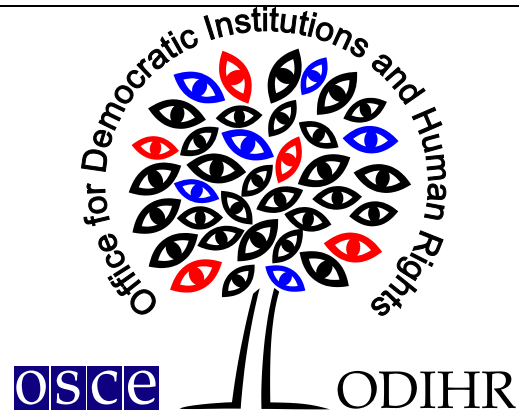


Warsaw, 21 December 2018

Comentariu - Nr.: MIG-MDA/339/2018

[TO]

www.legislationline.org



**COMENTARIILE PRELIMINARE LA VERSIUNEA PROIECT A
LEGII CU PRIVIRE LA INTEGRAREA IMIGRANȚILOR
ÎN REPUBLICA MOLDOVA**

Comentariile preliminare realizate de ODIHR au fost efectuate cu contribuții din partea expertului internațional Dr. Clíodhna Murphy

Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului
Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Varșovia, Tel.: +48 22 520 06 00; fax: +48 22 520 0605

Conținut

I. INTRODUCERE	1
II. REZUMAT EXECUTIV ȘI CONCLUZII	3
III. OBLIGAȚIILE INTERNAȚIONALE ȘI ANGAJAMENTELE OSCE CU PRIVIRE LA INTEGRARE	4
IV. ANALIZĂ ȘI COMENTARII CU PRIVIRE LA VARIANTA PROIECT A AMENDAMENTELOR	6
A. REMARCE DE ORDIN GENERAL.....	6
B. COMENTARII CU PRIVIRE LA UNELE ASPECTE SPECIFICE ALE PROIECTULUI DE LEGE	8

I. INTRODUCERE

1. Pe data de 2 noiembrie 2018, Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova a adresat Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) o cerere prin care solicita realizarea unui comentariu cu privire la varianta proiect a Legii privind integrarea străinilor în Republica Moldova în vederea evaluării gradului de respectare a obligațiilor internaționale privind drepturile omului și a angajamentelor OSCE.
2. Pe data de 9 noiembrie 2018, directorul ODIHR a răspuns la această solicitare. Având în vedere constrângerile legate de timp și necesitatea de a respecta metodologia sa, ODIHR s-a oferit să elaboreze o serie de comentarii preliminare de evaluare a gradului de conformare a proiectului de lege cu angajamentele privind dimensiunea umană asumate de OSCE și cu obligațiile și standardele internaționale din domeniul drepturilor omului.
3. Ținând cont de natura preliminară a comentariilor din acest document, acestea nu vor fi tratate ca o revizuire deplină și cuprinzătoare a întregului cadru legal și instituțional, menit să reglementeze integrarea străinilor. Având în vedere cele menționate mai sus, ODIHR subliniază faptul că aceste observații preliminare nu vor împiedica ODIHR să formuleze în viitor recomandări adăugătoare, în scris sau orale, sau comentarii cu privire la actele juridice respective sau la legislația conexasă.
4. Comentariile preliminare din acest document se bazează pe o traducere neoficială a proiectului de Lege privind integrarea străinilor în Republica Moldova. Este posibilă prezența în aceste comentarii a unor inexactități ca urmare a traducerii incorecte a anumitor lucruri.

II. REZUMAT EXECUTIV ȘI CONCLUZII

5. Versiunea proiect a Legii privind integrarea străinilor în Republica Moldova se referă la o gamă largă de chestiuni cu privire la integrare. În general, proiectul de lege urmărește stabilirea unui echilibru între definirea responsabilităților și drepturilor imigranților și a obligațiilor statului în acest context. O serie de aspecte incluse în proiectului de lege reprezintă bunele practici privind drepturile omului în domeniul integrării din perspectiva obligațiilor internaționale și angajamentelor asumate de OSCE. Cu toate acestea, unele dintre acestea necesită clarificări sau îmbunătățiri adăugătoare.
6. În afară de aceasta, după cum specifică Comitetul pentru eliminarea discriminării rasiale, o simplă existență într-un stat a unei politici de integrare nu este suficientă pentru a considera că sunt îndeplinite standardele internaționale. Statelor membre li se cere să asigure întreprinderea unor măsuri eficiente de facilitare a integrării grupurilor minoritare. Din aceste considerente, este important ca autoritățile Republicii Moldova să asigure faptul că măsurile de integrare oferite imigranților sunt eficiente, au un conținut și contribuie la integrarea per ansamblu a acestora.
7. Mai mult ca atât, întrucât se preconizează că în viitorul apropiat Parlamentul urmează să revizuiască proiectul de lege și ținând cont de impactul pe care aceste comentarii îl pot avea asupra procesului de reformă în curs de desfășurare, se încurajează faptul ca părțile interesate relevante să se angreneze într-o serie de consultări extinse pe tot parcursul procesului de elaborare și adoptare.
8. În vederea unei îmbunătățiri în continuare a gradului de conformitate a proiectului de lege cu obligațiile internaționale și cu angajamentele OSCE, ODIHR înaintea următoarele recomandări cheie:
 - A. Se va lua în considerare posibilitatea de extindere a articolelor 16, 17 și 21 în așa fel încât acestea să cuprindă și solicitanții de azil și/sau imigranții fără acte de identitate,

cu excepția cazului în care acest lucru este garantat de o altă lege [paragraful 26];

B. Se recomandă să fie revizuit articolul 10 alineatul (7) [paragraful 32];

C. Se recomandă ca autoritățile competente să evalueze proporționalitatea cerințelor de cunoaștere obligatorie a limbii [paragraful 33];

D. Se propune să fie exclusă prevederea privind valabilitatea competențelor lingvistice [paragraful 35];

E. Se recomandă ca cursurile de însușire a limbii de stat să fie gratuite pentru anumite grupuri vulnerabile [par. 36].

9. Aceste recomandări, precum și o serie de alte recomandări suplimentare, incluse în aceste comentarii (evidențiate prin caractere aldine), au menirea să asigure îmbunătățirea în continuare a conformității cadrului juridic de reglementare a integrării străinilor cu angajamentele asumate de OSCE și cu alte obligații și standarde internaționale în domeniul drepturilor omului.

III. OBLIGAȚIILE INTERNAȚIONALE ȘI ANGAJAMENTELE OSCE CU PRIVIRE LA INTEGRARE

10. Obligațiile internaționale cu privire la integrarea străinilor se conțin în principal în Convenția ONU din 1951 privind statutul refugiaților (Convenția privind refugiații) și în protocolul acesteia; Pactul internațional privind drepturile civile și politice (ICCPR); Pactul internațional privind drepturile sociale, economice și culturale (ICSECR); și în Convenția internațională pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (ICERD).¹ Adăugător, obligații din acest domeniu, referitoare în mod specific la femei și copii, se conțin și în Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW) și în Convenția privind drepturile copilului (UNCRC).

11. Convenția privind statutul refugiaților este singurul tratat internațional major prin care se abordează în mod explicit chestiunea integrării. Articolul 34 impune, în măsura posibilului, obligația statelor contractante de a facilita asimilarea și naturalizarea refugiaților. Oficiul Înaltului Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR) caracterizează integrarea refugiaților ca fiind un "proces bidirecțional dinamic și multidimensional care necesită să fie întreprinse eforturi de către toate părțile interesate, inclusiv o pregătire a refugiaților să se adapteze la societatea-gazdă, fără a fi nevoiți să renunțe la propria lor identitate culturală, și o pregătire corespunzătoare a societăților-gazdă și a instituțiilor statului să primească refugiați și să satisfacă nevoile unei populații eterogene".²

12. Deși comentariile sau recomandările generale ale diferitelor comitete ale ONU conțin informații utile privind drepturile ne-cetățenilor și principiul nediscriminării, acestea conțin puține lucruri care să se refere nemijlocit la politicile de integrare. În schimb, în observațiile finale ale acestor organisme ale tratatelor cu privire la rapoartele unui stat deseori se menționează în mod

¹ Alte documente aplicabile includ: Biroul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați, Comitetul executiv, Concluzie privind integrarea locală; Comentariul general al ONU nr. 15 al Comitetului pentru drepturile omului: Poziția străinilor în cadrul Pactului; Comentariul general al ONU nr. 20 al Comisiei pentru drepturile economice, sociale și culturale: Nediscriminarea în drepturile economice, sociale și culturale; și Recomandarea generală nr. 30 a Comitetului pentru eliminarea discriminării rasiale: Discriminarea împotriva ne-cetățenilor.

² A se vedea: [Comitetul Executiv al UNHCR, Concluzie privind integrarea locală](#) 7 octombrie 2005.

explicit aspecte legate de integrare și de conceptul de integrare. Deși observațiile finale nu sunt în general tratate ca având un efect obligatoriu din punct de vedere juridic, totuși, fiind emise de un organism al tratatului, acestea au o "autoritate notabilă, deși nespecificată", în special atunci când se fac cu intenția de interpretare a prevederilor tratatului.³

13. Comitetul Drepturilor Omului (HRC) și Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale (CESCR) sunt instituțiile care, în mod special, fac observații cu referire la integrare. HRC face în mod frecvent comentarii cu privire la chestiuni ce țin de integrare, chiar dacă nu totdeauna acestea se referă în mod explicit la integrare. Printre aceste chestiuni figurează reunificarea familiei; libertatea religiei; discriminarea, xenofobia și rasismul. În mod similar, CESCR face în mod constant referiri la discriminarea la care sunt supuși imigranții și membrii minorităților etnice în domenii precum locuințele, ocuparea forței de muncă, asistența medicală și educația. Această abordare tratează integrarea mai degrabă ca un proces pe termen lung și multidimensional, care implică dimensiuni juridice, sociale și culturale, decât ca un proces de asimilare culturală la care urmează să fie supuși imigranții nou-veniți.

14. Adăugător la cele menționate, Comitetul pentru eliminarea discriminării rasiale (CERD) concepe integrarea din perspectiva unui obiectiv în sine și în observațiile finale ale acestuia se află în proces de elaborare o concepție de integrare relativ nuanțată. Abordarea de bază a CERD presupune că statele trebuie să asigure faptul că vor fi luate măsuri eficiente de facilitare a integrării grupurilor minoritare. Aceste măsuri nu vor constitui o asimilare forțată sau o segregare și vor trebui să respecte identitatea culturală a imigranților. Este favorizată concepția bidirecțională a integrării care presupune menținerea unui echilibru între responsabilitățile statului primitor și a societății acestuia, pe de o parte, și responsabilitățile imigranțului în proces de integrare, pe de altă parte. CERD a făcut, de asemenea, recomandări mai specifice cu privire la rolul participării politice; accesul la cetățenie; importanța integrării pe piața forței de muncă; și protecția drepturilor sociale și economice în procesul de integrare. În ultima instanță, Comitetul a subliniat necesitatea alocării resurselor destinate dezvoltării politicii de integrare.

15. În cadrul Consiliului Europei, Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) se aplică față de toate persoanele aflate sub jurisdicția Statelor Contractante (Articolul 1), ceea ce înseamnă că se aplică și față de imigranți. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) examinează problemele de integrare în primul rând în contextul Articolului 8 privind expulzarea și reîntregirea familiei persoanelor care nu sunt cetățeni⁴ și în contextul Articolului 14 referitor la jurisprudența privind nediscriminarea.⁵ Aceasta a confirmat faptul că în cazul persoanelor care nu sunt cetățeni în temeiul articolului 8 integrarea sau legăturile sociale cu "statul gazdă" conduc la o protecție sporită împotriva expulzării. Adăugător la aceasta, într-un șir de recomandări ale Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei sunt abordate chestiuni generale privind imigranții, inclusiv accesul la asistență medicală,⁶ angajarea în câmpul muncii⁷ și interacțiunea cu societatea-gazdă.⁸

³ A se vedea: [Observații finale ale organismelor de monitorizare a tratatului pentru drepturile omului al Organizației Națiunilor Unite](#), O'Flaherty, M.

⁴ A se vedea: *Üner v. Olanda* (Cererea nr. 46410/99).

⁵ A se vedea: *Gaygusuz împotriva Austriei* (Cererea nr. 17371/90).

⁶ [Recomandarea CM / Rec \(2011\) 13](#) al Comitetului Miniștrilor către statele membre privind mobilitatea, migrația și accesul la asistență medicală.

⁷ [Recomandarea CM / Rec \(2008\) 10](#) al Comitetului Miniștrilor către statele membre privind îmbunătățirea accesului la angajarea în câmpul muncii a imigranților și a persoanelor de origine imigranță.

16. Drepturile lucrătorilor imigranți sunt protejate și promovate și în baza angajamentelor OSCE. În special, prin punctul 22 din documentul OSCE din Copenhaga din anul 1990, statele participante "au convenit că protecția și promovarea drepturilor lucrătorilor imigranți constituie preocuparea tuturor statelor participante" și "și-au reafirmat angajamentul de a implementa pe deplin în legislația lor internă drepturile lucrătorilor imigranți în modul în care acestea sunt prevăzute în acordurile internaționale la care sunt parte."⁹ Adăugător la aceasta, sunt, de asemenea, relevante și angajamentele OSCE în domeniul egalității, toleranței și nediscriminării. Prin aceste angajamente, statele OSCE au recunoscut că politicile de integrare de succes "conțin noțiuni de respectare a diversității culturale și religioase și de promovare și protejare a drepturilor omului și a libertăților fundamentale"¹⁰ și că "manifestările de intoleranță și discriminare pot submina eforturile de protejare a drepturilor persoanelor, inclusiv ale imigranților, refugiaților și persoanelor care aparțin minorităților naționale și apatrizilor".¹¹

17. Și în sfârșit, ca parte a angajamentului asumat prin Acordul de Asociere, "[p]ărțile reafirmă importanța unei gestionări comune a fluxurilor de migrație între teritoriile lor" precum și sarcina de a se concentra asupra "regulilor de admitere și a drepturilor și statutului persoanelor admise; tratamentului echitabil și integrării resortisanților străini cu drept de ședere; educației și formării profesionale și asupra măsurilor de contracarare a rasismului și xenofobiei".¹²

IV. ANALIZA VARIANTEI PROIECT A AMENDAMENTELOR ȘI COMENTARIILE CU PRIVIRE LA ACESTEA

A. Observații de ordin general

18. Varianta proiect a Legii privind integrarea străinilor în Republica Moldova acoperă o gamă largă de chestiuni de integrare. În general, prin varianta proiect a Legii se urmărește stabilirea unui echilibru între definirea responsabilităților și a drepturilor imigranților și a obligațiilor corespunzătoare ale statului. În mod explicit, prin includerea în mod expres a Secțiunii 2 (accesul la exercitarea drepturilor) se abordează accesul la principalele drepturi fundamentale ale omului, cum ar fi educația, asistența medicală, plățile sociale, recunoașterea calificărilor și drepturile copiilor, în conformitate cu obligațiile internaționale privind drepturile omului. Prin obligațiile și standardele internaționale se subliniază importanța facilitării accesului fără discriminare la drepturile protejate în cadrul ICCPR și al UNCRC. Adăugător la aceasta, se face referire la accesul egal al imigranților la asistență și securitate socială, în modul în care acesta este protejat în jurisprudența CEDO privind nediscriminarea.¹³ În acest sens, recunoașterea în mod expres a acestui drept în Articolele 18 și 19 din proiectul de lege este binevenită în mod special.

19. Alte aspecte ale proiectului de lege reprezintă, de asemenea, bunele practici în domeniul

[Recomandarea CM / Rec \(2011\) 1](#) a Comitetului Miniștrilor către statele membre privind interacțiunea dintre imigranți și societățile-gazdă.

⁹ A se vedea punctul 22 din [1990 Documentul OSCE de la Copenhaga](#).

¹⁰ [Decizia nr. 2/05](#) privind migrația (Ljubljana 2005).

¹¹ [Decizia nr. 10/07](#) privind toleranța și nediscriminarea: Promovarea respectului reciproc și înțelegerii (Madrid 2007). A se vedea, de asemenea, Declarația ministerială privind migrația (Bruxelles 2006).

¹² A se vedea [Acord de asociere](#) între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova pe de altă parte.

¹³ A se vedea *Gaygusuz împotriva Austriei* (Cererea nr. 17371/90, 16 septembrie 1996); *Koua Poirrez împotriva Franței*, Nu. 40892/98, § 46, CEDO 2003-X; *Andrejeva c. Letonia* [GC], nr. 55707/00, § 87, CEDO 2009; și *Ponomaryovi c. Bulgariei*, Nu. 5335/05, § 52, CEDO 2011.

integrării din perspectiva drepturilor omului, și sunt în conformitate cu obligațiile internaționale și angajamentele asumate de OSCE. De exemplu, prin articolul 22 amendat al proiectului de lege se clarifică faptul că "programul și activitățile de integrare se stabilesc și se pun în aplicare în baza necesităților beneficiarilor, fără o discriminare în acest sens, și cu respectarea particularităților lor culturale". Acest lucru este în conformitate cu principiul de nediscriminare, consacrat în tratatele ONU privind drepturile omului.¹⁴ Comitetul CERD, de exemplu, a menționat în special faptul că politicile de integrare trebuie să "respecte și să protejeze identitatea culturală a persoanelor care aparțin minorităților naționale sau etnice pe teritoriul respectivului stat".¹⁵

20. În mod similar, în articolul 37 alineatul (3) se specifică că autoritățile competente vor realiza consultații trimestriale cu societatea civilă, organizațiile internaționale și comunitățile străinilor. Acest mecanism ar putea constitui un mijloc important de asigurare a faptului că integrarea este un veritabil proces bidirecțional, care respectă particularitățile culturale și necesitățile comunităților de imigranți. Instituțiile din cadrul Tratatului ONU pentru drepturile omului au reïterat în mai multe rânduri natura bidirecțională a procesului de integrare, care presupune că responsabilitatea de integrare trebuie să fie suportată atât de statul gazdă, cât și de imigranți, în vederea asigurării succesului politicii de integrare și exercitării depline a drepturilor.¹⁶ Prin Articolul 27 din ICCPR și Articolul 5 al UNCERD se interzice în mod clar asimilarea forțată.¹⁷

21. Cu toate acestea, după cum se subliniază de CERD, simpla existență a politicii de integrare într-un stat nu este suficientă și aceasta nu înseamnă îndeplinirea cerințelor UNCERD. Statelor membre li se cere să asigure faptul că sunt întreprinse măsuri eficiente menite să faciliteze integrarea grupurilor minoritare.¹⁸ Din aceste considerente, este important ca autoritățile Republicii Moldova să asigure faptul că măsurile de integrare oferite imigranților sunt eficiente, semnificative și contribuie la integrarea deplină a acestora și că acest lucru se produce într-un mod prin care are loc "valorificarea la maximum a potențialului care rezultă din multiplele aspecte și/sau dimensiuni ale identității fiecăruia."¹⁹

22. În afară de o serie de alte prevederi, merită să fie acordată atenție Articolului 8(4) al proiectului de lege. În acest articol se stipulează că autoritatea competentă "poate" să aibă discuții de orientare cu străinii și poate identifica nevoile lor speciale de integrare. Adăugător, se pare că prin anumite aspecte ale proiectului de lege obligația de integrare se plasează nemijlocit asupra persoanei imigrantului (Articolul 7). De asemenea, nu este clară justificarea utilizării "chestionarelor speciale" cu scop de evaluare a integrării (Articolul 15). CERD a criticat în mod special măsurile de integrare, care transferă principala responsabilitate de integrare pe seama comunităților de imigranți.²⁰ CERD a încurajat statele părți "să asigure participarea [minorităților naționale sau etnice] la elaborarea și implementarea politicilor și programelor de integrare, atât la nivel național,

¹⁴ A se vedea articolul 26 al ICCPR, articolul 2 alineatul (2) din ICESCR și articolul 5 din ICERD.

¹⁵ A se vedea Namibia, documentul ONU CERD/C/NAM/CO/12 (19 august 2008), punctul 24.

¹⁶ A se vedea Olanda, documentul ONU CERD/C/NLD/19-21, 28 august 2015, punctul 32.

¹⁷ A se vedea, de asemenea, Declarația privind drepturile persoanelor care aparțin minorităților naționale sau etnice, religioase și lingvistice (adoptată prin Rezoluția 47/135 a Adunării Generale din 18 decembrie 1992); Comentariul general al CCPR nr. 23, "Drepturile minorităților (articolul 27)" (8 aprilie 1994); Comentariul general al CCPR nr. 15, "Poziția străinilor în cadrul Pactului" (11 aprilie 1986), la punctul 7.

¹⁸ A se vedea Raportul periodic privind Finlanda. documentul ONU CERD/C/FIN /CO /19 (13 martie 2009), punctul 19.

¹⁹ Recomandarea CM/Rec (2011).1.

²⁰ A se vedea Olanda, documentul ONU CERD/C/NLD/19-21 (28 august 2015), punctul 32.

cât și la nivel local".²¹ În afară de aceasta, prin recomandarea CM/Rec(2011)1 a Consiliului Europei statelor li se recomandă să asigure faptul că factorii de decizie și practicienii recunosc și respectă complexitatea diversității atunci când încearcă să faciliteze implicarea imigranților în societatea mai largă, mai ales atunci când aceștia prin implicarea acestora în elaborarea politicilor, serviciilor și intervențiilor.

23. În afară de aceasta, sunt necesare măsuri adăugătoare puternice de combatere a discriminării imigranților prin care să se asigure respectarea deplină a obligațiilor internaționale. Angajamentele OSCE referitoare la egalitate, toleranță și nediscriminare cer statelor să abordeze soluționarea chestiunilor ce țin de "exploatarea, discriminarea, abuzul și manifestarea rasismului față de imigranți, și să acorde o atenție specială femeilor și copiilor",²² inclusiv prin intermediul legislației și aplicării legii.²³

24. În continuare, în proiectul de lege se propune completarea definiției conceptului de integrare (amendamentul la Articolul 3). Este dificil să se evalueze impactul acestor amendamente fără să se facă o revizuire completă a versiunii inițiale a Legii. În mod similar, în varianta proiect a Articolului 10(7) se prevede că "neîndeplinirea obligației stipulate în alin. (6) poate duce la sistarea acordării de către stat a acestei indemnizații". În timp ce alocarea unor indemnizații și beneficii poate să depindă de anumite condiționări rezonabile, nu este clar în ce constă "indemnizația" menționată în acest caz. În special, nu este clar dacă acest lucru se referă la (a) o asistență financiară care poate fi retrasă de la beneficiarul protecției internaționale; sau (b) la statutul de protecție care ar putea fi retras.

25. Și în sfârșit, deoarece se preconizează ca parlamentul să revizuiască în viitorul apropiat acest proiect de lege și ținând cont de impactul pe care aceste Comentarii îl pot avea asupra procesului de reformă în curs de desfășurare, se încurajează ca părțile interesate relevante să se antreneze într-o serie de consultări extinse a amendamentelor propuse pe toată durata procesului de elaborare și adoptare. O remarcă preliminară ar fi faptul că o reformă reușită ar trebui să se bazeze pe cel puțin următoarele trei elemente: 1) o legislație clară și cuprinzătoare care să fie în concordanță cu obligațiile și standardele internaționale și care să abordeze soluționarea recomandărilor anterioare; 2) adoptarea printr-un larg consens a unui cadru legislativ ca urmare a unor largi consultări publice cu toate părțile interesate relevante; și 3) un angajament politic de a aplica legislația pe deplin și cu bună-credință.²⁴ ODIHR ar dori să sublinieze că un proces deschis și transparent de consultare mărește încrederea în legislația adoptată și în instituțiile statului în general.

B. Comentarii privind unele aspecte specifice ale proiectului de lege

26. Amendamentele Articolului 2 denotă că proiectul de lege acoperă majoritatea categoriilor principale de imigranți, inclusiv a imigranților cu reședință temporară și permanentă; apatrizilor; și beneficiarilor de protecție internațională. Nota informativă anexată la proiectul de lege sugerează că prin acest amendament se face o extindere a categoriilor de străini care au acces la măsurile de integrare. Cu toate acestea, protecția solicitanților de azil și a imigranților fără acte nu pare să fie și ele garantate. Instrumentele universale, în general, acoperă și aceste categorii de imigranți și în proiectul de lege ar trebui să fie asigurat cel puțin accesul la drepturile prevăzute în articolele 16

²¹ Namibia, documentul ONU CERD/C/NAM/CO/12 (19 august 2008), punctul 24.

²² [Decizia Consiliului Ministerial de la Bruxelles privind migrația](#) 6/06

²³ [Decizia ministerială de la Ljubljana nr. 10/05](#) privind toleranța și nediscriminarea: promovarea respectului reciproc și înțelegerii).

²⁴ A se vedea punctul 5.8 din Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990, care impune "o legislație adoptată la sfârșitul unei proceduri publice".

(educație), 17 (acces la îngrijiri medicale) și 21 (în măsura în care acest articol acoperă drepturile fundamentale ale copiilor). În afară de aceasta, ECtHR a confirmat faptul că a lăsa un solicitant de azil într-o situație de mizerie ar putea constitui o încălcare a articolului 3 CEDO.²⁵ ***Poate este cazul să se examineze posibilitatea extinderii articolelor 16, 17 și 21 și asupra solicitanților de azil și/sau imigranților fără acte, cu excepția cazului în care acest lucru este deja garantat de altă legislație.***

27. În amendamentul Articolului 3, care conține definiția integrării, se constată că dobândirea cetățeniei Republicii Moldova se consideră punctul final al procesului de integrare, care ar trebui să fie incluziv și participativ. Acest lucru este în conformitate cu abordarea UNHCR care, de exemplu, subliniază că naturalizarea este punctul culminant al integrării legale.²⁶ Cu toate acestea, aspectele sociale, economice și culturale ale integrării pot continua să fie relevante și după dobândirea cetățeniei. Acest lucru ar asigura faptul că sunt respectate cele mai bune practici și că se asigură conformitatea cu conceptele de integrare încorporate în angajamentele asumate de OSCE, legea soft a UNHCR și în abordările comitetelor ONU pentru drepturile omului.

28. Varianta proiect a Articolului 5 descrie în detalii măsurile de integrare disponibile. Acestea acoperă o gamă largă și sunt pozitive. Cu toate acestea, în această analiză înaintăm două avertismente. Instituțiile ONU pentru drepturile omului au atenționat statele împotriva recurgerii la strategii de integrare, care nu asigură "un echilibru adecvat între responsabilitățile statului ... și responsabilitățile comunităților de imigranți".²⁷ Articolul 5 alineatul (2) prevede că străinii "vor beneficia" de activități de integrare, inclusiv "de activități de adaptare socio-culturală" și "de planuri și programe de integrare". Deși se înțelege că aceste prevederi sunt destinate să fie benefice pentru imigranți, Comitetul CERD a subliniat că măsurile bine intenționate de acest gen nu ar trebui să aibă un "efect asimilaționist," ca efect secundar, care să ducă la pierderea de către cei afectați a identității lor culturale."²⁸ În al doilea rând, se va ține cont, de asemenea, și de principiul stabilit în Recomandarea Consiliului Europei CM / Rec (2011)1, în care se spune că astfel de activități ar trebui să "faciliteze interacțiuni diverse și pozitive între imigranți și societățile-gazdă" și "să creeze oportunități diverse și îmbunătățite de interacțiune publică".

29. Varianta proiect a Articolului 7 prevede că străinii se vor adresa la centrele de integrare și chiar de la început vor solicita să beneficieze de măsuri de integrare. Nu este clar dacă acest lucru este prevăzut ca o măsură obligatorie și, dacă da, ce se întâmplă atunci când un străin nu solicită acest lucru. După cum s-a menționat mai sus, orice strategie de integrare de acest gen nu ar trebui să fie o constrângere ca formă. Același comentariu este valid și cu referire la discuțiile și recomandările de ghidare, prevăzute în articolul 8 alineatul (4) și cu referire la reuniunile menționate în articolul 9. Aceste articole ar putea beneficia de o revizuire suplimentară.

30. În afară de aceasta, nu este clar dacă reuniunile de adaptare socio-culturală ar trebui să respecte diversitatea și să promoveze un spirit de toleranță. Mai precis, varianta proiect a articolului 10 alineatele (6) și (7) prevede că reuniunile vor fi obligatorii pentru beneficiarii de protecție internațională și că neîndeplinirea acestei obligații poate "să înceteze acordarea acestei indemnizații". Acest lucru ridică o serie de îngrijorări.

31. În primul rând, acesta ar putea constitui un tratament diferențiat față de beneficiarii de

²⁵ *MSS împotriva Belgiei și Greciei* (Cererea nr. 30696/09).

²⁶ A se vedea [Comitetul Executiv al UNHCR, Concluzie privind integrarea locală](#).

²⁷ A se vedea Olanda, documentul ONU CERD/C/NLD/CO/17-18 (25 martie 2010),

²⁸ A se vedea Danemarca, documentul ONU CERD/C/DNK/CO/18-19 (20 septembrie 2010).

protecție internațională în comparație cu alte categorii de imigranți, aparent fără o justificare obiectivă. ECtHR a constatat că aplicarea în anumite circumstanțe a unui tratament diferențiat față de refugiați poate constitui o încălcare a Articolului 14 al CEDO, deși contextul din cazul, la care se face referință, a fost o decizie de reunificare a familiei.²⁹

32. În al doilea rând, cel mai îngrijorător aspect al acestei prevederi este Articolul 10 alineatul (7), care prevede că neîndeplinirea obligației descrise în subsecțiunea (6) poate duce la încetarea acordării acestei indemnizații. Dacă indemnizația, la care se face referire, are în vedere statutul de protecție ca atare atunci anularea sau revocarea în acest mod a acestui statut ar constitui, în mod clar, o depășire a motivelor admisibile specificate în Articolul 1 din Convenția privind refugiații. Dacă indemnizația menționată este o alocație monetară, sau de altă natură, anularea sau revocarea acesteia ar constitui o măsură punitivă, care ar contraveni conceptelor de integrare prezentate de instituțiile tratatului ONU. În cele din urmă, ECtHR a constatat că a lăsa persoana într-o situație de mizerie poate constitui o încălcare a Articolului 3 al CEDO.³⁰ ***Se recomandă revizuirea Articolului 10 alineatul (7) în lumina acestor îngrijorări.***

33. Varianta proiect a Articolului 11 alineatul (1) prevede că cunoașterea limbii de stat este o condiție obligatorie pentru acordarea dreptului permanent de ședere. Respectiva practică este aplicată de mai multe state europene. Cu toate acestea, o observație de ordin general este că măsurile menite să faciliteze învățarea limbii de stat nu ar trebui să aibă un "efect asimilaționist, care să ducă la pierderea identității culturale de către cei afectați".³¹ În afară de aceasta, în paragraful 34 al documentului OSCE de la Copenhaga din 1990 se prevede că "Statele participante se vor strădui să asigure faptul că persoanele aparținătoare la minoritățile naționale ... au oportunități adecvate de instruire în limba țării-gazdă, și atunci când este posibil și necesar, și în limba lor maternă pentru ca aceasta să fie utilizată în relațiile cu autoritățile publice, în conformitate cu legislația națională aplicabilă." CERD exprimă, de asemenea, temerea că absența competențelor de cunoaștere a limbii de stat ar putea constitui o barieră în calea naturalizării.³² ***Prin urmare, se recomandă ca autoritățile competente să evalueze proporționalitatea cerințelor de cunoștințe lingvistice obligatorii.***

34. Prin Articolul 11 alineatul (5) al proiectului de lege se clarifică faptul că străinii pensionari și persoanele cu dezabilități vor fi scutiți de satisfacerea cerinței lingvistice obligatorii în procesul de acordare a permisului permanent de ședere. Deși acest lucru este binevenit, ar trebui să se analizeze faptul dacă nu cumva această cerință ar putea, totodată, constitui un obstacol special în calea grupurilor vulnerabile, cum ar fi femeile sau persoanele analfabete, care ar putea fi lipsite de accesul la educație.³³ CERD a indicat că efectele discriminatorii de acest gen, care pot apărea în rezultatul

²⁹ A se vedea *Hode și Abdi contra Regatului Unit* (Cererea nr. 22341/09)

³⁰ *MSS împotriva Belgiei și Greciei* (Cererea nr. 30696/09).

³¹ A se vedea Danemarca, documentul ONU CERD/C/DNK/CO/18-19 (20 septembrie 2010).

³² A se vedea Norvegia, documentul ONU CERD/C/NOR/CO/18 (19 octombrie 2006), alin. 19, în care Comitetul precizează: "Comitetul își exprimă îngrijorarea cu privire la caracterul strict al limbii pentru dobândirea cetățeniei norvegiene în noua lege a cetățeniei (articolul 5 alineatul d) (iii)).

³³ La punctul 40.5 din [Documentul OSCE de la Moscova din 1991](#) statele participante au convenit să "stabilească sau să consolideze mecanismele naționale, după caz, pentru promovarea femeilor, pentru a se asigura că programele și politicile sunt evaluate din perspectiva impactului acestora asupra femeilor." În mod similar, statele participante au fost de acord să "ia în considerare dezvoltarea unor programe adecvate pentru cei care n-au terminat școala primară sau sunt analfabeți" ([Maastricht 2003 Decizia nr. 3/03](#): Planul de acțiune privind îmbunătățirea situației romilor și populației sintilor în zona OSCE).

testelor de integrare, nu ar fi în conformitate cu ICERD.³⁴ ***Prin urmare, se recomandă să fie pe deplin luate în considerare obstacolele specifice cu care se confruntă grupurile vulnerabile și acestea să fie soluționate prin acordarea unor condiții adecvate și rezonabile și / sau scutiri.***

35. Adăugător la cele de mai sus, se specifică că certificatul de participare și evaluare a competenței lingvistice este valabil timp de trei ani (articolul 11.4). Nu este clar dacă persoana respectivă urmează să fie "reevaluată" la acel moment. Acest lucru apare ca fiind inutil în sensul atingerii obiectivelor legitime ale unui certificat de cunoaștere a limbii de stat: dacă competențele lingvistice au fost evaluate ca fiind satisfăcătoare la o anumită etapă, este dificil să-ți închipui că respectivele abilități s-ar putea înrăutăți. ***Se recomandă să fie exclusă prevederea privind valabilitatea competențelor lingvistice.***

36. În afară de aceasta, în varianta proiect a Articolului 11 alineatul (9) se prevede că cursurile de însușire a limbii de stat sunt gratuite pentru beneficiarii de protecție internațională. Cursurile respective se oferă "contra plată" persoanelor cu drept de ședere temporar sau permanent sau apatrizilor. Instituțiile ONU pentru drepturile omului au subliniat importanța accesului la cursurile de învățare a limbilor de stat în calitate de instrument esențial de integrare a imigranților. De exemplu, Comitetul CERD în observațiile finale incluse în raportul periodic din 2014 privind Estonia, a recomandat oferirea cursurilor gratuite de însușire a limbii persoanelor aparținente la minorități și persoanelor cu cetățenie nedeterminată.³⁵ ***Prin urmare, se recomandă ca cursurile de însușire a limbii de stat pentru grupurile vulnerabile să fie gratuite.***

37. Varianta proiect a Articolului 12 prevede respectarea principiului de bază al egalității de tratament în cazul străinilor care accesează piața forței de muncă. Cu toate acestea, o serie de aspecte menționate în Articolul 12 ar putea ridica îngrijorări. În special faptul, că proiectul de lege nu acoperă accesul la piața forței de muncă pentru solicitanții de azil și, respectiv, nu este clară situația solicitanților de azil care doresc să intre pe piața muncii în Republica Moldova. Deși mai multe state nu permit solicitanților de azil un acces imediat la piața muncii, totuși impunerea față de solicitanții de azil a unei interdicții totale și nedeterminate de a se angaja la lucru poate ridica probleme în temeiul obligațiilor internaționale privind drepturile omului. De exemplu, CESCR în observațiile sale finale cu privire la România, și-a exprimat îngrijorarea cu privire la integrarea pe piața muncii a solicitanților de azil și a recomandat României, în calitate de Stat parte, să ia măsurile necesare de amendare a legislației, pentru a permite solicitanților de azil să obțină, timp de un an de zile după sosirea acestora, un permis de muncă.³⁶

38. În afară de aceasta, varianta proiect a Articolului 12 alineatul (6) prevede că, titularii unui permis de ședere temporară cu drept de muncă, beneficiază de diferite activități de integrare, caz în care "angajatorul este partea responsabilă de integrarea lucrătorului imigrant". Din varianta proiect a acestei prevederi nu este imediat clar care sunt drepturile și obligațiile angajatorului în acest proces, cum ar trebui să fie implementate aceste obligații și ce s-ar întâmpla dacă acesta nu ar realiza acest

³⁴ Comitetul este îngrijorat de faptul că cerința examenului de integrare civică în străinătate reprezintă un obstacol special pentru persoanele aflate în situații vulnerabile, cum ar fi femeile care au fost lipsite de acces la educație, persoanele analfabete sau persoanele care utilizează un alfabet diferit, care nu este conform cu Convenția ". (paragraful 29) Se recomandă ca "statul parte să asigure faptul că politicile care vizează integrarea imigranților nu sunt în realitate discriminatorii"și " Statul-parte se încurajează să întrerupă CIEA și să permită imigranților să preia CIE fără discriminare în Statul parte "(paragraful 30). A se vedea Olanda, documentul ONU CERD/C/NLD/19-2 (28 august 2015).

³⁵ A se vedea Estonia, documentul ONU CERD/C/EST/CO/10-11 (22 septembrie 2014), punctul 9 litera (b).

³⁶ A se vedea România, Documentul ONU E/C.12/ROU/CO/3-5 (9 decembrie 2014), punctul 12.

lucru. În afară de aceasta, o definiție vagă a responsabilității angajatorului face posibilă instaurarea unei relații de subordonare și vulnerabilitate a lucrătorului *vizavi* de angajator. Necesitatea de protecție a drepturilor imigranților la locul de muncă a fost observată de mai multe ori de către organismele de monitorizare a drepturilor omului. De exemplu, CERD în observațiile sale finale asupra Italiei și-a exprimat îngrijorarea privind discriminarea pe piața muncii de acolo, și a constatat că acolo "continuă exploatarea fizică și financiară a imigranților fără teama de sancțiuni" și imigranții "nu au acces la o protecție juridică eficientă și adecvată împotriva abuzurilor și exploatare."³⁷ ***Se recomandă excluderea propoziției relevante.***

39. Varianta proiect a Articolului 13 recunoaște importanța accesului la cetățenie în calitate de instrument de integrare ceea ce este în conformitate cu articolul 34 din Convenția privind refugiații și cu recomandarea generală a Comitetului CERD privind discriminarea împotriva cetățenilor. Adăugător la aceasta, se pare că la momentul reînnoirii dreptului de ședere al imigranților, după cum se prevede în varianta proiect a Articolului 15, se face evaluarea gradului lor de integrare, dar nu este clar care ar fi impactul acestei evaluări, în cazul efectuării acesteia, asupra procesului de reînnoire. ***Acest lucru ar trebui să fie clarificări adăugător.***

40. În varianta proiect a Articolului 16 se subliniază importanța educației în calitate de instrument de integrare. Beneficiarii de protecție internațională beneficiază de tratament egal cu cetățenii Republicii Moldova. Cu toate acestea, acest articol nu pare să acopere și chestiunea ce ține de condițiile în care alte categorii de străini ar avea acces la formele obligatorii de educație. De asemenea, nu este clar dacă toți ceilalți străini ar fi obligați să plătească taxe de școlarizare pentru toate formele de educație specificate în Articolul 16 alineatul (5). ***Ar putea fi necesar ca această prevedere să fie revizuită, deoarece aceasta ar putea limita în mod semnificativ accesul la învățământul primar și secundar.***

41. În varianta proiect a Articolului 17 se prevede tratamentul egal (comparativ cu cetățenii Republicii Moldova) în ceea ce privește accesul la îngrijiri medicale pentru rezidenții permanenți și beneficiarii de protecție internațională. Persoanele care beneficiază de protecție internațională au dreptul la asigurare obligatorie de sănătate acordată de stat. Atât Comitetul CERD, cât și CESCR, subliniază faptul că statele părți ar trebui să respecte dreptul ne-cetățenilor la un nivel adecvat de sănătate fizică și mentală și, *printre altele*, să se rețină de la impunerea unui refuz sau limitare a accesului la serviciile de sănătate preventive, curative și paliative.³⁸ Consiliul Europei a subliniat, de asemenea, importanța întreprinderii "măsurilor de majorare a accesibilității la serviciile de sănătate".³⁹

42. În conformitate cu varianta proiect a Articolului 21 alineatul (1), minorii au acces la învățământul obligatoriu în aceeași bază ca și cetățenii Republicii Moldova. Adăugător, în conformitate cu articolul 21 alineatul (3), minorilor care, la momentul înscrierii într-o instituție de învățământ nu au toate documentele necesare pentru înscriere, li se permite să meargă la școală, în baza obligației părinților lor de a depune documentele solicitate într-un termen rezonabil. Ținând cont de specificul categoriei de beneficiari de protecție internațională, respectiva prevedere nu este obligatorie în cazul lor, și "persoanele beneficiari de protecție internațională vor beneficia de un curs gratuit de inițiere și însușire a limbii (Articolul 21 alineatul (4)).

³⁷ A se vedea Italia, documentul ONU CERD/C/ITA/CO/19-20 (7 februarie 2017).

³⁸ A se vedea Comentariul general nr. 14 (2000) privind dreptul la cel mai înalt nivel de sănătate posibil de atins și Recomandarea generală nr. 30 (2004) privind persoanele care nu sunt cetățeni.

³⁹ Consultați Recomandarea Consiliului Europei [CM/Rec \(2011\)13](#) al Comitetului Miniștrilor către statele membre privind mobilitatea, migrația și accesul la asistență medicală.

[Sfârșitul textului]