



Centru de cercetare și
documentare în domeniul
integrării imigranților

BAROMETRUL INTEGRĂRII IMIGRANȚILOR

Practici de Integrare

Raport al cercetării calitative realizate
cu reprezentanți ai instituțiilor și
organizațiilor cu activități în domeniul
integrării imigranților



Acest material a fost realizat în cadrul proiectului “Centru de cercetare și documentare în domeniul integrării imigranților”, implementat de Asociația Română pentru Promovarea Sănătății în parteneriat cu Fundația Soros. Proiectul a fost finanțat din Fondul European de Integrare a Resortisanților Țărilor Terțe prin Programul general “Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii” (ref: IF/11.01-03.01) al Uniunii Europene, gestionat în România de Ministerul Afacerilor Interne, prin Inspectoratul General pentru Imigrări ca autoritate contractantă.

Programul anual 2011

Data publicării: iunie 2013

Adresa de sesizări: Asociația Română pentru Promovarea Sănătății, str. Soldat Velicu Ștefan, nr. 43, 023255, sector 2, București, România

Fundația Soros, Str. Căderea Bastiliei, nr. 33, 010613, sector 1, București, România

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene.

Autori:

Luciana Lăzărescu (coordonator)

Andra Bucur

BAROMETRUL INTEGRĂRII IMIGRANȚILOR

PRACTICI DE INTEGRARE

RAPORT AL CERCETĂRII CALITATIVE PE INSTITUȚII ȘI ORGANIZAȚII CU ACTIVITĂȚI ÎN DOMENIUL INTEGRĂRII IMIGRANȚILOR

CUPRINS

Rezumat	5
Cadru general. De ce o cercetare calitativă pe instituții și organizații?	6
Metodologia cercetării	7
<i>Selectarea instituțiilor și organizațiilor</i>	<i>7</i>
<i>Instrumente folosite pentru culegerea datelor</i>	<i>7</i>
<i>Limitările cercetării</i>	<i>8</i>
<i>Actorii instituționali participanți la cercetare și domenii specifice de intervenție</i>	<i>8</i>
Practici în integrarea imigranților	9
Programul guvernamental de integrare	10
Acces la drepturi economice și sociale	11
<i>Locuință</i>	<i>11</i>
<i>Servicii publice:</i>	<i>12</i>
❑ <i>Asistență medicală</i>	<i>12</i>
❑ <i>Servicii sociale</i>	<i>13</i>
<i>Cursuri de limbă română</i>	<i>14</i>
<i>Educație</i>	<i>14</i>
<i>Muncă</i>	<i>15</i>
<i>Cetățenie</i>	<i>18</i>
<i>Discriminare și percepții</i>	<i>18</i>
Concluzii și recomandări	21
Glosar	23
Anexe	25
<i>Ghid de interviu</i>	<i>25</i>
<i>Cerere de informare</i>	<i>27</i>

În acest raport am analizat practicile instituțiilor publice și ale organizațiilor neguvernamentale în domeniul integrării imigranților, urmărind în ce măsură serviciile oferite de acestea se suprapun sau se completează și care sunt ariile de asistență deficitare.

Am pornit de la atribuțiile pe care autoritățile publice le au în sfera integrării imigranților, așa cum reies din analiza legislației în domeniu. Am folosit ca instrument principal interviurile pentru a surprinde opinia reprezentanților instituțiilor și organizațiilor despre rolul pe care îl au în integrarea străinilor cu ședere legală, serviciile oferite și funcționarea sistemului, dificultățile întâmpinate în relația cu imigranții și soluțiile propuse pentru îmbunătățirea accesului imigranților la bunuri și servicii.

Rezultatele analizei au arătat că majoritatea instituțiilor publice incluse în cercetare ia în considerare legislația specifică domeniului de activitate, ignorând atribuțiile specifice pe care le au în integrarea imigranților.

Deși accesul egal la servicii a fost afirmat de câteva instituții din domeniul social și medical, în practică există bariere datorate funcționarilor publici, imigranților și cerințelor sistemului (ex. anumite documente – acte de studii, de stare civilă etc.). Deoarece nu există o monitorizare a implementării legislației antidiscriminare și nici o preocupare sistematică a autorităților de a include în metodologia și procedurile de lucru prevederi specifice în acest sens, nu ne-am putut forma o opinie despre măsura în care discriminarea acționează ca barieră în accesul imigranților la instituții, bunuri și servicii.

Dificultățile pe care imigranții le-au întâmpinat în accesul la drepturi sociale și economice au fost soluționate individual de organizațiile neguvernamentale. Aceste cazuri au avut impact asupra funcționarului care a lucrat pe speța respectivă și eventual asupra șefului, dar nu la nivelul întregii instituții. Mai mult, există o fluctuație de personal pe posturile care implică relația cu publicul, așa că la următorul caz similar, e foarte probabil ca eforturile să fie reluate.

În anumite situații organizațiile neguvernamentale au preluat atribuțiile statului (ex. realizarea metodologiei, materialelor și manualului de limba română, precum și organizarea cursurilor) din cauza calității slabe a serviciilor oferite de instituțiile publice responsabile. Organizațiile neguvernamentale și-au diversificat activitățile și din nevoia de a oferi servicii integrate imigranților prin proiecte complexe – cerință a finanțărilor din fonduri europene.

Analiza din raportul de față nu oferă o radiografie a practicilor de integrare din toate județele cu un număr semnificativ de imigranți, și nici nu își propune să identifice excepțiile de la regulă, ci reflectă situațiile cele mai comune și cu probabilitatea cea mai mare de a se reproduce în furnizarea de servicii de către instituțiile publice și organizațiile neguvernamentale.

Rezultatele conturează imaginea practicilor de integrare și a distanței între cele trei dimensiuni studiate prin Barometrul Integrării Imigranților: idealul, viziunea și practica integrării.

Cadrul general. De ce o cercetare calitativă pe instituții și organizații?

Cercetarea calitativă pe instituții și organizații cu activități în domeniul integrării imigranților este parte a Barometrului Integrării – instrument creat cu scopul de a determina măsura în care societatea românească valorizează și facilitează integrarea imigranților, prin abordarea din perspectivă multidisciplinară a situației politicilor, legislației și practicilor de integrare.

Dintre cele 3 dimensiuni, raportul de față încearcă să surprindă **nivelul practicilor din sfera integrării imigranților**, așa cum sunt percepute de actorii instituționali și organizaționali, furnizori de asistență și îndrumare pentru imigranți, dar și de jucătorii din domeniul monitorizării practicilor pe diverse arii ale integrării și organizațiilor care militează pentru îmbunătățirea accesului imigranților la drepturile fundamentale.

Motivul alegerii cercetării calitative este numărul relativ mic de actori – instituții publice la nivel central și local, organizații neguvernamentale și interguvernamentale – care au un rol direct sau indirect în integrarea imigranților din țări terțe, cu drept de ședere în România. În cazul organizațiilor neguvernamentale, a căror expertiză este de altfel recunoscută de instituțiile publice, interviurile semistructurate au reprezentat un instrument flexibil pentru culegerea unor date concrete, referitoare la situația în practică a accesului imigranților la drepturi, corespunzător experienței și serviciilor specifice fiecărei organizații.

Metodologia cercetării

Cercetarea a urmărit identificarea practicilor de integrare ale instituțiilor publice și organizațiilor neguvernamentale/interguvernamentale și măsura în care aceste practici reflectă prevederile legislației în domeniul integrării imigranților. De asemenea, interviurile oferă informații asupra principalelor repere legislative la care se raportează funcționarii publici și profesioniștii organizațiilor, atunci când lucrează cu imigranți.

Ca obiectiv secundar al cercetării, echipa și-a propus identificarea barierelor pe care le întâmpină imigranții în accesarea instituțiilor, bunurilor și serviciilor publice și private și inventarierea soluțiilor propuse de respondenți la aceste probleme.

S-a folosit o **combinație de metode calitative** (interviuri semistructurate, cereri de informare, analiză de document), pentru a obține informații cât mai complete despre aspectele studiate și pentru a permite participarea la cercetare a cât mai multor instituții și organizații.

Interviurile semistructurate au fost principala metodă de cercetare, fiind singurul instrument suficient de flexibil pentru a surprinde practicile referitoare la imigranți, care în ultimă instanță depind de domeniul de expertiză și interpretarea fiecărei instituții/organizații.

Selectarea instituțiilor și organizațiilor

Instituțiile publice centrale și locale selectate pentru a participa la cercetare au fost identificate pe baza analizei preliminare a legislației în domeniul migrației și integrării imigranților, precum și a prevederilor legale în vigoare din domeniile conexe: locuință, sănătate, asistență socială, prevenirea marginalizării sociale, muncă, cetățenie etc. Au fost selectate autoritățile centrale cu atribuții în domeniul integrării, al căror rol a fost conturat de Inspectoratul General pentru Imigrări în legislația specifică pe integrare și în Strategia Națională privind Migrația pentru perioada 2011 – 2014, precum și instituții aflate în subordinea acestora, cu atribuții practice legate de accesul la drepturi, identificate ca având o poziție cheie și în cercetările anterioare.

Instrumente folosite pentru culegerea datelor

Metodele folosite de echipa de cercetători pentru culegerea datelor au fost:

- **Analiză de document**, prin documente specifice (în special statistici oficiale ale instituțiilor publice, rapoarte de activitate, documente de politici etc.);
- **Interviuri semistructurate** cu reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale, interguvernamentale și ai unor instituții publice;
- **Cereri de informare**, adaptate specificului fiecărei instituții publice. Cererile de informare au fost trimise instituțiilor reticente la ideea de a participa la interviuri și celor aflate în alte județe – o parte dintre instituțiile vizate sunt din alte orașe/județe cu un număr mare de imigranți (București, Timișoara, Iași, Constanța, Ilfov), selectate conform statisticilor Inspectoratului General pentru Imigrări.

Limitările cercetării

Instituțiile și organizațiile participante la studiul calitativ au fost selectate în funcție de activitățile desfășurate în domeniul integrării imigranților. Majoritatea organizațiilor au fost din București, chiar dacă unele oferă servicii și în alte județe, prin Centrele teritoriale ale IGI sau Centre de consiliere pentru imigranți, deschise cu finanțare europeană. Selecția a fost limitată deoarece constrângerile financiare nu ne-au permis și interviewarea organizațiilor din alte județe. Prin urmare, cercetarea oferă o imagine actualizată asupra practicilor de integrare, centrată pe București.

O altă limitare a fost datorată terminologiei folosite, conceptele cu care s-a operat în interviuri și cererile de informare nefiind întotdeauna clare pentru persoanele interviewate. Neexplicarea conceptelor a fost intenționată deoarece ne-am propus să avem o imagine a gradului de cunoaștere al termenilor folosiți în legislația din domeniul migrației de către persoanele care lucrează direct cu imigranții. Acest lucru însă a dat naștere unor interpretări diferite în rândul reprezentanților instituțiilor și a provocat confuzie. Un exemplu este confuzia între termenii imigrant, străin și refugiat pe de o parte, și între străinii cu ședere legală și cei a căror ședere nu este reglementată, pe de altă parte. Alt exemplu au fost bunele practici, care s-au dovedit greu de identificat de către instituții și organizații, datorită sensului ambiguu perceput de respondenți. Majoritatea instituțiilor a cerut lămuriri legate de înțelesul pe care l-am acordat termenului și au răspuns că nu cunosc exemple de bune practici. În sfârșit, ultimul concept care a stârnit confuzie a fost discriminarea pozitivă sau măsurile afirmative.

Actorii instituționali participanți la cercetare și domenii specifice de intervenție

Program guvernamental de integrare/Coordonare: Inspectoratul General pentru Imigrări

Locuință: Inspectoratul General pentru Imigrări, Primăria Suceava

Sănătate: Casa Națională de Asigurări de Sănătate, Casele Județene de Asigurări de Sănătate Constanța, Timiș, Ilfov, Iași, București

Educație: Ministerul Educației Naționale, Consiliul Național pentru Recunoașterea și Echivalarea Diplomelor, Inspectoratul Școlar al Municipiului București

Servicii și beneficii sociale: Direcțiile Generale de Asistență și Protecția Copilului București, Ilfov, Timiș, Iași, Constanța și a sectorului 2

Muncă: Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă

Antidiscriminare: Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării

Organizații cu activități în integrarea imigranților: ARCA – Forumul Român pentru Refugiați și Migranți (ARCA), Asociația pentru Dezvoltarea Organizației SAHROM (ADO – SAH ROM), Centrul pentru Resurse Civice (CRC) Constanța, Consiliul Național Român pentru Refugiați (CNRR), Institutul Intercultural Timișoara (IIT), Salvați Copiii România, Serviciul APEL, Serviciul Iezuiților pentru Refugiați România (JRS).

Organizații interguvernamentale: Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR), Organizația Internațională pentru Migrație (OIM).

Din datele obținute în cadrul cercetării calitative, la 31.12.2012, pe teritoriul României se aflau 55.211 străini cu ședere legală, dintre care 10.805 cu drept de ședere pe termen lung¹. Cei mai mulți străini cu ședere temporară sunt membri de familie ai cetățenilor români (19.760), 11.534 au venit în scop de studii iar 5.213 pentru angajare². Ceilalți au venit pentru alte scopuri.

Din numărul total de străini cu drept de ședere în România, 36.535 și-au înregistrat adresa de domiciliu sau reședință în afara Bucureștiului³. Ceea ce înseamnă că aproximativ 1/3 din numărul total de străini cu ședere legală locuiește în București.

În opinia majorității respondenților – organizații neguvernamentale – legislația în domeniul integrării imigranților este relativ bună, a fost aliniată normelor europene și creează un cadru pozitiv pentru integrare. Ne așteptăm ca, în mod natural, practicile în domeniul integrării să urmeze legislația. În fapt lucrurile nu stau deloc așa, spre marea nemulțumire a majorității organizațiilor intervievate. În opinia acestora, instituțiile publice centrale și locale nu își asumă rolul și atribuțiile ce derivă din legislația în vigoare. Organizațiile neguvernamentale susțin că interesul pentru imigranți ca grup țintă al serviciilor publice este în cel mai bun caz foarte scăzut, din varii motive: numărul mic de imigranți, lipsa fondurilor alocate autorităților locale pentru servicii legate de integrarea imigranților, lipsa personalului și/sau personal fără experiență, nepregătit în domeniul multiculturalității și necunoașterea legislației de către unii funcționari publici.

Numărul imigranților, era de părere un reprezentant al unei organizații neguvernamentale, “este prea mic pentru a crea o rutină administrativă”. Pe de altă parte, eforturile organizațiilor neguvernamentale și interguvernamentale de a face cunoscute problemele cu care se confruntă diferitele categorii de imigranți în România, prin seminarii, grupuri de lucru și alte evenimente nu sunt foarte eficiente deoarece în majoritatea instituțiilor publice locale personalul fluctuează sau este rotit pe diverse posturi. În aceste condiții, munca trebuie reluată cu noua persoană de contact de la instituția respectivă.

La rândul lor, instituțiile – în special cele din domeniul serviciilor sociale, educației, dar și câteva dintre cele din domeniul sănătății - recunosc o parte dintre aceste deficiențe care, dincolo de nivelul local, sunt lipsuri ale sistemului și văd ca soluție alocarea de fonduri separate pentru serviciile destinate imigranților. Nu este însă clar cine trebuie să aloce aceste fonduri, cât timp legislația în sfera integrării plasează responsabilitatea pentru domeniile conexe la nivelul ministerelor de resort. Aceleași instituții admit faptul că organizațiile guvernamentale au expertiză în domeniul integrării imigranților și furnizează servicii mai bune decât cele de stat. Unele autorități locale au sugerat parteneriate public-private în scopul atragerii de fonduri și al transferului de cunoștințe și expertiză de la organizațiile locale către instituții, precum și centrarea politicilor în domeniu pe integrarea locală.

¹ Sursa: Inspectoratul General pentru Imigrări, Direcția Migrație

² Idem.

³ Ibidem.

Cele mai multe dintre instituțiile interviewate au ca referință legislația din propriul domeniu de activitate și consideră că legile referitoare la migrație și integrare nu sunt suficient corelate și convergente cu legislația specifică domeniilor conexe (ex. servicii sociale, educație etc.). Există însă și exemple de instituții care au adaptat legislația specifică sferei de activitate la prevederile Legii integrării. Un exemplu în acest sens este legea privind reforma în domeniul sănătății, care conține prevederi aplicabile persoanelor care au dobândit o formă de protecție în România.

Organizațiile neguvernamentale se raportează atât la legislația din sfera azilului și integrării, cât și la legile specifice drepturilor și serviciilor pentru care intervin în relația imigrant – instituție publică, încercând să crească gradul de conștientizare al autorităților privind atribuțiile legale pe care acestea din urmă și le-au asumat.

Programul guvernamental de integrare

Programul guvernamental de integrare, prevăzut pentru prima dată în legislație în 2004, a fost inițial menit să faciliteze integrarea persoanelor cu o formă de protecție în România. Ulterior, la activitățile din cadrul programului – informare și consiliere, cursuri de limba română și acomodare culturală - au putut participa și celelalte categorii de străini cu ședere legală. Cu toate acestea, formal, numai persoanele cu o formă de protecție sunt incluse în programul de integrare pe baza unui protocol, prin care își asumă obligații corelative unor drepturi. Celelalte categorii de străini, deși pot participa la activitățile de integrare, sunt înregistrați separat pentru fiecare activitate de care au beneficiat, fără a fi incluși în program.

În perioada 1991 – prezent, în România au fost admise aproximativ 3450 cereri de azil⁴. Conform statisticilor Inspectoratului General pentru Imigrări, în anul 2012 au obținut o formă de protecție 515 străini. Numărul persoanelor cu o formă de protecție înscrise în programul de integrare a crescut ușor în ultimii 3 ani, de la 113 în 2010, la 142 în 2011 și 177 în 2012. În 2012, 120 din 177 de refugiați au finalizat programul de integrare. Ceilalți 57 s-au retras. “Noi nu am considerat că este un eșec, pur și simplu nu au mai avut nevoie de sprijinul nostru” declara reprezentantul IGI în interviu.

Din interviul cu reprezentantul IGI, a rezultat că nu există un sistem de monitorizare și evaluare a impactului activităților din programul de integrare. Au loc întâlniri periodice cu organizațiile neguvernamentale și instituțiile publice locale, dar aceste întâlniri au mai mult rolul de a identifica barierele care îngreșesc accesul la drepturi și servicii și rezolvarea punctuală a acestora, decât de evaluare a programului de integrare și a serviciilor oferite de autoritățile publice locale imigranților.

În cei nouă ani de implementare, s-a dovedit că programul guvernamental de integrare a fost inefficient în lipsa unor repere metodologice concrete. În ultimii cinci ani activitățile acestuia (cursuri de limba română, informare și consiliere și orientare culturală) au fost suplimentate și completate de servicii – cu un grad mult mai mare de adaptare la nevoile imigranților – oferite de organizațiile neguvernamentale.

Aceste organizații au preluat responsabilitățile unor instituții publice (de ex. a inspectoratelor școlare județene și, la nivel central, a Ministerului Educației Naționale), oferind autorităților expertiză și rezultate concrete care pot fi folosite pentru creșterea calității serviciilor oferite pe plan local imigranților.

⁴ <http://www.unhcr-centraleurope.org/ro/despre-noi/unhcr-in-romania.html>

Acces la drepturi economice și sociale

Locuință

În 2012 un total de 177 persoane cu o formă de protecție au fost înscrise în programul guvernamental de integrare. Dintre acestea, aproximativ 40 au fost cazuri vulnerabile, - în special minori neînsoțiți - care au beneficiat de cazare fie în centrele Inspectoratului General pentru Imigrări (IGI), fie în centre de plasament administrate de direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului. Din datele furnizate de Direcția Azil și Integrare, la sfârșitul primului trimestru din 2012, în centrele IGI erau cazate 116 persoane cu o formă de protecție.

Accesul imigranților la locuințe este dificil, deoarece vizează spațiile disponibile în special pe piața privată (în 2011 peste 97% dintre locuințe erau în proprietate majoritar privată⁵) și unii proprietari sunt reticenți să închirieze străinilor.

În opinia organizațiilor neguvernamentale intervievate, cele mai întâlnite practici pe piața privată a locuințelor sunt neîncheierea contractelor de închiriere, neînregistrarea acestora la direcțiile de impozite și taxe locale sau sume mai mici scrise în contractele de închiriere - toate metode pentru eludarea sau scăderea taxelor plătite de proprietari. Aceste practici, combinate cu lipsa reglementărilor și a controlului în domeniul închirierii locuințelor din fondul privat, expun imigranții la abuzuri din partea proprietarilor.

În privința accesului la locuințe sociale, legea locuințelor nu specifică dacă străinii cu ședere legală pot sau nu beneficia de acestea, fiind la latitudinea autorităților locale să stabilească prin Hotărâre de Consiliu criteriile specifice, având în vedere categoriile vulnerabile specificate în lege. Coroborând informațiile furnizate până acum atât de autorități cât și de organizațiile neguvernamentale, am ajuns la concluzia că din anul 2004 (când au apărut reglementările pentru integrarea străinilor) și până în prezent se cunosc numai două cazuri de familii mixte (cetățeni români căsătoriți cu cetățeni străini) în Constanța cărora, prin intermediul organizației locale care avea în asistență familiile respective, li s-au alocat în toamna anului 2012 locuințe sociale într-un complex nou construit. Acest lucru s-a întâmplat însă pentru că familiile erau mixte, accesul la locuințe sociale - conform Hotărârii Consiliului Local Constanța - fiind posibil numai pentru cetățenii români.

Cu toate acestea, legislația în domeniul integrării imigranților face referire la accesul la locuințe sociale al persoanelor care au obținut o formă de protecție în România, în aceleași condiții aplicabile cetățenilor români. Reprezentantul unei organizații interguvernamentale a confirmat faptul că într-o întâlnire cu primăriile, acestea au motivat că nu pot da acces persoanelor cu o formă de protecție la locuințe sociale, deoarece "ei au permis de ședere temporară, chiar dacă au și CNP, și (...) autoritățile nu-l pot lua în considerare pentru că nu este scris în lege". Legislația în vigoare solicită la depunerea dosarului documentul de identitate, nu permisul de ședere temporară. Soluția identificată la acel moment de primării a fost trimiterea unei informări de către Ministerul Afacerilor Interne consiliilor locale, referitoare la echivalentul documentelor de identitate pentru refugiați. Evident, recomandarea primăriilor ar acoperi numai persoanele cu o formă de protecție, nu și celelalte categorii de străini cu ședere legală.

⁵ <http://statistici.insse.ro/shop/>

Categoriile vulnerabile de persoane cu o formă de protecție în România, așa cum sunt descrise în legislația privind integrarea străinilor (familii monoparentale, minori neînsoțiți, vârstnici, persoane cu dizabilități etc.), pot beneficia de cazare în centrele Ministerului Afacerilor Interne. Facilitatea se aplică în practică, dar vizează numai persoanele vulnerabile cu o formă de protecție în România.

Servicii publice:

- *Asistență medicală*

Dintre cele 6 case de asigurări de sănătate cărora li s-au trimis cereri de informare, au răspuns 5. Trei au specificat faptul că nu pot oferi informații deoarece imigranții nu sunt menționați în Legea nr. 95/2006 privind sistemul asigurărilor sociale de sănătate ca o categorie aparte de asigurați și au făcut trimitere la articolele referitoare la străinii care se află în centrele de custodie publică și sunt asigurați din alte surse sau la cei care se pot asigura facultativ. Cea de-a patra, ai cărei reprezentanți au participat la unul dintre seminariile locale organizate în cadrul proiectului Migrant în România Interculturală, a furnizat un număr al asiguraților imigranți aflați în baza de date pentru județul respectiv, precum și informații legate de accesul egal al imigranților și cetățenilor români la servicii medicale, odată obținută calitatea de asigurat. Aceste date însă nu corespundeau numărului imigranților din județ, preluat conform evidențelor IGI. Explicația posibilă este că o parte dintre imigranți nu au fost scoși din baza de date cu asigurații, deși nu se mai află în prezent pe teritoriul României.

La rândul său, Casa Națională de Asigurări de Sănătate a precizat că la 31.12.2012, 21 de străini cărora li s-a acordat o formă de protecție erau înscrși pe lista medicilor de familie. Instituția nu a oferit date despre celelalte categorii de imigranți.

Deși nu se poate generaliza, concluzia care se desprinde din răspunsurile primite este faptul că terminologia în domeniu nu este unitară, folosindu-se termeni ca: cetățeni ai unor state terțe, resortisanți din țări terțe, imigranți sau străini și nu este cunoscută la nivelul caselor de asigurări de sănătate. De asemenea, autoritățile centrale sunt mai conștiente de prezența refugiaților decât a altor imigranți.

În legea asigurărilor de sănătate termenul folosit este străin, fiind menționate mai multe categorii de străini: care au obținut o formă de protecție în România, străini și apatrizi cu drept de ședere în România, străini și apatrizi cu ședere temporară. Aceste diferențieri creează în practică confuzii.

Totuși, în răspunsurile primite s-au făcut trimiteri la străinii cu ședere de scurtă durată și la cei din centrele de custodie publică, ceea ce înseamnă că *unii funcționari privesc imigranții ca pe o categorie care nu are obligația să se asigure*, fiind fie sub incidența asigurărilor facultative, fie beneficiind de asigurări de sănătate cu plata din alte surse. Cu alte cuvinte, ei nu reprezintă un grup țintă pentru casele de asigurări și nici potențiali beneficiari ai serviciilor de sănătate de stat.

Observațiile persoanelor intervievate legate de accesul la servicii medicale, au fost lipsa de sensibilitate a personalului medical în privința diferențelor culturale (ex. femeile să fie consultate de medici femei), dificultăți de comunicare între imigranți și personalul medical, datorate necunoașterii suficiente a limbii române de către primii, ceea ce face dificilă derularea în condiții bune a actului medical. Au fost semnalate de asemenea de către organizațiile neguvernamentale situații de refuz al înscrierii copiilor pe listele medicilor de familie deoarece nu aveau cod numeric personal, în condițiile în care copiii beneficiază de asigurări sociale de sănătate fără plata contribuției.

Soluțiile propuse pentru rezolvarea acestor probleme au fost informarea sistematică a imigranților despre drepturile și obligațiile pe care le au în România, informarea personalului medical despre drepturile imigranților și condițiile de acces în sistemul public de sănătate și pregătirea personalului medical pe aspect legate de comunicarea interculturală.

▪ Servicii sociale

Toate cele șase Direcții Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului (DGASPC) care au fost invitate să răspundă cererilor de informare, au cooperat. În domeniul social situația imigranților este mai cunoscută decât în cel al asigurărilor de sănătate, dar persistă încă o confuzie de termeni. Una dintre direcțiile județene ne-a răspuns de exemplu că “nu a fost înregistrată nicio persoană cu statut de imigrant”.

Celelalte direcții lucrează în special cu minori și în general fie nu au avut în asistență, fie nu au avut o evidență separată a imigranților care au beneficiat de servicii sociale. Excepția este Bucureștiul, unde există o statistică separată și un număr mai mare de cazuri asistate, majoritatea minori.

La nivelul DGASPC se acordă acces egal la serviciile sociale indiferent de naționalitate, cu îndeplinirea condițiilor legale, neexistând nici servicii adaptate imigranților și nici un buget alocat special acestor activități. Dificultățile semnalate în relația cu imigranții de către direcțiile de asistență socială au fost legate de comunicare (limbă), diferențe în cultură, religie și educație, dificultăți ale imigranților de a înregistra reședința pe permisul de ședere, necunoașterea sistemului instituțional românesc și a funcționării acestuia, necunoașterea drepturilor și obligațiilor de către imigranți, necunoașterea legislației de către unii funcționari.

Soluțiile identificate de direcțiile de asistență socială sunt: pregătirea funcționarilor pe aspecte legate de diferențe culturale și legislație în domeniul migrației și integrării; schimburi de experiență între organizațiile neguvernamentale și autoritățile locale și inițierea unor proiecte comune; creșterea rolului autorităților locale prin mutarea accentului pe integrarea la nivel local; evaluarea periodic a nevoilor reale ale imigranților și adaptarea politicilor și planurilor la aceste nevoi; informarea imigranților despre sistemul instituțional, drepturi și obligații în România etc. De asemenea, în opinia direcțiilor de asistență socială, legislația trebuie coroborată cu cea specifică celorlalte domenii ale integrării, cu contribuția ministerelor interesate.

În București direcțiile de asistență socială chestionate sunt familiarizate atât cu organizațiile neguvernamentale din domeniul integrării imigranților, cât și cu autoritățile publice cu atribuții în acest sens. Eforturile legate de creșterea vizibilității serviciilor și informarea funcționarilor publici desfășurate de diferite organizații și instituții active în integrarea imigranților se pare că au dat roade, cel puțin până când personalul pregătit astfel nu este înlocuit cu funcționari noi și fără experiență.

În privința cursurilor de limba română, există mai multe oferte disponibile pentru imigranții care doresc să învețe. Prin programul guvernamental se organizează cursurile de inițiere la o școală normală, cu durata de un an, care se finalizează în iunie pentru fiecare an școlar în curs. Responsabilitatea înregistrării cererilor de înscriere atât pentru adulți, cât și pentru copii revine inspectoratelor școlare. Reprezentantul inspectoratului școlar intervievat a declarat că, după înscriere, comunicarea cu cursanții imigranți are loc prin intermediul Inspectoratului General pentru Imigrări și nu direct. Școlile sunt alese în funcție de criteriul orar – să nu aibă cursuri după amiaza - iar în privința sălilor și organizării efective, responsabili sunt directorii de școli.

Cursanții sunt comasați într-o singură grupă, chiar dacă nivelul de cunoștințe este diferit, iar orele se țin o dată pe săptămână, în sesiuni de 2 ore, după amiaza. Intervalul orar nu permite și imigranților angajați să participe la cursuri. De multe ori profesorii sunt demotivați, fiind platiți cu ora și nu vorbesc nicio limbă străină, ceea ce face dificilă comunicarea cu imigranții. Inspectoratele școlare admit faptul că anii trecuți au existat dificultăți legate de înscrierea adulților la cursurile de limba română. Anul acesta au fost înscriși, dar sunt fluctuații mari și o rată mare de abandon din partea cursanților – “(...) la București au fost mulți străini înscriși și apoi plecau în bloc”.

Cursurile de limba română organizate prin inspectoratele școlare sunt finalizate cu un atestat de participare, obținut de candidați în urma sesiunii de examene anuală din iunie. Atestatul nu reprezintă certificat de competențe lingvistice, motiv pentru care valoarea lui practică este limitată.

Varianța de cursuri de limba română furnizată de organizațiile neguvernamentale este mai flexibilă în privința orarului și oferă imigranților posibilitatea de a participa în grupe diferite, în funcție de nivelul de cunoștințe. Cursurile au loc după orele 18.00 sau sâmbătă și duminică. Profesorii sunt pregătiți și vorbesc cel puțin o limbă străină, astfel încât pot comunica mult mai ușor cu imigranții. Unele organizații oferă și cursuri de limba română în vederea accesului la cetățenie.

Ministerului Educației, ale cărui atribuții în organizarea cursurilor sunt legate de alocarea resurselor umane și a suportului logistic, consideră că există materialele de suport necesare pentru învățarea limbii – două manuale și programe școlare pentru adulți și copii. Cel mai recent apărut manual, a fost scos de Institutul Intercultural Timișoara, care a pregătit și aproximativ 30 de cadre didactice în domeniul multiculturalității și predării limbii române pentru străini.

În opinia Ministerului Educației, principalele probleme legate de accesul imigranților la cursurile de limbă română sunt: faptul că nu există o procedură clară și responsabilități alocate instituțiilor implicate – Inspectoratul General pentru Imigrări, inspectoratele școlare etc.; “lipsa unui spațiu predestinat” pentru desfășurarea cursurilor pentru adulți - școlile nefiind un loc propice pentru acestea și lipsa de fonduri pentru a alege o locație alternativă școlilor și pentru a pregăti profesorii. Soluțiile identificate de aceeași instituție sunt corelarea legislației în domeniul integrării cu cea în domeniul educației și elaborarea unor norme comune de aplicare; stabilirea unui manual de proceduri comune, a responsabilităților fiecărei instituții, precum și alocarea unui buget separat.

Inspectoratele școlare primesc și cererile de înscriere a copiilor imigranți în învățământul normal. Numai că, din afirmațiile unui reprezentant al autorității centrale din domeniul educației “sistemul public românesc nu își pune problema copiilor străini pentru că e copleșit de problemele interne”.

Ministerul Educației nu dispune de un sistem de centralizare a datelor, inspectoratele școlare fiind interfața cu beneficiarii sistemului de educație și cele care colectează datele din teren. Conform acestor statistici, la nivelul Municipiului București, în anul școlar 2011 – 2012 erau înscriși în sistemul normal de învățământ 125 de copii, iar în anul școlar 2012 – 2013 numărul a crescut la 143 de copii.

În privința accesului copiilor imigranți la învățământul de stat, păreriile organizațiilor neguvernamentale intervievate sunt împărțite, în funcție de categoriile de străini cu care lucrează. Pentru copiii imigranților cu drept de ședere, nu au fost semnalate probleme majore, în afara faptului că nu există cursuri de limbă română pentru copii în școli, aceștia fiind nevoiți să învețe din mers și în clasă. Deși nu este o situație ideală, majoritatea copiilor imigranți ajung să învețe într-un an de zile limba la un nivel care le permite o comunicare satisfăcătoare în clasă.

Lucrurile se schimbă când e vorba de copiii sirieni cu un părinte român, deci care au și cetățenie română. Deși nu fac obiectul studiului de față, este necesar să menționăm faptul că ei sunt excluși din sistemul de învățământ deoarece nu vorbesc limba română și sunt liste lungi de așteptare la transcrierea certificatelor de naștere. Cum datorită conflictului din Siria, numărul acestora este în creștere, organizațiile fac presiuni la nivelul Ministerului Educației pentru rezolvarea situației lor. Până în acest moment nu s-a găsit altă soluție în afara înscrierii acestor copii la școli particulare (școala siriană), neacreditate, deoarece organizațiile neguvernamentale nu îi pot asista datorită restricțiilor impuse de finanțator în privința grupurilor țintă (trebuie să fie străini, nu cetățeni români).

Accesul studenților străini la învățământul superior este reglementat de universități, care au autonomie, respectând numai cadrul normativ general stabilit de Ministerul Educației. Astfel, există Carta Albă a fiecărei universități, prin care aceasta își stabilește singură politica, prioritățile și condițiile de admitere la studii a cetățenilor străini. În această privință ne-au fost semnalate practici abuzive ale unor universități care percep taxe diferite pentru aceleași servicii sau nu iau în considerare prevederile legale atunci când intervin modificări în statutul străinului, respectiv motivul prelungirii dreptului de ședere (ex. unui străin venit cu viză de studii care devine membru de familie al unui cetățean român și deci are dreptul la educație în aceleași condiții ca cetățenii români i se percep în continuare taxe anuale la nivelul celor pentru străini).

Muncă

Accesul imigranților la piața muncii este unanim recunoscut – de către instituții și organizații - ca fiind esențial, în primul rând pentru supraviețuire și apoi ca factor motivator al integrării. Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM), instituție centrală responsabilă, prin agențiile locale, cu evaluarea oportunităților de angajare în muncă și facilitarea angajării (informare și consiliere pentru angajare, medierea muncii, formare profesională etc.) a raportat pentru anul 2012 un număr de 37 de imigranți asistați prin servicii de informare și consiliere, 34 de străini angajați și niciun străin beneficiar al cursurilor de formare profesională. Cea mai mare dificultate semnalată de aceeași instituție în relația cu cetățenii străini a fost necunoașterea limbii române de către imigranții care apelează la serviciile agențiilor teritoriale pentru ocuparea forței de muncă.

La nivelul strategiei pentru migrație, ANOFM este implicată în analiza situației locurilor de muncă vacante, pe care o transmite Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice (MMFPSPV) și Ministerului Afacerilor Interne (MAI), pentru stabilirea numărului permiselor de muncă ce vor fi eliberate cetățenilor străini în anul următor.

Conform statisticii ANOFM domeniile economice cele mai solicitate pentru eliberarea permiselor de muncă în 2012 au fost comerțul cu ridicata al îmbrăcăminte și încălțămintei, comerțul cu ridicata al fructelor și legumelor, restaurantele și comerțul componentelor și echipamentelor electronice și de telecomunicații. În anul 2012 au fost emise 2839 autorizații de muncă, principalele funcții pentru care s-au solicitat autorizații de muncă fiind guvernanta, comisioner și fotbalist profesionist⁶. Remarcăm că domeniile acoperite nu coincid cu cele raportate în statisticile oficiale ca înregistrând deficit de forță de muncă (industria textilă, construcții, servicii și sectorul agricol).

Dintr-o perspectivă mai apropiată imigranților, organizațiile neguvernamentale consideră dificil accesul străinilor la piața muncii, din diverse motive. În primul rând, agențiile locale pentru ocuparea forței de muncă nu dispun de interpreți, apoi sunt încă funcționari care nu cunosc legea și drepturile imigranților, instituțiile publice nu au prevăzut fonduri pentru străini, iar numărul imigranților care ajung la agențiile locale este foarte mic.

Soluțiile propuse de organizații sunt asumarea responsabilității de către instituțiile centrale și locale, respectiv MMFPSPV, ANOFM și agențiile teritoriale; pregătirea funcționarilor pe aspecte legate de migrație – cultură, drepturi ale imigranților, legislație; specializarea unor funcționari și diminuarea fluctuației de personal între departamentele din cadrul aceleiași instituții, alocarea de fonduri.

La aceste dificultăți care țin de sistemul instituțional și funcționarea acestuia se adaugă cauze obiective sau subiective: necunoașterea limbii române la un nivel satisfăcător de către străini, lipsa actelor de studii sau inexistența acordurilor cu țările de origine pentru recunoașterea și echivalarea studiilor, procedură birocratică și costisitoare de recunoaștere, preferința imigranților pentru angajatori conaționali sau din aceeași comunitate (ex. arabi), de cele mai multe ori fiind angajați de către aceștia fără forme legale. Se adaugă procedura de obținere a autorizației de muncă și permisului de ședere în scop de muncă, iar ulterior a prelungirii acestuia – procedură birocratică, complicată și costisitoare pentru angajator.

O parte dintre probleme au fost temporar și local rezolvate prin serviciile ONG-urilor: cursuri de limbă română adaptate, consiliere, informare și facilitarea accesului la diverse instituții și servicii prin mediatorii culturali, cursuri vocaționale pentru imigranți cu și fără certificare. Una dintre organizațiile neguvernamentale intervievate încearcă de câțiva ani să convingă Ministerul Educației să elaboreze o metodologie de examinare pentru certificare, în cazul imigranților care posedă cunoștințe/competențe, dar nu dețin o diplomă de studii sau un certificat de calificare. Demersul a fost susținut de MMFPSPV.

Din punctul de vedere al Ministerului Educației, soluția pentru dobândirea de către imigranți a unui act de studii este înscrierea străinilor aflați în această situație în programul “A doua șansă”, care nu este conceput pentru adulți și nu are grupe separate (copii/adulți). Fiind un program gândit inițial pentru a facilita participarea școlară flexibilă a copiilor romi, cadrele didactice vorbesc aproape exclusiv limba română și nu au niciun fel de pregătire multiculturală. De menționat că programul “A doua șansă” a fost și soluția propusă - și în unele cazuri adoptată – pentru școlarizarea persoanelor cu dizabilități.

⁶ Statistici furnizate de Direcția Migrație a Inspectoratului General pentru Imigrări

Cetățenie

Agencia Națională pentru Cetățenie (ANC) nu centralizează date privind țările de origine ale imigranților care solicită cetățenia statului roman, date privitoare la statut sau date cu privire la situația lor. Datele statistice colectate de ANC privesc doar numărul de solicitări primite și numărul de cetățenii acordate la cerere, precum și numărul de cereri și cereri aprobate pentru persoanele care au pierdut cetățenia română sau descendenții lor.

În perioada 2002 – 2012 au fost depuse 3756 de solicitări pentru acordarea cetățeniei de către străini, primind aviz pozitiv doar 1915, puțin mai mult de jumătate. În ceea ce privește redobândirea cetățeniei de către cei care au pierdut-o, sau a descendenților până la gradul II inclusiv, fie ei apatrizi sau cetățeni străini, în aceeași perioadă au fost depuse 10022 de solicitări, primind aviz favorabil 9111.

Din răspunsurile organizațiilor intervievate, procedura de obținere a cetățeniei române este greoaie și discreționară, neexistând un ghid de întrebări, doar o tematică generală și o bibliografie și mai generală pentru examen, postate pe website-ul ANC. De asemenea, nu este specificat care este nivelul de cunoștințe pe care trebuie să îl aibă solicitantul în domeniile istorie, geografie, Constituția României, limbă și cultură etc. pentru a promova examenul de cetățenie. În lipsa unor repere concrete, evaluarea performanțelor solicitantului rămâne la latitudinea membrilor comisiei, adică este supusă subiectivismului. Principalul reproș legat de practicile ANC este lipsa de transparență și corolarul acesteia – subiectivismul în deciziile comisiei de promovare a examenului de cetățenie.

Eforturile organizațiilor neguvernamentale se îndreaptă spre pregătirea imigranților pentru examenul de cetățenie, prin cursuri de istorie, geografie, Constituție, limbă, cultură generală și sprijin pentru depunerea dosarului de cetățenie (uneori și plata taxelor).

Din datele puse la dispoziție de ANC, putem deduce că procedura de redobândire a cetățeniei române este mult mai ușoară decât cea pentru dobândirea la cerere a cetățeniei române de către un cetățean străin. Legislația, politica și practicile ANC nu încurajează naturalizarea străinilor care trăiesc în România.

Discriminare și percepții

În ultimii trei ani petițiile primite de CNCD au urmat o pantă ascendentă, dar constantă, de aproximativ 450 - 550 pe an. Cele mai discriminate categorii de persoane sunt cele de etnie romă, persoanele cu dizabilități și cele infectate cu HIV/SIDA. Petițiile depuse de migranți sunt încadrate în criteriul discriminării din cauza naționalității.

Numărul petițiilor depuse pentru discriminare datorită naționalității a evoluat de la o singură petiție în 2002 la 33 în 2010, 42 în 2011 și 49 în 2012⁷. În anul 2012 petițiile privind discriminarea pe baza criteriului naționalității au reprezentat 8,94% din total (49 din 548). Obiectul petițiilor depuse în perioada 2010 - 2012 a fost în principal accesul la angajare și profesie, apoi accesul la servicii publice, demnitatea personală, accesul la educație, cele mai puține fiind legate de accesul la locuință.

⁷ Sursa: Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, date statistice din Raportul Anual 2012.

Cele mai multe soluții date de CNCD în perioada 2010 - 2012 au fost de respingere, urmate de declinarea competenței, fiind admise doar 113 de cereri din 548 în 2012, față de 94 din 465 în 2011 și 68 din 478 în 2010. Cele mai multe cereri admise în 2012 au avut la bază discriminarea pe criteriile etniei, limbii și categoriei sociale. În ceea ce privește domeniul, cele mai multe soluții de admitere au privit demnitatea personală, apoi accesul la servicii publice și accesul la angajare și profesie. Soluțiile date de CNCD au fost în principal avertismente (58), apoi recomandări (55), doar 35 de amenzi contravenționale și 3 monitorizări (urmărirea remedierii situației constatate) în 2012⁸. Dintre cele 35 de amenzi, 9 au avut la bază criteriul naționalității. Petițiile care au avut ca obiect discriminarea pe baza criteriului naționalității s-au referit la atingerea adusă demnității.

În cadrul sondajului efectuat în fiecare an de către CNCD pentru a evalua percepțiile românilor asupra discriminării, a fost abordată și categoria imigranților. Astfel, în 2011, doar 19% dintre respondenți considerau că imigranții sunt discriminați în mare măsură, același procent fiind atribuit minorităților naționale. 55% dintre respondenți au răspuns că s-ar simți confortabil în preajma unui imigrant, aceștia preferând compania imigranților față de cea a romilor sau a minorității maghiare.

Strategia antidiscriminare pentru anii 2007-2013 nu prevede măsuri sau obiective specifice pentru prevenirea discriminării migranților, concentrându-se mai degrabă pe protecția în general a grupurilor vulnerabile împotriva discriminării. Imigranții, luați separat, nu au fost până acum obiectul vreunei campanii de informare în ultimii trei ani, dar în campaniile realizate de CNCD se abordează toate criteriile care stau la baza discriminării, inclusiv cetățenia. “Nu sunt multe, dar sunt sesizări din partea migranților”, spunea reprezentantul CNCD intervievat. În ultimii trei ani nu au avut loc autosesizări ale CNCD în ceea ce privește cazurile de discriminare care implică imigranți.

CNCD nu deține la momentul actual statistici separate pentru migranți în ceea ce privește accesul la serviciile de asistență juridică de specialitate, a petițiilor depuse și a dosarelor soluționate. Migranții apelează la serviciile de asistență juridică de specialitate oferite de CNCD, dar nu există o statistică sau o centralizare a cererilor de asistență, decât dacă ele se concretizează în petiții sau dosare. Centralizarea cazurilor de discriminare în care sunt implicați imigranții se face sub criteriul naționalității.

Legislația românească care acordă prioritate la angajare cetățenilor români este discriminatorie, dar este vorba de o discriminare pozitivă, conform CNCD. Având în vedere că România nu este singura țară care prevede o astfel de normă, înseamnă că a fost identificată o necesitate de reglementare în acest sens, motivată de numărul mare de emigranți și situația pe piața muncii.

Cazurile de discriminare în care sunt implicați imigranții privesc de obicei atingerea demnității persoanei și nu discriminarea la angajare sau la locul de muncă. Imigranții care au probleme de discriminare la locul de muncă sunt de obicei direcționați la Inspectoratul Teritorial pentru Muncă (ITM). Ei ajung la CNCD atunci când este vorba de încălcarea dreptului la demnitate.

Există o bună colaborare între CNCD și ITM. CNCD nu colaborează însă cu Inspectoratul General pentru Imigrări. Deși CNCD nu are un parteneriat clar cu Ministerul Educației Naționale (MEN), instituția este implicată în strategiile MEN dar și ale altor ministere, un exemplu în acest sens fiind strategia romilor.

⁸ Idem.

Tot în ceea ce privește etnicii romi există o colaborare între CNCD și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, finalizată prin caravana locurilor de muncă. Toate politicile CNCD sunt îndreptate înspre grupurile vulnerabile în general și pentru categoriile identificate ca fiind cele mai vulnerabile, dar deocamdată nu au existat proiecte care să vizeze migranții sau care să încurajeze ocuparea în rândul migranților. CNCD nu exclude însă această posibilitate pe viitor.

În opinia organizațiilor intervievate, cazurile semnalate acestora au fost mai mult abuzuri decât discriminări, în special în relațiile de muncă, fie prin neîncheierea contractelor de muncă (muncă la negru), fie prin neplata impozitelor, neacordarea concediilor de odihna etc. Aceste abuzuri se datorează în parte necunoașterii drepturilor de către imigranți și în parte temerii că, apelând la autoritățile competente, își vor pierde singura sursă de venituri. Alte exemple de discriminare semnalate de organizațiile neguvernamentale au fost practicarea unor tarife diferențiate pentru imigranți față de cetățenii români, pentru aceleași bunuri (halate, bonete etc.) și servicii (plata medicilor rezidenți este diferită).

Concluzii și recomandări

Analizând răspunsurile, rapoartele și statisticile instituțiilor publice intervievate, am ajuns la concluzia că *gradul de asumare de către autorități a rolului atribuit prin lege în integrarea imigranților diferă*, în funcție de deschiderea instituției respective, de contactul pe care personalul l-a avut cu profesioniști din domeniul migrației și de numărul solicitărilor primite de instituția respectivă din partea imigranților.

De asemenea, *există diferențe notabile între aceeași instituție din orașe și județe diferite*. Zonele în care există centre de cazare ale IGI, precum și cele în care funcționează centre de consiliere ale organizațiilor neguvernamentale au beneficiat de o promovare mai intensă în rândul autorităților și al altor actori sociali a drepturilor și legislației aplicabile diferitelor categorii de imigranți. Prin urmare, există o conștiință și o implicare mai mare a instituțiilor din aceste orașe în furnizarea informațiilor și serviciilor către imigranți. Dintre autoritățile contactate de noi pentru cercetare, exemple pozitive în acest sens sunt Bucureștiul și județele Iași și Constanța.

O parte dintre instituțiile publice admit faptul că există *funcționari care nu cunosc legislația pe migrație și drepturile imigranților*. La rândul lor, organizațiile neguvernamentale au semnalat faptul că, de multe ori, *interpretarea legii depinde de funcționarul de la ghișeu*. Mulți funcționari iau în considerare numai legislația specifică domeniului în care activează (ex. educație, asistență socială, asigurări sociale etc.), ignorând legile din aria integrării. Astfel, în practică, deși majoritatea instituțiilor și organizațiilor recunosc că *România are o legislație bună în domeniul migrației* raportat la cadrul European, aceasta este aplicată neunitar, de multe ori fiind nevoie de intervențiile organizațiilor neguvernamentale sau ale IGI, ca facilitatori între funcționarul public și imigrant. Cum numărul de imigranți nu este suficient de mare încât să pună presiune asupra sistemului, problemele apărute sunt rezolvate individual, prin rețeaua de contacte a organizațiilor neguvernamentale.

Recomandări

Pentru că activitățile concertate de promovare a drepturilor imigranților și accesului acestora la servicii au dat rezultate, recomandăm continuarea campaniilor de informare a publicului și a întâlnirilor/seminariilor tematice cu participarea autorităților publice și formarea periodică a funcționarilor din instituțiile cheie pe drepturile imigranților, nediscriminare și comunicare interculturală.

Rolurile instituțiilor implicate în integrarea imigranților nu sunt clar definite. În general sunt numite autoritățile centrale (ex. Ministerul Educației Naționale, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă etc.), care ar exercita anumite atribuții în integrare prin instituțiile subordonate. Deși se afirmă beneficiul integrării imigranților în comunitățile locale, în fapt integrarea nu este văzută la nivel local, rolul autorităților locale fiind subsumat rolului instituțiilor centrale, care sunt responsabile numai de coordonare. În același timp, IGI menține controlul asupra programului de integrare, eliberării și prelungirii permiselor de ședere etc. prin structurile sale teritoriale, autoritățile locale nefiind responsabilizate asupra succesului integrării la nivel local.

Recomandări

Mutarea accentului pe integrarea locală, responsabilizarea autorităților locale prin desemnarea de atribuții clare în domeniul integrării imigranților, transferul sistematic de expertiză și cunoștințe între ONGurile active în domeniul integrării și autoritățile locale și alocarea de resurse pentru integrarea imigranților pe plan local.

Un alt aspect rezultat din cercetare și semnalat în timpul interviului și de reprezentantul IGI, este modalitatea de culegere a datelor de către instituții. *Sistemele de raportare și statisticile* pe care le furnizează cele mai multe dintre instituțiile publice nu se bazează pe criterii clare, iar majoritatea nu au înregistrări separate pentru imigranți. Apar confuzii între termeni, iar referințele temporale nu sunt suficient de riguroase. Datele statistice sunt legate de monitorizarea și evaluarea activităților și alocarea resurselor. În acest moment nici la nivelul instituției coordonatoare nu a fost pus la punct un sistem de monitorizare și evaluare a activităților pe integrare.

Recomandări

Furnizarea de către IGI a unor indicatori și criterii clare de raportare instituțiilor cu atribuții în integrarea imigranților, și instruirea funcționarilor din teritoriu, pentru a obține un sistem unitar de raportare și date relevante pentru fundamentarea politicilor și măsurilor de integrare.

Elaborarea unui sistem de monitorizare și evaluare a activităților de integrare, de către IGI, în colaborare cu actorii sociali implicați (organizații neguvernamentale și autorități locale).

ONG-urile și-au diversificat serviciile, în detrimentul specializărilor, datorită cerințelor impuse de finanțatori. Este un efect al crizei economice și al finanțărilor din ce în ce mai reduse pe servicii directe. Pentru ca proiectele să fie competitive, trebuie să ofere pachete de servicii integrate imigranților, de unde pericolul suprapunerii asistenței. Sunt mai multe organizații care furnizează aceleași tipuri de servicii acelorași categorii de beneficiari, prin proiecte diferite. Este o suprapunere a serviciilor, chiar dacă nu este o suprapunere a beneficiarilor. Sursele de finanțare majore sunt în acest moment fondurile europene, în particular Fondul European pentru Integrarea Resortisanților Țărilor Terțe și Fondul European pentru Refugiați, administrate de IGI. În acest moment, Strategia Națională privind Migrația 2011 – 2014 nu are o utilitate practică, deoarece planurile anuale de implementare a acesteia sunt formale, fiind finalizate foarte târziu (planul anual pe 2012 a apărut în Monitorul Oficial în noiembrie 2012 și până acum nu am aflat stadiul în care se află cel pentru 2013).

Recomandări

Elaborarea și aprobarea planului anual de implementare a Strategiei Naționale privind Migrația 2011 – 2014 la începutul anului calendaristic, ca document practic care să identifice prioritățile reale și să orienteze acțiunile concrete în domeniul migrației, astfel încât să fie folosite eficient atât resursele organizațiilor guvernamentale (expertiza și resursele umane), cât și finanțarea din fondurile europene.

Glosar

Imigrant = persoană venită într-o țară străină pentru a se stabili⁹; cetățean străin care a sosit în țară pentru a-și stabili reședința în România¹⁰; persoană care se mută în altă țară decât cea în care își are reședința în mod obișnuit, cu intenția de a se stabili¹¹;

Integrare (socială) = “reprezintă procesul de participare activă a străinilor care au dobândit o formă de protecție sau un drept de ședere în România și a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European la viața economică, socială și culturală a societății românești, în vederea prevenirii și combaterii marginalizării sociale, respectiv în vederea adaptării la condițiile societății românești”¹²;

Legislația privind integrarea = OUG nr. 44/2004 privind integrarea socială a străinilor care au dobândit o formă de protecție în România, precum și a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European.

Persoană cu o formă de protecție = persoană care a obținut “oricare dintre formele de protecție acordate de statul român, și anume: statutul de refugiat, protecția subsidiară, protecția temporară”¹³;

Program guvernamental de integrare = “ansamblu de măsuri și activități necesar facilitării integrării sociale a străinilor care au dobândit o formă de protecție în România (...)”¹⁴; constă în consiliere și orientare culturală și cursuri de limba română;

Protecție subsidiară = “forma de protecție acordată de statul român cetățeanului străin sau apatridului pentru alte motive decât cele prevăzute în Convenția de la Geneva”¹⁵;

Refugiat = “forma de protecție recunoscută de statul român cetățeanului străin sau apatridului care îndeplinește condițiile prevăzute în Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951”¹⁶;

Solicitant de azil = “cetățeanul străin sau apatridul care și-a manifestat voința de a obține o formă de protecție în România, atât timp cât cererea sa nu a fost soluționată printr-o hotărâre irevocabilă”¹⁷;
Străin = “persoană care face parte din populația altei țări decât cea în care se află sau trăiește”¹⁸;

⁹ <http://dexonline.ro/definitie/imigra>

¹⁰ Definiția Institutului Național de Statistică

¹¹ Definiția Națiunilor Unite

¹² OUG nr. 44/2004 privind integrarea socială a străinilor care au dobândit o formă de protecție în România, precum și a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European

¹³ Legea nr. 122/2006 privind azilul în România

¹⁴ OUG nr. 44/2004 privind integrarea socială a străinilor care au dobândit o formă de protecție în România, precum și a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European

¹⁵ Legea nr. 122/2006 privind azilul în România

¹⁶ Idem.

¹⁷ Legea nr. 122/2006 privind azilul în România

¹⁸ <http://dexonline.ro/definitie/str%C4%83in>

Abrevieri:

ANC – Autoritatea Națională pentru Cetățenie

ANOFM – Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă

CNCD – Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării

DGASPC – Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului

IGI – Inspectoratul General pentru Imigrări

ITM – Inspectoratul Teritorial de Muncă

MAI – Ministerul Afacerilor Interne

MEN – Ministerul Educației Naționale

MMFPSPV – Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice

ONG – organizație neguvernamentală

ANEXE

Ghid de interviu

Introducere

Cercetarea este realizată în cadrul unui proiect derulat în parteneriat cu Fundația Soros România „Centru de Cercetare și Documentare în Domeniul Integrării Imigranților”, finanțat prin Programul general: “Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii”, Fondul European de Integrare a resortisanților țărilor terțe - Programul anual 2012.

Cercetarea are trei componente: studiul percepției populației cu privire la imigranți; studiul opiniei autorităților și altor organizații implicate în integrarea imigranților și percepția străinilor asupra propriului parcurs de integrare.

Acest interviu urmărește să colecteze și să analizeze părerile dvs. privind impactul legislației actuale în domeniul migrației și integrării asupra imigranților, situația actuală privind implementarea prevederilor legale în domeniul integrării, practicile organizației pe care o reprezentați în relația cu imigranții, nevoile imigranților, sugestii pentru îmbunătățirea accesului acestora la servicii.

A. ASPECTE GENERALE

1. Care sunt atribuțiile dvs. în cadrul instituției/organizației pe care o reprezentați?
2. Care este domeniul de activitate și ce rol are instituția în integrarea imigranților?
3. Organizația pe care o reprezentați oferă servicii/asistență străinilor? Pentru ce categorii de străini? Ce fel de servicii furnizați?

B. DISCUȚIE GENERALĂ DESPRE IMIGRAȚIE ȘI IMIGRANȚI

1. Care credeți că sunt cauzele pentru care imigranții aleg să plece din țara lor de origine? De ce credeți că aceștia ajung în România? În opinia dvs. ce înseamnă termenul de imigrant? Dar străin? Dar refugiat?
2. Ce fel de influență credeți că are prezența imigranților care locuiesc în România asupra dezvoltării țării noastre? Vă rugăm argumentați.

Timp alocat: 5 min

C. POLITICI PUBLICE IMIGRAȚIE

În anul 2011 statul român a elaborat a doua Strategie națională pe 4 ani în domeniul migrației, având ca obiective principale promovarea migrației legale și integrarea socială a străinilor. În afara strategiei există legi care reglementează integrarea străinilor în România și rolul autorităților locale și al altor instituții publice în acest proces.

1. Cum considerați că au influențat aceste politici situația imigranților din România? Care au fost cele mai bune politici?

2. Care credeți că au fost efectele aderării României la Uniunea Europeană asupra situației imigranților? Vă rugăm argumentați.
3. Care considerați că ar fi schimbările care ar trebui aduse politicilor publice privind integrarea cetățenilor străini? De ce credeți acest lucru? Vă rugăm argumentați.

Timp alocat: 5 min

E. INTEGRAREA ȘI INSTITUȚIILE CU CARE INTERACȚIONEAZĂ IMIGRANȚII

1. Care au fost cele mai importante măsuri luate la nivel central în ultimii 10 de ani legate de imigranții din România?
2. Care sunt, după părerea dvs. principalele dificultăți pe care le întâmpină străinii când vor să acceseze serviciile oferite de instituția dvs.? Ce soluții propuneți pentru a îmbunătăți accesul imigranților la aceste servicii?
3. Care sunt dificultățile pe care le întâmpină personalul organizației la care lucrați în relația cu cetățenii străini? Ce soluții propuneți pentru rezolvarea acestora?
4. Cunoașteți organizațiile implicate în sprijinirea integrării imigranților? Numiți câteva.
5. Cum apreciați implicarea de până în prezent a Inspectoratului General pentru Imigrări în ceea ce privește integrarea imigranților? Cum vedeți implicarea în viitor a acestei instituții?
6. Cum apreciați implicarea de până acum a altor instituții și organizații neguvernamentale în integrarea imigranților? Cum vedeți implicarea acestor instituții și organizații în viitor?
7. De ce credeți că unii străini se integrează mai ușor decât alții?
8. Organizația dvs. are pagină de internet? În ce limbi este disponibilă informația? Cât de frecvent se actualizează informațiile?
9. Credeți că informația oferită de instituția dvs. imigranților este suficient de clară și adecvată? Cum sugerați îmbunătățirea informării imigranților?

Timp alocat: 30 min

D. PERCEPȚII ALE POPULAȚIEI ASUPRA IMIGRANȚILOR

1. În general, care credeți că este părerea populației despre imigranți? Vă rugăm argumentați.
2. Ce măsuri sunt necesare în opinia dvs. pentru a îmbunătăți imaginea imigranților în România? Vă rugăm argumentați.

H. ASPECTE FINALE

1. Care ar fi principalele trei recomandări de măsuri/politici publice pe care le-ați putea face în vederea creșterii nivelului de integrare a imigranților? Dar în vederea creșterii calității serviciilor destinate imigranților?

Timp alocat: 5 min

Cerere de informare

Nr. înregistrare ...

Către: (Nume instituție)...

Adresă ...

Tel. ...

Fax...

În atenția (Nume și funcție) ...

SOLICITARE INFORMAȚII DE INTERES PUBLIC

Asociația Română pentru Promovarea Sănătății și Fundația Soros România realizează în perioada august 2012 – iulie 2013 un studiu privind imigranții, în cadrul proiectului „Centrul de Cercetare și Documentare în Domeniul Integrării Imigranților”.

Cercetarea prevede colectarea unei serii de date de la reprezentanți ai instituțiilor și organizațiilor implicate în procesul integrării imigranților. Scopul este de a contribui la Barometrul Integrării Imigranților – studiu anual pe baza căruia vor fi formulate recomandări și propuneri de îmbunătățire a politicilor și legislației din domeniul integrării, astfel încât acestea să răspundă mai bine nevoilor și problemelor cu care se confruntă imigranții în România.

Pentru a colecta informații cât mai diverse și cuprinzătoare despre situația imigranților în domeniul propriu de expertiză, relevante pentru cercetare, vă rugăm să răspundeți la întrebările din chestionarul de mai jos. Datele pe care urmărim să le colectăm se referă la informații de interes public, conform Legii 544/2001.

1. Câți imigranți au beneficiat de serviciile instituției dvs. în 2012?
2. Ce fel de date colectează instituția dvs. despre imigranții care au beneficiat de servicii?
3. Există o monitorizare a imigranților înregistrați în evidențele instituției?
4. Care este baza legală la care vă raportați în privința imigranților?
5. Care este rolul instituției dvs. în integrarea imigranților?
6. În ultimii 10 ani au fost adoptate de către statul român o serie de legi și măsuri menite să faciliteze integrarea imigranților în societate. Ce eforturi a făcut instituția dvs. pentru a se adapta acestor măsuri?
7. Ce practici a adoptat instituția dvs. pentru a se adapta relației cu cetățenii străini?
8. Cum vă promovați serviciile în rândul imigranților?
9. Care sunt dificultățile pe care imigranții le întâmpină în prezent în accesarea serviciilor pe care le oferiți?
10. Cine v-a semnalat aceste dificultăți?
11. Ce măsuri a adoptat instituția dvs. pentru rezolvarea acestor situații?
12. Care sunt instituțiile cu rol în integrarea imigranților cu care ați colaborat până acum?
13. Ce buget a prevăzut instituția dvs. în anul 2012 pentru relația cu imigranții?

Vă mulțumim pentru amabilitatea de a răspunde la întrebările noastre. Sprijinul instituției pe care o reprezentați este foarte important pentru succesul cercetării.

Vă asigurăm că informațiile furnizate vor fi utilizate numai în scop de studiu.

Pentru detalii și clarificări, vă rugăm să ne contactați la telefon ... sau e-mail

Cu deosebită considerație,

Programul general „Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii”
Fondul European de Integrare a resortisanților țărilor terțe
Programul anual 2011
Editorul materialului Asociația Română pentru Promovarea Sănătății și Fundația SOROS
Data publicării iunie 2013

Adresa de sesizări: Asociația Română pentru Promovarea Sănătății
Str. Soldat Velicu Ștefan, nr. 43, 023255, sector 2, București, România
sesizari@arps.ro

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene