se constată că responsabilii de la frontiera de stat aplică mecanismul intersectorial de protecție tuturor copiilor care intenționează a tranzita teritoriul Republicii Moldova**, îngrădind astfel libera circulație a acestora. În acest sens ca obligație a Statului rămâne a fi doar asigurarea tranzitului în siguranță pe teritoriul țării. De menționat, că voluntarii *Moldova pentru Pace* s-au confruntat cu cel puțin două cazuri în care copiii refugiați neînsoțiți de părinți au fost în imposibilitate de a ajunge în țara de destinație, trebuind să obțină procuri și alte documente confirmative în condiții de stare de urgență și război în țara de baștină.

87. În general, în timpul vizitelor de monitorizare a centrelor de plasament temporar, se evidențiază o atitudine prietenoasă familiilor cu copii și tinerilor. Aceștia sunt asigurați cu minimul necesar, exceptând unele aspecte invocate atât de refugiați, cât și de personalul centrelor, cu privire la alimentația copiilor, din perspectiva specificului stării de bine a acestora (alimentație dietetică, produse fără gluten etc.).

6. Concluzii

Concluzionând supra, autoritățile naționale au avut o abordare fragmentată a procesului de gestionare a situației de criză, fără o strategie de gestionare pe termen scurt, mediu sau lung. Rolul primordial, în acest proces, ar fi trebuit să îl aibă autoritățile responsabile de gestionarea frontierei de stat, în contextul asigurării unui management pozitiv al acesteia. Totodată, multiplele derogări de la normele legale generale, dar și intervențiile de moment, denotă lipsa unui cadru legal special care ar determina un concept unic de abordare a situației persoanelor strămutate urmare unui conflict armat, precum și mecanismele de implementare ale acestuia.

7. Recomandări Guvernului și Comisiei pentru Situații Excepționale

1. Acordarea protecției temporare persoanelor străine din Ucraina pe perioada de 1 an.
2. Aplicarea Mecanismului național de gestionare unitară și coerentă a situației în eventualitatea unui aflux sporit de străini, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1146/2017, cu revizuirea acestuia, la necesitate;
3. Implementarea activităților pentru Centrele provizorii prevăzute de pct.14 din Mecanismul național de gestionare unitară și coerentă a situației în eventualitatea unui aflux sporit de străini, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1146/2017;
4. Urgentarea elaborării de către Centrul Unic de Gestionare a Crizei a Planului de acțiuni complexe pentru gestionarea situației de criză cu privire la afluxul de străini din Ucraina;
5. Reglementarea la nivel național a standardelor minime și procedurilor de cazare temporară pentru persoanele străine aflate în protecție temporară pe teritoriul Republicii Moldova;
6. Capacitarea personalului autorităților responsabile de asigurare a managementului integrat al frontierei de stat, inclusiv a personalului din cadrul Centrelor provizorii stabilite la Punctele de Frontieră;
7. Evaluarea infrastructurii punctelor de frontieră în vederea determinării nivelului de fezabilitate a gestionării traversării frontierei, în special în situațiile afluxurilor de străini;
8. Anularea obligativității de solicitare a dreptului de ședere a străinilor din Ucraina, stabilită prin Dispoziția CSE nr.14 din 14.04.2022;

9. Asigurarea modelului declarației pe propria răspundere privind lipsa sau confirmarea la răspundere penală și/sau a antecedentelor penale nestinse⁵⁴, într-o limbă pe care o înțelege sau pe care se presupune, în mod rezonabil, că o înțelege persoana străină din Ucraina;
10. Elaborarea conceptului unic de transportare a persoanelor străine strămutate, în special în cazul stabilirii unui grad de alertă a aflului de străini, în funcție de distanța dintre punctele de frontieră cu Ucraina și cu România, cu stabilirea traseului rutier terestru, în cazul tranzitului. Precum și în funcție de distanța minimă dintre Punctele de frontieră și Centrele de Plasament temporar și de numărul locurilor disponibile a acestora. Se recomandă efectuarea unor măsuri pentru verificarea transportatorilor care oferă servicii de transport internațional refugiaților, în scopul prevenirii riscurilor de trafic de persoane;
11. Elaborarea unui concept unitar a centrelor destinate plasamentului temporar a persoanelor strămutate, orientat pe identificarea obiectivelor pentru cazare în zonele administrativ-teritoriale aflate în apropierea frontierei de stat cu Ucraina;
12. Revizuirea standardelor minime pentru centrele de plasament temporar existente, cu luarea în considerație a necesităților persoanelor cu nevoi speciale și a altor grupuri social vulnerabile (mame cu copii mici, persoane în etate etc.);
13. Raționalizarea distribuirii bunurilor adresate beneficiarilor din centrele de cazare temporară;
14. Asigurarea condițiilor de securitate, atât a beneficiarilor cât și a bunurilor personale aflate în proprietatea centrului;
15. Reiterăm necesitatea responsabilizării și justificării legale, prin act a prestării serviciilor de voluntariat, în cadrul centrelor de plasament temporar, reieșind din statutul acestora (*voluntari individuali, voluntari – reprezentanți ai ONG-urilor, voluntari – reprezentanți ai Organizațiilor Internaționale etc.*);
16. Suplinirea punctelor medicale din cadrul centrelor de plasament temporar cu produse farmaceutice, inclusiv teste, insulină, pentru persoanele cu diabet zaharat, maladii oncologice;
17. Stabilirea unui mecanism în vederea asigurării continuității supravegherii și acordării asistenței medicale, în cadrul punctelor medicale din centrele de plasament temporar, pentru personalul medical, detașat în ture;
18. Asigurarea managementului pozitiv de gestionare a centrelor destinate plasamentului temporar a persoanelor strămutate, prin capacitatea personalului și instruirea acestuia, în

⁵⁴ Anexa 2 din Dispoziția CSE nr.14 din 14.04.2022;

contextul prevenirii unor abuzuri și a acțiunilor de discriminare eventual admise în privința persoanelor strămutate;

19. Asigurarea confidențialității datelor cu caracter personal a beneficiarilor aflați în centrele de plasament temporar;

20. Asigurarea informațiilor privind drepturile, obligațiile, precum și tehnicilor de securitate pe perioada aflării și a mecanismelor de protecție în eventuale situații de abuz sau violență pe teritoriul Republicii Moldova, oferite persoanelor strămutate;

21. Elaborarea unei politici unitare de angajare a persoanelor strămutate, odată cu confirmarea statutului de beneficiar de protecție temporară, prin facilitarea accesului la piața muncii și acordarea unor înlesniri agenților economici, pentru perioada valabilității protecției temporare;

22. Asigurarea tranzitului și a măsurilor de precauție pentru minori strămutați din Ucraina în vârstă de 16 ani, fără aplicarea mecanismului intersectorial de protecție, stabilit prin Dispoziția CSE nr.14 din 14.04.2022;

23. Prevenirea și combaterea discriminării în accesul la cazare și servicii a refugiaților, combaterea stereotipurilor și limbajului discriminatoriu și de ură, inclusiv prin documentarea cazurilor și sancționarea celor care se fac vinovați. Adoptarea, în acest scop a Codurilor de conduită și a mecanismelor de plângere, realizarea instruirilor personalului în domeniul nediscriminare;

24. Monitorizarea condițiilor din centrele de plasament al refugiaților, inclusiv din perspectiva nediscriminării;

25. Instituirea și menținerea regulilor clare de acces în incinta centrelor de plasament, adoptarea codurilor de conduită, și mecanismelor de raportare a cazurilor de abuz, cu respectarea confidențialității victimelor, dar și proceduri pro-active de prevenire a hărțuirii și exploatării;

26. Combaterea tentativelor de înșelăciune sau profitare în alt mod de vulnerabilitatea refugiaților, prin bunuri și servicii (de exemplu de transport sau cazare) la prețuri exagerate;

27. Asigurarea punctelor de trecere a frontierei cu servicii de ajutor psihologic și opțiuni de transport adaptat pentru persoanele cu necesități speciale.