

Comentariile și recomandările UNHCR la modificările propuse legii nr. 274 privind integrarea străinilor în Republica Moldova

La 1 noiembrie 2018, în ședința secretarilor generali de stat, a fost aprobat proiectul de hotărâre pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la modificarea Legii nr. 274 privind integrarea străinilor în Republica Moldova („Legea privind integrarea”). La 6 noiembrie 2018, Biroului Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) a primit o invitație de a prezenta comentariile la proiectul de hotărâre.

UNHCR oferă prezentele comentarii la modificările propuse, în calitatea sa de agenție împuternicită de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, cu responsabilitatea de a oferi protecție internațională refugiaților și pentru asistarea guvernelor în căutarea unor soluții permanente la problema refugiaților. Paragraful 8 din Statutul UNHCR, conferă responsabilitate UNHCR pentru supravegherea convențiilor internaționale privind protecția refugiaților, în timp ce articolul 35 din Convenția din 1951 privind Statutul Refugiaților („Convenția din 1951”)¹ și articolul II al Protocolului din 1967 privind Statutul Refugiaților („Protocolul din 1967”)² obligă statele părți să coopereze cu UNHCR în exercitarea mandatului său, în special prin facilitarea obligației UNHCR de supraveghere a aplicării prevederilor Convenției din 1951 și Protocolului din 1967. Responsabilitatea de supraveghere a UNHCR este exercitată în mare parte prin emiterea de ghiduri privind sensul prevederilor și termenilor din Convenția din 1951, precum și prin furnizarea de comentarii cu privire la propunerile legislative și politice cu impact asupra protecției și soluțiilor durabile pentru refugiați.

UNHCR ar dori să facă următoarele recomandări în vederea asigurării conformității proiectului de lege cu standardele internaționale privind protecția refugiaților.

Diversificarea, descentralizarea și implicarea autorităților locale

UNHCR salută numeroasele îmbunătățiri pe care proiectul de modificare a Legii privind integrarea le propune, incluzând diversificarea și descentralizarea serviciilor, precum și o mai mare implicare a autorităților locale. Acestea sunt pe deplin conforme cu Pactul Global privind Refugiații, aprobat de Adunarea Generală, care solicită implicarea deplină a autorităților locale și a altor actori locali și consolidarea capacităților și a infrastructurii acestora.³

Refugiații vulnerabili

UNHCR dorește să atragă atenția Ministerului asupra modificărilor propuse la Articolul 6 a Legii privind integrarea, intitulată "cazuri speciale". Proiectul de modificare are în vedere extinderea domeniului de aplicare

¹ UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, available at: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

² UN General Assembly, Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

³ <http://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html>. Paras 37-38.

a persoanelor considerate vulnerabile și include o listă a acelor categorii care sunt considerate vulnerabile, ceea ce reflectă enumerarea grupului vulnerabil prevăzută la articolul 20 (3) din Directiva reformată privind calificarea („DC”).⁴ Cu toate acestea, enumerarea conținută la articolul 20 al DC nu este exhaustivă și din formularea sa rezultă că pot exista și alte categorii de persoane vulnerabile care nu sunt enumerate în mod explicit. UNHCR sugerează modificarea în consecință a articolului 6 din Legea privind integrarea.

Mai mult, identificarea timpurie a refugiaților vulnerabili este crucială. Această identificare ar trebui să înceapă deja la începutul procedurii de azil. În raportul „Mecanisme de Răspuns la nevoile Solicitanților de Azil Vulnerabili” UNHCR afirmă că „există consens că identificarea și evaluarea nevoilor este cea mai benefică într-o etapă timpurie a unei proceduri de azil, deoarece aceasta facilitează primirea asistenței sociale, psihologice și medicale specifice care pot fi necesare. În plus, identificarea rapidă permite instituirea unor garanții procedurale adecvate pentru a se asigura că solicitanții de azil vulnerabili nu sunt dezavantajați în prezentarea cererii lor de azil”.⁵

Deși raportul privind Mecanismele de Răspuns la nevoile Solicitanților de Azil Vulnerabili nu propune o metodă specială pentru identificarea solicitanților de azil vulnerabili și evaluarea nevoilor acestora, acesta conține o serie de principii privind identificarea vulnerabilității care ar trebui luate în considerare la elaborarea unui mecanism de identificare în context național. UNHCR dorește să atragă atenția Ministerului asupra unora dintre aceste principii, de exemplu, personalul de primă linie sau personalul de înregistrare este sensibil și instruit cu privire la indicatori de vulnerabilitate, și înregistrează vulnerabilitățile pe o listă de verificare sau pe formularul de înregistrare.⁶ Alte instrumente practice și exemple de mecanisme de identificare și de referire sunt cuprinse în continuare în capitolul 5.2 al Planului de acțiune al UNHCR în 10 puncte.⁷

UNHCR recomandă dezvoltarea în continuare a mecanismului existent de identificare a vulnerabilităților la inițierea procedurii de azil și pe parcursul integrării refugiaților în Moldova. UNHCR este gata să sprijine Ministerul în îmbunătățirea mecanismului de identificare bazat pe principiile de mai sus.

Extinderea cazării în spațiile destinate

Articolul 25 al Legii privind integrarea prevede că „(1) Beneficiarii programelor de integrare care nu au mijloace de întreținere pot beneficia, la cerere, de cazare în spațiile special destinate acestui scop, care se află în administrarea autorității competente pentru străini. (2) Cazarea în spațiile prevăzute la alin. (1) poate fi făcută pentru o perioadă de până la 6 luni, cu posibilitatea prelungirii cu încă 3 luni pentru motive bine

⁴ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast).

⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Response to Vulnerability in Asylum - Project Report, December 2013, available at: <http://www.refworld.org/docid/56c444004.html>, page 9; A se vedea și art. 22 Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>.

⁶ *Ibid.*, pages 40-41.

⁷ <http://www.unhcr.org/publications/manuals/5846d0207/10-point-plan-action-2016-update-chapter-5-mechanisms-screening-referral.html>.

întemeiate, fără a se depăși perioada de implementare a programului de integrare. Punctul 11 al amendamentelor propuse sugerează eliminarea textului „cu încă 3 luni”.

Dreptul la o locuință adecvată se bazează pe dreptul internațional privind drepturile omului. Comentariul general nr. 4 al Comitetului pentru drepturile Economice, Sociale și Culturale privind Dreptul la o Locuință Adecvată prevede că „dreptul la o locuință adecvată se aplică tuturor. (...) Mai mult, persoanele, precum și familiile, au dreptul la o locuință adecvată indiferent de vârstă, statut economic, grup sau altă afiliere sau statut și alți factori similari.”⁸

În plus, UNHCR în "Drepturile Refugiaților în Contextul Integrării: Standarde și Recomandări Juridice" prevede că este important ca guvernele să planifice soluții de locuințe provizorii pentru refugiații nou-recunoscuți. În cazul în care locuințele permanente nu sunt disponibile imediat refugiaților nou-recunoscuți, guvernele trebuie să se asigure că există o locuință temporară adecvată. Se recomandă ca astfel de soluții temporare privind cazarea să fie instituite pentru o perioadă *extensibilă* de minim 6 luni.⁹

În lumina acestor aspecte, UNHCR recomandă menținerea posibilității unei prelungiri cu 3 luni a cazării în spațiile destinate, cu condiția să existe un motiv bine întemeiat cum ar fi vulnerabilitatea extremă.

Condiții de recepție a solicitanților de azil

În cele din urmă, UNHCR ar dori să folosească această oportunitate pentru a atrage atenția asupra provocărilor legate de condițiile de recepție a solicitanților de azil. Măsurile de integrare se concentrează adesea asupra persoanelor ale căror statut a fost recunoscut (beneficiari ai protecției internaționale, persoane apatride). Cu toate acestea, integrarea refugiaților se realizează cel mai bine atunci când eforturile de includere a acestora în sisteme și oportunități naționale sunt oferite la o etapă incipientă a procedurii de azil.¹⁰ Cu cât mai repede refugiaților și se oferă șansa de a dezvolta potențialul lor, cu atât mai repede au posibilitatea de a se auto-susține.

⁸ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 December 1991, E/1992/23, available at: <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>, para. 6.

⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations, June 2006, POLAS/2006/02, available at: <http://www.refworld.org/docid/44bb9b684.html>. In particular Chapter 4 (Housing Rights), part B, para. 9. Temporary Accommodation Immediately Upon Recognition. “In some countries, asylum-seekers and other persons of concern are provided State accommodation in government reception centres. Once they are granted refugee status however, they must secure their own housing. Yet permanent housing may not be immediately available to newly recognized refugees. (...) In such situations, it is important that governments plan for an interim solution and ensure that adequate temporary accommodation is available. (...) This accommodation should be for a period sufficiently long to enable the refugee to identify and secure permanent housing. This period will vary depending on the housing situation in each country but an extendable minimum period of six months is recommended, (...) during which any rent charged should be either State-regulated, or commensurate with social benefits or entry-level wages.”

¹⁰ A se vedea, de exemplu, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*, 28 January 2016, available at: <http://www.refworld.org/docid/56af089d4.html>, at page 13. “One of the most important lessons to be learnt from OECD countries’ experience in the integration of humanitarian migrants is that early intervention is crucial (OECD 2014). (...) To ensure that activation and integration services can start as early as possible, it is crucial, first of all, to shorten the time needed to process applications for international protection. Where that is not feasible, countries may consider providing early assistance such as language and job-related training, civic integration courses, and skills assessments in reception facilities.”

În acest scop, UNHCR recomandă extinderea anumitor măsuri de sprijin și pentru solicitanții de azil. O posibilă modalitate prin care acest lucru ar putea fi atins este prin adăugarea unei prevederi la Legea privind integrarea prin care unele dintre măsurile de sprijin incluse în lege, cum ar fi accesul la asigurările sociale publice, ar deveni aplicabile și solicitanților de azil.