

POLITICA ȘI PRACTICA PRIVIND INTEGRAREA IMIGRANȚILOR ȘI REFUGIAȚILOR ÎN STATELE EUROPENE

MIRCEA RADU

Articolul abordează o problemă de actualitate cu care se confruntă statele europene, și anume fenomenul integrării imigranților în aceste comunități, atât din perspectiva politicilor guvernamentale cât și din punctul de vedere al implementării în practică a acestor politici.

În prima parte este prezentată o scurtă analiză a conceptului de integrare a imigranților și refugiaților, ultimii fiind o categorie specială de imigranți, care necesită măsuri speciale în vederea integrării. Cercetările prezentate remarcă faptul că, deși nu se observă o diferență clară față de politicile care vizează integrarea imigranților în general, se constată tendința de a se opera o diferență între refugiați și alte categorii de imigranți, în special imigranții din motive economice, în sensul că primii necesită o perioadă mai lungă de asistență și, în anumite cazuri, măsuri speciale, justificate în primul rând de motivele care i-au determinat să-și părăsească țările de origine (exil forțat în cazul refugiaților).

În a doua parte se regăsesc modelele teoretice ale politicilor care vizează integrarea imigranților și refugiaților, elementele esențiale ale acestor politici, practica din țările europene, dar și viziunea Comisiei Europene referitoare la acest subiect. Merită menționat faptul că la nivelul Uniunii Europene a fost adoptat un set de principii de bază în vederea promovării unei viziuni comune europene privind integrarea imigranților, principii care să reprezinte un punct de plecare în elaborarea viitoarelor politici în domeniul integrării.

În final, trecerea în revistă a situației din România relevă faptul că țara noastră se aliniază rapid la standardele europene în materie, existând, în acest moment, o politică și o legislație coerentă care reglementează acest domeniu, aspecte dublate de existența cadrului instituțional și a programelor concrete de integrare.

INTRODUCERE

Migrația reprezintă un fenomen mondial, iar continentul european nu face excepție: toate țările europene sunt țări de proveniență, tranzit și destinație, în proporții diferite. Estimările recente privind populația de imigranți care trăiește în spațiul economic european arată mai mult de 20 de milioane de străini, excluzându-i pe cei deja naturalizați sau pe cei ilegali, adică 5,3% din populație¹. În aceste

¹ Rita Sussmuth, Werner Weidenfeld, *Challenge integration: Living together in a Europe of diversity*, 2004.

condiții, migrația trebuie percepută ca parte a realității economice și sociale europene, fenomen care necesită dezvoltarea de politici ce urmăresc integrarea și coeziunea socială. Încă de la începutul anilor 1990, problema migrației cetățenilor țărilor terțe către statele membre ale Uniunii Europene a crescut în importanță, nu doar la nivelul fiecărui stat membru, ci și la nivelul Uniunii Europene. Un important element al politicii comune UE privind imigrația este acela referitor la dezvoltarea unei politici vizând integrarea imigranților, politică de asigurare a tratamentului corect al acestora pe teritoriul statelor-membre și garantarea unor drepturi și obligații comparabile cu acelea ale cetățenilor Uniunii Europene.

Articolul are ca obiectiv prezentarea tratamentului de care beneficiază imigranții stabiliți în statele Uniunii Europene, cu referire directă la acei străini care au obținut statutul de refugiat. Prima parte abordează conceptul de integrare, ca rezultat al contactului dintre imigranți și cetățenii societății gazdă. Am ales să utilizăm atât termenul de imigrant cât și cel de refugiat, deoarece, chiar dacă din punct de vedere juridic (scopul șederii, determinat de motivele părăsirii țării de origine) refugiații sunt o categorie specială de imigranți, din punct de vedere social, politicile care îi vizează pe imigranți îi includ și pe refugiați. De exemplu, la nivelul Uniunii Europene se face referire la o politică privind integrarea imigranților, refugiații fiind priviți ca un grup de imigranți cu nevoi speciale. În a doua parte sunt prezentate modelele teoretice ale politicilor care vizează integrarea imigranților și refugiaților, elementele esențiale ale acestor politici și practica din țările europene. În final, trecem în revistă situația din România.

CONCEPTUL DE INTEGRARE

Conceptul de integrare este folosit în multe discipline academice, dintre care sociologia pare a fi cea mai relevantă pentru scopurile noastre. Văzută dintr-o perspectivă macro, integrarea se referă la o caracteristică a sistemului social, a societății în ansamblu, și anume, la intensitatea relațiilor stabilite între părțile componente (grupuri și persoane individuale). În ultimii ani, conceptul de coeziune socială a fost foarte uzitat ca echivalent pentru integrare. De asemenea, integrarea poate fi percepută dintr-o perspectivă de grup sau una individuală. Toate grupurile sau persoanele manifestă un anumit grad de integrare într-o societate dată.

Marc Granovetter consideră că termenul de integrare prezintă o varietate de dimensiuni, dintre care cea mai importantă este aceea referitoare la *incidență*, care include, la rândul ei, două caracteristici separate: *frecvență* și *intensitate*. Frecvența se referă la numărul de legături cu mediul înconjurător pe care o persoană sau un grup le menține (numărul de contacte cu alții), în timp ce intensitatea acoperă natura acestor contacte și, prin urmare, sentimente ca acelea de apartenență la o comunitate și familiaritate. Frecvența nu este corelată, în mod necesar, cu intensitatea: de exemplu, mulți oameni au contacte mai frecvente cu colegii de muncă decât cu propria familie, dar acest lucru nu implică faptul că aceste contacte

sunt și mai intense, mai apropiate. Acest fapt conduce la o altă dimensiune, și anume *identificarea* (cu cât o persoană se identifică mai mult cu altele, cu atât legăturile sociale sunt mult mai strânse). Oricum, o identificare puternică nu presupune, în mod necesar, contacte frecvente și intense. Mulți imigranți, de exemplu, se identifică puternic cu societatea-gazdă, deși majoritatea contactelor cu ceilalți are de suferit. Faptul că aceste două dimensiuni ale procesului de integrare nu sunt neapărat corelate între ele nu implică și ideea că nu ar exista nici o relație între ele. În realitate, frecvența și intensitatea contactelor cu ceilalți poate conduce la o mai bună înțelegere și identificare. Pe de altă parte, persoanele care nu se identifică cu alte grupuri în societatea din care fac parte, este puțin probabil să dezvolte legături frecvente și intense cu acele grupuri. Prin urmare, pentru o înțelegere corectă a fenomenului, este important să se știe cum interacționează aceste dimensiuni între ele, lucru deloc ușor.

Există mai multe teorii referitoare la procesul de integrare al imigranților. Una dintre ele consideră că imigranții sunt asimilați de către noua societate, pe o perioadă de două sau chiar trei generații, iar la sfârșitul acestui proces de asimilare nu mai sunt vizibile diferențele dintre noii veniți și copiii lor, pe de o parte și societatea-gazdă, pe de altă parte, poate doar în privința numelui și a înfățișării (culoarea pielii etc.). Unii autori consideră că procesul de asimilare conduce la abandonarea de către toate părțile implicate a anumitor elemente ale propriei culturi și identități și preluarea altora din alte culturi, astfel încât rezultă un amalgam de elemente provenind atât din culturile imigranților cât și din cultura-gazdă. Ca o consecință, o întreagă nouă cultură ar lua, astfel, naștere. Metafora „creuzet/oală de topit” este utilizată pentru a exprima acest proces. Alți autori privesc procesul de asimilare dintr-un punct de vedere unilateral, care pretinde conformarea imigranților la cultura dominantă, procesul realizându-se în etape, iar la sfârșit se șterg diferențele dintre noii veniți, copiii lor și societatea-gazdă, atât privind situația socială cât și orientarea culturală a primilor.

Principalul impediment în validarea acestei teorii a fost reprezentat de faptul evident că, și după câteva generații, se pot observa încă diferențe culturale între imigranți și copiii lor, pe de o parte și societatea-gazdă, pe de alta. De asemenea, este evident că acele comunități dezvoltate în urma fenomenului de migrație doresc să-și întărească propria identitate culturală, uneori în ciuda a faptului că proprii membri pot avea o participare activă și deplină în cadrul societății-gazdă. Cu alte cuvinte, această participare activă și deplină în cadrul societății gazdă nu implică, neapărat, abandonarea identității culturale specifice. Astfel, ceea ce a fost etichetat inițial ca asimilare, se dovedește a avea două dimensiuni, care nu coincid în mod necesar, o dimensiune structurală și alta culturală. Prima arată creșterea participării sociale a persoanelor și a grupurilor în societatea largă, în special la nivel instituțional (piața muncii, educație, sistem de sănătate etc.), în timp ce a doua (dimensiunea culturală) semnifică procesele de reorientare a valorilor și identificare culturală a imigranților. Schimbările într-o dimensiune nu implică, în

mod necesar, schimbări în cealaltă. De obicei, în literatura de specialitate, când se fac referiri la creșterea participării instituționale se utilizează termenul de integrare, iar când ne referim la schimbări culturale se utilizează termenul de aculturație. Cu cât se înțelege mai bine natura relațiilor existente între aceste două dimensiuni, cu atât politicile în domeniu vor avea mai mult succes.

Aculturația este, de asemenea, un termen complex, care reflectă faptul că totala asimilare în cultura principală nu reprezintă singura opțiune și, de asemenea, nu este o cerință absolută pentru succesul procesului de integrare. Acest termen se referă, mai degrabă, la fenomenul prin care imigranții preiau gradual anumite elemente majore ale mediului cultural înconjurător, fără însă a abandona complet propria identitate culturală originală. În momentul de față, mulți imigranți păstrează legături cu țările, culturile și religiile de origine și, bineînțeles, cu membri ai propriilor comunități. Aceste contacte transnaționale sunt facilitate, în zilele noastre, de procesul de globalizare. Aculturația nu este un proces unilateral, în ideea că și populația-gază poate, în egală măsură, prelua anumite elemente ale culturii imigranților. Acest lucru este vizibil în manifestări culturale multietnice (mâncăruri tradiționale, muzică etc.), de obicei, în medii multiculturale, cum sunt marile orașe din Europa. Dar aproape întotdeauna, populația de imigranți se adaptează mai mult schimbărilor mediului decât populația-gază.

De obicei, când se discută despre politici sociale vizând integrarea imigranților, se are în vedere mai mult dimensiunea instituțională, căile de a promova participarea imigranților în sistemele instituționale majore ale societății, și mai puțin dimensiunea culturală. În trecut, se credea că aceste două dimensiuni merg mână în mână ca două fețe ale aceleiași monede. Astăzi se recunoaște că relația dintre integrare și aculturație este mult mai complexă și procesul de aculturație ar trebui analizat și monitorizat separat. Dar, în acest articol, vom folosi, din motive de eficiență, termenul de integrare, care îl va include și pe cel de aculturație. Deși termenul de aculturație este foarte relevant pentru dimensiunea culturală, cultura joacă un rol important în toate celelalte dimensiuni ale societății (socială, economică, legală, politică)².

VIZIUNEA COMISIEI EUROPENE

Comisia Europeană afirmă că politicile sociale care vizează integrarea imigranților în societatea europeană ar trebui să urmărească prioritar:

- respectarea valorilor fundamentale ale unei societăți democratice;
- dreptul imigranților de a-și păstra propria identitate;
- acordarea de drepturi și obligații corespunzătoare, comparabile cu acelea ale cetățenilor Uniunii;

² Han Entzinger, Renske Biezeveld, *Benchmarking in Immigrant Integration*, Rotterdam, August 2003.

– participarea activă a imigranților în toate aspectele vieții comunității europene (economic, social, cultural, politic, civil), în aceleași condiții cu cetățenii Uniunii³.

Integrarea trebuie înțeleasă ca un proces de participare activă a imigranților în toate dimensiunile societății europene, proces privit din două direcții: atât din punctul de vedere al imigranților rezidenți legal în Uniunea Europeană, cât și din cel al societății europene gazdă. Aceasta implică, pe de o parte, responsabilitatea societății gazdă de a asigura un cadru legal de drepturi și obligații care să ofere posibilitatea participării imigranților la viața economică, socială, culturală și civilă, iar pe de altă parte, din partea străinilor presupune respectarea normelor și valorilor fundamentale ale societății europene și, totodată, participarea activă în procesul de integrare, fără însă a-și pierde propria identitate (principala diferență față de conceptul de asimilare). De asemenea, Comisia Europeană indică principalele categorii de imigranți care ar trebui să beneficieze de programele de integrare:

- imigranții economici;
- imigranții admiși prin procedeu de reunificare familială;
- refugiații și persoanele care se bucură de protecție internațională.

După cum se poate observa, refugiații și alte persoane care se bucură de o formă de protecție subsidiară sau temporară sunt priviți ca grup-țintă al politicilor sociale care urmăresc integrarea lor în societatea europeană. Solicitanții de azil, ca grup ce face parte din categoria străinilor proveniți din țări terțe, rezidenți legal, dar care nu au o ședere permanentă și stabilă, nu fac obiectul politicilor sociale vizând integrarea, deși anumite măsuri urmărind familiarizarea lor cu țara de azil sunt necesare, în anumite condiții. Cu atât mai mult, acest lucru este valabil și referitor la imigranții ilegali (în contextul politicii comune privind migrația, se consideră că singura abordare coerentă privind rezidenții ilegali este cea referitoare la reîntoarcerea lor în țările de origine), deși este o problemă care necesită multe discuții, în special privit din punct de vedere umanitar, ei fiind protejați de drepturile universale ale omului. Astfel, ar trebui să se bucure măcar de drepturile de bază, cum ar fi, de exemplu, îngrijire medicală de urgență și educație primară pentru copiii lor. Într-un număr mare de cazuri, nu este posibilă returnarea lor către țările de origine, din motive legale, umanitare sau practice, iar situația acestor rezidenți ilegali trebuie reglementată într-un fel. Multe state membre implementează, deja, măsuri care să reglementeze statutul celor care nu pot fi returnați, dar astfel de măsuri sunt privite cu scepticism, deoarece pot încuraja imigrația ilegală. Prezența unui mare număr de rezidenți ilegali are o influență negativă atât asupra pieței forței de muncă, ei lucrând fără forme legale, cât și asupra procesului de integrare și coeziune socială, ei fiind excluși de la participarea deplină în cadrul societății, atât privind contribuția cât și beneficiul⁴.

³ *Communication on immigration, integration and employment* (COM(2003)336 final), of 3.06.2003.

⁴ *The Council Directive 2003/9/EC of 27 January, laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.*

În noiembrie 2004, la inițiativa președinției daneze a Uniunii Europene, Consiliul UE a adoptat un set de Principii de Bază, în vederea promovării unei viziuni comune europene privind integrarea imigranților, principii care să reprezinte un punct de plecare în elaborarea viitoarelor politici în domeniul integrării⁵:

1. Integrarea este un proces dinamic și de lungă durată, care îi privește atât pe imigranți cât și pe cetățenii statelor-membre.

2. Integrarea implică respectarea valorilor de bază și a legislației Uniunii Europene.

3. Angajarea pe piața forței de muncă este un element-cheie al procesului de integrare și o modalitate de a face vizibilă contribuția imigranților la dezvoltarea societății-gazdă.

4. Cunoștințele de bază referitoare la societatea-gazdă: limbă, istorie, organizare instituțională sunt indispensabile unei integrări de succes.

5. Gradul de educație al imigranților și urmașilor lor afectează decisiv participarea activă a acestora în societate.

6. Accesul imigranților la instituții, servicii și bunuri publice, în condiții egale cu naționali și non-discriminatorii, reprezintă o premisă indispensabilă pentru o bună integrare.

7. Interacțiunea frecventă între imigranți și cetățenii statelor membre este o condiție fundamentală a unei integrări de succes.

8. Practicarea diferitelor culturi și religii este garantată de Carta Drepturilor Fundamentale și trebuie respectată, cu condiția ca acele practici să nu intre în contradicție cu Drepturile Fundamentale ale Omului sau cu legislația națională.

9. Participarea imigranților în procesul democratic și în elaborarea politicilor și măsurilor în vederea facilitării integrării lor, în special la nivel local și regional, este un aspect de care trebuie să se țină cont.

10. Societatea civilă are un rol decisiv în procesul de integrare al imigranților.

11. Este necesară stabilirea de obiective clare, indicatori și mecanisme de evaluare a politicilor în domeniu și realizarea schimbului de informații și buneipraktici între parteneri.

Politicile sociale privind integrarea trebuie să fie adaptate specificului populației avute în vedere, dar și condițiilor locale, naționale și regionale și să fie privite dintr-o perspectivă globală, care să ia în calcul nu doar aspectele economice și sociale ale integrării, ci și pe cele referitoare la diversitatea culturală și religioasă, cetățenie, participare și drepturi politice. Dacă programele specifice de integrare sunt un element important, în special în prima fază a procesului de integrare, pe termen lung, obiectivul politicilor sociale ar trebui să fie acela privind facilitarea accesului imigranților la serviciile existente, aceleași ca și pentru populația gazdă, dar adaptate nevoilor specifice ale acestora. De asemenea, este de

⁵ EPC/KBF, *Beyond the Common Basic Principles on integration*, Issue Paper 27, 15 April 2005.

menționat faptul că aceste măsuri privind integrarea pot servi unui scop dublu: pot facilita integrarea în țara gazdă, dar pot și pregăti imigranții pentru reîntoarcerea în țara de origine. De exemplu, cea mai mare parte a măsurilor privind educația, incluzând aici și cursurile vocaționale, vor echipa persoanele avute în vedere cu calificări care pot fi utile la dezvoltarea societății de origine, în cazul reîntoarcerii⁶.

MODELE TEORETICE ALE POLITICILOR CARE VIZEAZĂ INTEGRAREA IMIGRANȚILOR ȘI REFUGIAȚILOR

Datorită faptului că termenul de „integrare a imigranților” este unul complex și cu o multitudine de semnificații, diferențele între state privind interpretarea acestui concept conduc la viziuni diferite asupra politicilor sociale în acest domeniu. Oricum, chiar dacă interpretările termenului ar fi aceleași în fiecare stat, politicile sociale vizând integrarea imigranților tot ar fi diferite, datorită circumstanțelor politice și sociale, dar și istoriilor diferite în legătură cu migrația.

În literatura de specialitate recentă⁷, se consideră că este utilă distincția între trei dimensiuni majore ale procesului de integrare: dimensiunea socioeconomică, dimensiunea legală și politică și dimensiunea culturală. Orice politică ce urmărește promovarea integrării imigranților trebuie să țină cont de aceste trei dimensiuni. Capacitatea de a oferi o explicație cuprinzătoare este limitată pentru fiecare dimensiune luată separat. De aceea, unii autori au construit modele care să acopere procesul complex al integrării imigranților și care să țină cont de toate cele trei dimensiuni.

De exemplu, Hollifield distinge trei modele ale politicilor vizând integrarea în Europa:

a) *Modelul lucrătorului sezonier*, pentru care Germania reprezintă prototipul. Procesul de imigrație este determinat, în principal, de nevoile pieței forței de muncă, iar prezența imigranților este temporară. În consecință, nu se impune ca o necesitate acordarea unui statut legal acestora și nici o reflectare asupra posibilității facilitării diversității culturale.

b) *Modelul asimilaționist*, pentru care Franța reprezintă prototipul. Imigrația este văzută ca fiind permanentă, imigranții sunt bineveniți și primesc un statut legal, cu condiția asimilării modelelor de comportament ale culturii dominante. Imigranții sunt priviți, în primul rând, ca persoane individuale, noțiunea de comunitate de imigranți fiind străină acestui model.

c) *Modelul minorităților etnice*, pentru care Marea Britanie servește ca prototip. Imigrația este văzută ca fiind permanentă, dar imigranții sunt definiți în

⁶ *Communication on immigration, integration and employment* (COM(2003)336 final), of 3.06.2003.

⁷ Han Entzinger, Renske Biezeveld, *Benchmarking in Immigrant Integration*, Rotterdam, August 2003.

funcție de originea lor etnică și culturală. Ei își constituie propriile comunități, diferite de cele deja existente, dar marea provocare este a face ca aceste comunități să trăiască în armonie, în cadrul unei societăți multiculturale.

Castles a dezvoltat o altă tipologie care încearcă să reconcilieze diferitele dimensiuni:

a) *Modelul excluderii pe baza diferențelor*, care cuprinde Germania și statele din sudul Europei;

b) *Modelul asimilaționist*, cu exemple ca Marea Britanie, Franța și Olanda;

c) *Modelul pluralist*, pe care îl regăsim doar în țările din afara Europei, țări clasice, care încurajează imigrația.

Surprinzătoare apare, în această tipologie, includerea Marii Britanii la modelul asimilaționist, alături de Franța și Olanda.

Bineînțeles, toate aceste tipologii și modele tind să simplifice realitatea. *Ele se construiesc mai mult pornind de la ideologiile adoptate de diferite state, decât în funcție de situația existentă.* De exemplu, în ciuda diferențelor ideologice între Franța și Germania, actualul curs al procesului de integrare al imigranților în aceste două state membre este destul de asemănător, ele aplicând, în marea majoritate a cazurilor, aceleași măsuri și strategii pentru a facilita procesul de integrare. De aceea, este foarte important să privim cu atenție *conținutul acestor politici sociale care vizează integrarea imigranților.*

În ciuda diferențelor considerabile din punct de vedere politic și ideologic dintre state, în toate țările, în cadrul politicilor sociale care vizează integrarea imigranților, se urmărește, după acordarea dreptului de rezidență legală pe teritoriu, facilitarea accesului, în condiții egale, pe piața forței de muncă, la locuințe, educație, îngrijirea sănătății etc. De asemenea, se regăsesc similarități în politicile de acordare a cetățeniei, dar și privind eforturile de a combate discriminarea, rasismul și xenofobia.

Accesul populației de imigranți, în condiții egale cu ceilalți cetățeni, la instituțiile statului bunăstării este considerată condiția primară în vederea facilitării integrării acestora, de către cea mai mare parte a statelor europene.

Pe de altă parte, din anumite puncte de vedere, cum este cel referitor la acordarea cetățeniei ca element central al acestor politici, există încă mari diferențe, nu numai în ideologie, dar și în practică. De exemplu, în timp ce statele din sud tind să considere acordarea cetățeniei ca o condiție majoră pentru integrare, statele nordice se orientează pe alte aspecte, cum ar fi participarea în viața politică și civilă a societății⁸.

În ultimii ani, se vorbește tot mai mult despre *Modelul Social European*. Toate statele bunăstării europene împărtășesc caracteristici comune care, împreună, formează acest model social european. În primul rând, este vorba de un angajament

comun pentru securitate și justiție socială, ocupare a pieței de muncă deplină, acces universal la serviciile de îngrijire a sănătății, educație, protecție socială adecvată pentru cazuri speciale de îmbolnăvire, maternitate, vârstă înaintată, șomaj și servicii de asistență socială care să prevină sărăcia și excluziunea socială. Aceste aspecte sunt pe deplin acceptate de toate statele europene și sunt incluse ca elemente constitutive ale cadrului legislativ și instituțional și ca obiective ale politicilor sociale. Modelul social european se bazează pe recunoașterea faptului că securitatea și justiția socială pot contribui atât la eficiența economică cât și la progresul social. Guvernele europene agreează ca regulă ideea că nu există opoziție între eficiența economică și coeziunea socială, ci, de fapt, o strânsă legătură. În cazul recesiunii economice, statul bunăstării poate compensa anumite riscuri sociale, cum sunt șomajul, riscul de îmbolnăvire și dizabilitate, pe care piața liberă nu le poate acoperi la un nivel corespunzător pentru toți cetățenii. Măsurile de politică socială au rolul de a reduce incertitudinile create de o economie de piață, de a întări capacitatea de adaptare a indivizilor la schimbări economice, tehnologice și sociale, de a oferi posibilitatea achiziționării de noi specializări și un cadru egal de oportunități. În al doilea rând, *Modelul Social European* este marcat de un înalt grad de organizare în jurul unor interese comune, în urma unor negocieri între guverne, parteneri sociali și societatea civilă privind aspectele politicilor economice și sociale. Lupta împotriva excluziunii sociale reprezintă un obiectiv prioritar în agenda Uniunii Europene. Conceptul de excluziune este multidimensional și măsurile care urmăresc combaterea excluziunii sociale trebuie să acopere o arie foarte largă de domenii, dintre care amintim educația, ocuparea, pregătirea profesională, locuințele, îngrijirea sănătății și protecție socială. Aceste măsuri sunt adresate grupurilor defavorizate, iar *imigranții și refugiații reprezintă, în viziunea Uniunii Europene, grupuri cu risc ridicat de excluziune socială*. Măsurile vizând ocuparea forței de muncă și accesul la sistemul de protecție și asistență socială sunt considerate căi principale în vederea integrării sociale. Și din acest punct de vedere, imigranții și refugiații reprezintă un grup-țintă⁹.

INTEGRAREA IMIGRANȚILOR ÎN STATELE-MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE

În viziunea Uniunii Europene, există mari diferențe între politicile sociale vizând integrarea imigranților nu doar între țările candidate la integrarea în Uniunea Europeană, ci și între statele membre, diferențe datorate, în primul rând,

⁸ Han Entzinger, Renske Biezeveld, *Benchmarking in Immigrant Integration*, Rotterdam, August 2003.

⁹ Dr. Bernd Schulte, *The opened method of co-ordination as a political strategy in the field of immigrant integration policy*, 2003.

experiențelor și istoriilor diferite referitoare la fenomenul migrației. Comisia Europeană, în urma întâlnirii pentru discutarea capitolului de Justiție și Afaceri Interne de la Veria, Grecia, din 28–29 martie 2003, a dat publicității un raport referitor la politicile naționale privind integrarea imigranților. Raportul se bazează pe un chestionar cu întrebări despre integrarea imigranților (nu au fost luate în calcul aspecte legate de integrarea refugiaților), care a fost trimis atât țărilor membre cât și țărilor candidate. Cele prezentate mai jos fac referire directă la concluziile cercetării comandate de Comisie¹⁰.

Programele naționale îndreptate către integrarea imigranților sunt dominante în acele țări unde majoritatea imigranților sunt acceptați, pe baza procedurii reunificării familiale sau din motive umanitare (pe baza procedurii de azil), categorie de imigranți care nu au o ofertă de muncă înainte de a intra în țară și care doar rareori vorbesc limba țării gazdă. Mai mult, aceste țări tind să aibă sisteme de bunăstare socială bine dezvoltate¹¹. În alte țări, nu se acordă aceeași importanță acestor tipuri de politici și măsurile par a viza, mai degrabă, asigurarea unei infrastructuri pentru integrarea imigranților economici, în principal, accesul la locuințe, servicii sociale și îngrijire medicală.

Pare să existe un consens general cu privire la principalele obiective ale acestor politici vizând integrarea și anume, pe de o parte, ele vizează oferirea suportului necesar imigranților pentru ca aceștia să devină cât mai repede independenți, iar pe de altă parte, urmăresc facilitarea participării active a lor în toate aspectele referitoare la viața comunității.

În țări ca Finlanda, Danemarca și Olanda legislația națională referitoare la integrarea imigranților a fost adoptată încă din 1998–1999, iar în Austria și Germania inițiative în acest sens au fost întreprinse recent. Această legislație prevede un cadru general național privind integrarea, în care diferiți actori întreprind măsuri care iau în considerare circumstanțele locale și nevoile individuale ale beneficiarilor. Programele naționale vizând integrarea imigranților constau, în general, din trei componente principale: cursuri de limbă, sesiuni de orientare și introducere în cultura societății-gazdă și cursuri de pregătire și reorientare profesionale, strâns corelate cu piața forței de muncă. Aceste programe, care sunt obligatorii într-o oarecare măsură, sunt, în cele mai multe cazuri, individualizate în funcție de nevoile imigranților. Străinul este invitat pentru un interviu care urmărește să evalueze nivelul calificărilor, educației, experienței practice și a abilităților lingvistice. Pe baza acestui interviu se decide care vor fi elementele care vor alcătui programul individual de integrare. Nu toate statele-membre au oferit informații despre durata programelor lor de integrare, dar se pare că în cea mai mare parte din cazuri acestea durează 2–3 ani. De exemplu, în

¹⁰ *Communication on immigration, integration and employment* (COM(2003)336 final), of 3.06.2003.

¹¹ *Social welfare systems*.

Germania, conform cu noua legislație privind imigrația, noii imigranți vor avea dreptul legal să beneficieze de măsuri de integrare vizând cursuri de limbă și orientare culturală. Sesiunile de orientare culturală intenționează să ofere informații despre sistemul legal, cultura și istoria Germaniei. În Danemarca, sesiunile de orientare culturală sunt o parte din serviciile oferite alături de cursuri de limba daneză, fiind accesibile tuturor imigranților.

În celelalte state-membre, chiar dacă legislația nu prevede un cadru special pentru programe naționale vizând integrarea imigranților, au fost întreprinse eforturi pentru a dezvolta o politică națională care să promoveze integrarea acestora. De exemplu, în Suedia, chiar dacă nu există programe privind integrarea refugiaților similare cu cele existente în Finlanda, Danemarca și Olanda, guvernul a decis în 1997 să acorde mai multă atenție unor astfel de politici. Punctul de plecare a fost acela de a acorda drepturi, responsabilități și oportunități egale pentru fiecare persoană rezidentă și, astfel, măsurile vizând integrarea s-au infiltrat în toate politicile și toate sectoarele societății suedeze. O abordare multiculturală asemănătoare există în Marea Britanie, care are o lungă tradiție ca țară primitoare de imigranți. În paralel cu politicile privind imigrarea s-au dezvoltat norme și instrumente legale care, în principal, promovează egalitatea rasială și egalitatea de oportunități în domenii diferite: ocupare, educație, locuințe, servicii sociale etc., care afectează direct viața imigranților și a descendenților lor. În Irlanda există o abordare asemănătoare cu cea din Marea Britanie, dar ar fi de menționat că, până acum, aproape toți imigranții care au venit în Irlanda aveau o ofertă pentru un loc de muncă, iar măsurile au vizat, în principal, piața forței de muncă.

Grecia a început de puțin timp să implementeze, ca parte a politicii naționale privind migrația, un Plan Național de Integrare (2003–2006), care urmărește integrarea socială a tuturor imigranților rezidenți legal. Acest plan cuprinde diferite măsuri în șase domenii principale: informarea, piața forței de muncă (crearea unui mecanism de înregistrare a abilităților profesionale ale imigranților), cultură, educație și limbă, servicii de sănătate și locuințe temporare.

În Spania, de asemenea, se desfășoară un plan național ce vizează integrarea: Programul Global pentru Imigrare (2001–2004). Acest program a identificat câteva domenii-țintă, considerate cheie în procesul de integrare: asigurarea exercitării totale a drepturilor imigranților (îngrijire medicală, accesul la sistemul de învățământ, reunificare familială, libertăți religioase), accesul la cetățenie, accesul pe piața forței de muncă, locuințe temporare, dar și îmbunătățirea cadrului general privind integrarea, prin construirea unor mecanisme pentru îmbunătățirea dialogului între autoritățile de la nivel național, local și regional, organizații neguvernamentale și societatea civilă și pentru combaterea rasismului și xenofobiei. În vederea completării eforturilor la nivel național, un număr de autorități regionale implementează programe pentru imigranți, incluzând măsuri vizând integrarea lor, iar principalele orașe din Spania au propriile programe de integrare.

În Portugalia, au fost întreprinse măsuri în această direcție de către recent înființata Întă Comisie pentru Imigrare și Minorități Etnice, care are responsabilitatea de a dezvolta politicile sociale ce vizează integrarea imigranților în Portugalia. În particular, au fost întreprinse eforturi pentru îmbunătățirea procesului de informare a noilor veniți. ONG dețin, în Portugalia, un rol major în sectorul serviciilor de integrare, derulând un număr important de proiecte, cursuri de limbă și ajutor în vederea găsirii unei locuințe.

În implementarea politicilor naționale vizând integrarea imigranților, Italia, la fel ca și Portugalia, se bazează foarte mult pe sprijinul societății civile și al ONG, care oferă servicii de asistență socială, dar și locuințe. Proiectele acestora, la nivel național, local și regional, primesc sprijin financiar de la guvern.

Din 1993, Luxembourg are o lege privind integrarea străinilor, care stabilește programe în vederea facilitării adaptării sociale, economice și culturale a străinilor. Proportia străinilor în Luxemburg este mult mai mare decât în alte țări ale UE, țara are trei limbi oficiale, iar referitor la copiii străini, aceștia reprezintă 38% din totalul populației școlare. Având în vedere aceste aspecte, politicile sunt bazate pe principii cum ar fi: educație comună, utilizarea celor trei limbi în egală măsură și oportunități egale.

Un alt element de care trebuie să ținem cont când analizăm politicile sociale vizând integrarea imigranților din țările europene este acela referitor la obligativitatea programelor de integrare. În acele state-membre unde există programe naționale vizând integrarea imigranților, acestea presupun și componente obligatorii.

În Danemarca și Austria, imigranților li se cere să încheie și să respecte un acord cu autoritățile, a cărui nerespectare are consecințe negative asupra reînnoirii permisului de rezidență. Mai mult, în Austria, imigranții trebuie să suporte costurile programului de integrare, iar dacă străinul reușește să parcurgă programul în perioada de 18 luni, așa cum se stipulează în acord, guvernul rambursează până la 50% din cheltuieli.

În Germania, imigranții trebuie, de asemenea, să contribuie financiar la costurile programului de integrare, dar în funcție de posibilitățile proprii, iar dacă ei nu urmează programul, acest lucru poate avea consecințe negative asupra reînnoirii permisului de rezidență. Atât în Germania cât și în Olanda, este acordat un certificat care atestă succesul parcurgerii programului de integrare, iar acesta poate, în cazul Germaniei, să servească la scurtarea perioadei pentru obținerea cetățeniei de la 8 la 7 ani. Sancțiuni pentru neparticiparea la programul de integrare există, în general, în acele țări unde imigranții sunt îndreptățiți la asistență socială în timpul derulării programului, sancțiunile referindu-se la reducerea acestor drepturi financiare, iar în cazul persoanelor care se pot întreține singure, la amenzi administrative.

Referitor la actorii instituționali care implementează politicile sociale care vizează integrarea imigranților, aceștia sunt, în toate statele-membre, autoritățile

locale și regionale, dar practica variază considerabil când discutăm despre cine finanțează aceste politici.

În anumite state, atât autoritățile regionale cât și cele locale au competențe în acest domeniu, în timp ce în alte țări cum sunt Spania și Olanda, marile orașe au, de asemenea, competențe. În Germania, statul stabilește liniile directe pentru măsurile de integrare, dar ele sunt implementate de organizații publice și private. Programele de integrare cu acoperire națională presupun cooperarea statului, a guvernelor federale și a autorităților locale, dar și a partenerilor sociali și a societății civile. În Danemarca și Finlanda (care au legi speciale privind integrarea imigranților), municipalitățile locale sunt cele care au întreaga responsabilitate în oferirea serviciilor vizând integrarea, dar acestea pot decide dacă cooperează cu alte organizații publice sau private.

Nu există informații din toate statele-membre referitoare la bugetele anuale alocate de către acestea pentru finanțarea politicilor sociale vizând integrarea imigranților. Dar este clar că anumite țări cheltuie mulți bani pentru integrarea imigranților, pe când altele nu consideră aceste politici o prioritate, iar sumele variază în funcție de numărul noilor veniți și de mărimea țării. Oricum, este dificil de făcut o comparație, după anumite criterii unitare. Pentru acele state unde imigranții au acces la serviciile naționale, ca și ceilalți cetățeni, este dificil de făcut o departajare privind cheltuielile bugetare. Câteva date există, totuși.

De exemplu, în Danemarca, în 2002, bugetul total pentru implementarea programului național de integrare, atât pentru refugiați cât și pentru imigranți, a fost de 493 milioane de euro.

În Germania, bugetul federal, în 2002, a fost de 169 milioane de euro, dar au mai existat și bugete alocate la nivelul landurilor.

În Grecia, bugetul anual (2003) pentru a finanța Planul de Acțiune privind Integrarea a fost de 65 milioane de euro.

În Italia, în 2002, Fondul Social de Integrare, la toate nivelele pentru proiecte, a fost de 42 milioane euro.

În Olanda, în 2002, bugetul pentru integrarea nou veniților a fost de 165 milioane euro, iar cel pentru integrarea imigranților mai vechi a fost de 100 milioane euro.

În Suedia, în 2002, pentru refugiați și recepția noilor veniți s-a cheltuit suma de 219 milioane euro¹².

¹² *Communication on immigration, integration and employment* (COM(2003)336 final), of 3.06.2003.

POLITICILE ȘI PRACTICILE CARE AU CA OBIECTIV INTEGRAREA REFUGIAȚILOR

Deși, în general, populația de imigranți resimte cam aceleași nevoi și necesită servicii care să li se adreseze, există, totuși, anumite grupuri în masa imigranților care necesită o atenție specială. Aici avem în vedere refugiații și persoanele care se bucură de protecție internațională, femeile și imigranții care fac parte din a doua sau a treia generație.

Refugiații sunt cetățeni străini care, din motive bine întemeiate (persecuția din cauza rasei, religiei, naționalității, opiniei politice, apartenenței la un grup social) se află în afara țării de origine, într-o altă țară care le-a oferit protecția. După cum se poate observa, refugiații sunt cetățeni străini, dar reprezintă o categorie aparte de cetățeni străini. Spre deosebire de alți cetățeni străini care și-au ales benevol destinația, în funcție de interesele personale (turism, studii, reunificarea familiei, muncă, afaceri etc.), refugiații fug din țara de origine, datorită persecuțiilor la care sunt supuși. De asemenea, cetățenii străini au, de regulă, o relație bună cu reprezentanții autorităților din țara de origine, în timp ce, pentru refugiați, toate legăturile cu ambasada țării de origine sunt întrerupte, deoarece statul respectiv poate fi chiar agentul de persecuție. Din punct de vedere juridic, statutul și regimul refugiaților este reglementat de alte legi decât cele care reglementează statutul străinilor, în general.

Deși din multe puncte de vedere, refugiații și persoanele care se bucură de protecție internațională se confruntă cu aceeași situație ca și alți imigranți, probleme legate de natura forțată a migrației și nevoia specială de protecție necesită o abordare specială a lor ca grup în cadrul politicilor sociale vizând integrarea. Este important să ne reamintim că aceste persoane nu au ales să-și părăsească țara de origine din motive economice, ci din motive datorate persecuției la care au fost supuși, și poate că ei necesită un suport suplimentar și servicii speciale care să le faciliteze integrarea. Programele de integrare adresate refugiaților ar trebui să fie complementare serviciilor sociale obișnuite (să le faciliteze accesul normal la serviciile destinate tuturor) și ar trebui să fie focalizate pe grupurile vulnerabile din cadrul comunităților de refugiați (copiii refugiați, bătrânii, victimele violenței sexuale și a torturii și spre acele persoane traumatizate ca urmare a persecuției și/sau a exilului forțat). Un aspect-cheie referitor la acest grup special de străini este acela de a-i ajuta să-și asume responsabilitatea propriilor vieți și de a-i încuraja să devină independenți din punct de vedere economic. Acest lucru este deosebit de important, deoarece, spre deosebire de imigranții economici, de multe ori ei nu au familii și comunități care să-i sprijine. Oricum, refugiații sunt, în general, educați și au calificări ce pot fi utile pe piața forței de muncă europene, dar ei sunt nevoiți, deseori, să facă față dificultăților în obținerea recunoașterii studiilor, experienței și calificărilor lor. Anumite cerințe specifice ale măsurilor vizând integrarea, limitări sau obligații, ce pot fi impuse imigranților în general, nu pot fi aplicate în același

mod și refugiaților. Sancțiunea ultimă referitoare la anularea permisului de ședere, ce poate fi aplicată în urma refuzului de a îndeplini cerințele solicitate de programele vizând integrarea, nu poate fi impusă întotdeauna refugiaților sau persoanelor care se bucură de protecție internațională¹³.

Integrarea locală reprezintă una dintre soluțiile durabile la problemele refugiaților și are în vedere stabilirea acestora, pe termen lung, în țara de azil. Integrarea locală, în țara-gază, împreună cu repatrierea voluntară și restabilirea în altă țară, este considerată una dintre soluțiile durabile tradiționale pentru refugiați și se bazează pe presupuziția că persoanele care au dobândit statutul de refugiat vor rămâne permanent în țara de azil. Integrarea este un proces de schimbare dinamică, care trebuie privit din două perspective: din perspectiva refugiaților, integrarea cere o pregătire pentru a se adapta la stilul de viață al societății-gază fără a trebui să-și piardă identitatea culturală, iar din punctul de vedere al societății gazdă se cere dorința de a adapta instituțiile publice la schimbările de profil ale populației, acceptarea refugiaților ca parte a comunității naționale și întreprinderea de acțiuni pentru facilitarea accesului acestora la resurse. De asemenea, integrarea este un proces pe termen lung, care începe din momentul sosirii în țara-gază și se încheie când refugiatul devine un membru activ al societății, din perspectivă legală, socială, economică, educațională și culturală. În țările cu experiență în problematica refugiaților, se întâmplă adesea ca procesul de integrare să se întindă dincolo de prima generație de refugiați.

O echipă de la Oxford Brooks University a realizat un studiu privind integrarea refugiaților în Europa – „Cercetare privind politicile și practicile care au ca obiectiv integrarea refugiaților” – decembrie 2002¹⁴.

Cercetarea, comandată de Comisia Europeană și finanțată din Fondul European pentru Refugiați, este un studiu comparat al politicilor adoptate de statele membre ale Uniunii Europene în domeniul integrării refugiaților, al diferențelor dintre ele și al motivelor care stau la baza acestor diferențe. Cercetarea s-a realizat în toate cele 15 state-membre, la vremea respectivă, dar s-a pus accentul pe trei dintre acestea: Marea Britanie, Italia și Germania.

Ca primă observație, remarcăm faptul că, deși cercetarea își propunea ca obiectiv procesul de integrare al refugiaților, *nu se observă o diferență clară față de politicile care vizează integrarea imigranților, în general.*

Primul aspect evidențiat de acest studiu este lipsa marcantă de coerență a politicilor vizând integrarea, atât în interiorul cât și între statele membre. În ciuda angajamentului privind armonizarea politicilor privind imigrația și azilul, conceptul

¹³ *Communication on immigration, integration and employment* (COM(2003)336 final), of 3.06.2003.

¹⁴ *Survey on policy and practice related to refugee integration* commissioned by European Refugee Fund Community Actions 2001/2 and conducted by Department of Planning, Oxford Brooks University, December 2002.

și practica integrării variază considerabil de-a lungul Europei. Aceste diferențe sunt cauzate de un număr de variabile:

- diferențe în modul de abordare a problemei (diferențe ideologice) între state, fapt ce generează norme diferite, cum ar fi cea referitoare la dobândirea cetățeniei sau referitor la modul în care refugiații sunt încurajați să-și păstreze valorile și identitatea culturală, care sunt cauzate de istorii și experiențe diferite ale fenomenului de migrație;

- modele diferite ale politicilor de incluziune socială și ale statului bunăstării;

- rolul diferit al instituțiilor statului și al organizațiilor neguvernamentale în procesul integrării și, totodată, nivelul de la care se administrează procesul de integrare: central sau local.

Concluziile generale ale cercetării indică următoarele aspecte ce merită a fi reținute:

- Din nou se remarcă contrastul evident între politicile asimilaționiste (Germania și țările nordice, deși în ultimele nu este așa de evident) și cele care urmăresc promovarea multi-culturalismului (Marea Britanie și, mai recent, Olanda). Dacă adaptarea funcțională a refugiaților este obiectivul comun, principala diferență între țările europene se referă la măsura în care refugiații sunt încurajați să-și păstreze propriile valori și identitatea culturală. Experiența Italiei (până de curând, o țară care furniza imigranți) în domeniul imigrării și al azilului este încă recentă, acest lucru fiind principala explicație pentru lipsa unei politici coerente.

- Strategia în domeniul integrării adoptată de țările în discuție, dar, de asemenea, și strategiile individuale ale refugiaților sunt importante. Doar Germania, dintre cele trei mari țări avute în vedere, a adoptat, în 2002, o strategie națională explicită privind coordonarea programelor de integrare. În Marea Britanie, în schimb, sunt promovate o serie întreagă de măsuri care promovează un cadru egal privind oportunitățile pentru toți, dar procesul de integrare al imigranților și refugiaților este, în principal, reglat de piața liberă, situație care se regăsește și în Italia. În ultimele două țări, inițiativa în acest domeniu revine, în principal, ONG. În schimb în Germania, administrarea de către Landuri a produs diferențe importante în practica dintre diferite landuri (noua legislație adoptată urmărește să introducă o practică unitară), dar în schimb există un parteneriat strâns între guvern și ONG, în vederea integrării refugiaților, situație pe care o regăsim și în Danemarca.

- O abordare pe care o regăsim în toate țările studiate este aceea privind momentul în care începe asistența oferită în vederea facilitării integrării: nu mai devreme de momentul în care solicitantul de azil obține o formă de protecție. Se pleacă de la premisa că cea mai mare parte a solicitanților de azil urmează să primească un răspuns negativ, iar în această situație nu are rost includerea acestora în programe de integrare. Studiul întărește ideea prin care o integrare cu succes în

țara-gazdă depinde foarte mult de ce se întâmplă cu refugiații încă din momentul intrării pe teritoriu și se referă, în principal, la consecințele negative ale restricțiilor impuse solicitanților de azil privind accesul la beneficiile statului bunăstării.

– Referitor la accesul la o nouă cetățenie, se consideră că aceasta reprezintă, mai degrabă, un mijloc în vederea facilitării procesului de integrare decât un stadiu final al procesului (după cum am văzut deja, ideologia și practica diferă în acest domeniu).

– Se remarcă diferențe în perceperea termenului și a obiectivului urmărit: pentru unele țări, integrarea presupune depășirea barierelor apărute în urma procesului de marginalizare socială, pe când în altele se urmărește coeziunea socială și economică.

– Sunt discuții și despre indicatorii care pot măsura procesul de integrare, în sensul în care cei care pot oferi informații despre dimensiunile socioeconomice și legale sunt mai vizibili decât cei care măsoară dimensiunea culturală.

– Se constată o tendință generală de a se opera o diferență între refugiați și alte categorii de imigranți, în special imigranții economici, în sensul că primii necesită o perioadă mai lungă de asistență și, în anumite cazuri, măsuri speciale (de exemplu, pentru supraviețuitorii torturilor).

COMPARAȚIE ÎNTRE ȚĂRILE EUROPENE PRIVIND POLITICA REFERITOARE LA INTEGRAREA REFUGIAȚILOR

Pentru a sublinia asemănările și deosebirile dintre țările europene referitor la politica în vederea integrării refugiaților am selectat următoarele criterii:

1. Accesul pe piața forței de muncă.
2. Accesul la educație.
3. Accesul la o locuință.
4. Accesul la asistență medicală.
5. Accesul la asistență socială.
6. Accesul la cetățenia țării respective.
7. Existența programelor speciale de integrare: cursuri de limbă, orientare culturală, cursuri de pregătire profesională, fond de locuințe, asistență financiară suplimentară etc.

Țările analizate: Austria, Franța, Finlanda, Belgia, Danemarca, Elveția, Germania, Islanda, Norvegia, Luxemburg, Spania, Irlanda, Portugalia, Grecia, Italia, Olanda, Marea Britanie, Suedia. Sursa principală a informațiilor: **ECRE** – *Legal and social conditions for asylum seekers and refugees in western european countries* (report financed by European Commission) – May 2000¹⁵.

¹⁵ Raportul este actualizat, iar cele mai recente informații sunt din 2004, dar există și țări despre care ultimele date sunt din 2000–2001.

În urma grupării țărilor în funcție de criteriile prezentate mai sus, avem următoarele rezultate:

1. În toate țările analizate, refugiații au drept de muncă în aceleași condiții cu naționali, fără a avea nevoie de permis de muncă, permis obligatoriu pentru celelalte categorii de străini.

2. Accesul la toate formele de învățământ se realizează în aceleași condiții cu cetățenii țării-gazdă, de obicei după un an pregătitor sau clase speciale pentru copii.

3. Accesul la locuințele sociale este garantat în aceleași condiții cu cele pentru naționali, în marea majoritate a țărilor (mai mult, în țări ca Finlanda, Suedia, Danemarca, Elveția, Irlanda, Marea Britanie, autoritățile locale au obligația să ofere locuințe refugiaților), dar există și țări unde trebuie să se descurce singuri sau să apeleze la sprijinul oferit de organizațiile neguvernamentale (Belgia, Portugalia, Grecia). Datorită existenței problemelor practice privind accesul la locuințe, unele țări au apelat la soluții alternative: locuințe destinate numai refugiaților, administrate dintr-un fond special, cum este cazul Austriei, unde există 6 500 de locuințe pentru refugiații considerați cazuri vulnerabile sau cazarea în centrele de primire a solicitanților de azil pentru o perioadă mai lungă (Franța, Germania, Norvegia, Luxemburg, Italia). Oricum, sunt țări în care unele soluții se regăsesc în paralel.

4. În toate țările avute în vedere, refugiații au acces la asistență medicală, în aceleași condiții cu cetățenii țărilor respective.

5. Accesul la serviciile de asistență socială este garantat refugiaților în aceleași condiții cu naționali, dar în multe țări cuantumul beneficiilor diferă, în funcție de autoritatea locală în zona căreia locuiesc refugiații.

6. Accesul la cetățenia țării respective se realizează în condiții mai favorabile pentru refugiați (principalul element favorizant este cel referitor la durata șederii pe teritoriul țării respective, care, în cazul refugiaților, este mai scurtă), în comparație cu alte categorii de străini, excepție făcând Franța și Portugalia.

7. Refugiații reprezintă categoria de străini cea mai vizată de programele de integrare finanțate de guvernele statelor europene. Când ne referim la programe de integrare, avem în vedere atât pachete de servicii coerente, individualizate, pe care le regăsim în țări ca Finlanda, Danemarca, Austria, Germania, Olanda, Suedia (unde statul finanțează autoritățile locale pentru a derula programe de integrare), cât și măsuri specifice care vizează doar anumite elemente ale pachetului de servicii (de exemplu, doar cursuri de limbă, orientare culturală, pregătire profesională, cazare temporară sau asistență financiară, activități care nu sunt neapărat corelate între ele), cum este cazul în Elveția, Belgia, Franța, Norvegia, Spania, Grecia, Luxemburg. Mai avem țările în care statul nu finanțează direct realizarea programelor de integrare, aceste activități revenind, în mare măsură, organizațiilor neguvernamentale (Irlanda, Portugalia, Italia, Marea Britanie).

SITUAȚIA DIN ROMÂNIA

Liniile directoare ale politicii privind integrarea socială a străinilor din România se regăsesc în *Strategia națională privind migrația*¹⁶. În acest moment, doar străinii care au obținut o formă de protecție (refugiații recunoscuți și străinii care beneficiază de protecție umanitară condiționată) beneficiază de măsuri speciale care urmăresc facilitarea integrării lor în societatea românească (la această categorie de străini ne vom referi în continuare)¹⁷. În România, din 1991 până în mai 2005, au fost înregistrați un număr de 14 854 de solicitanți de azil, dintre care 2 577 au primit o formă de protecție. În mai 2005, se mai aflau în România 858 de străini cu o formă de protecție (sursa: Oficiul Național pentru Refugiați).

Obiectivul general al politicii care urmărește sprijinirea procesului de integrare al refugiaților este acela de a ajuta refugiații să se auto-susțină, să devină independenți față de asistența oferită de stat sau de organizațiile neguvernamentale și să participe activ în societatea românească, din punct de vedere economic, social și cultural. Acest lucru se poate realiza prin:

- crearea unui cadru legal și instituțional care să faciliteze procesul de integrare al refugiaților;
- oferirea posibilității refugiaților de a participa în programe de integrare¹⁸;
- sprijinirea dezvoltării unui mediu multicultural, care să favorizeze integrarea culturală a refugiaților.

Din punct de vedere economic și social, străinii care au dobândit o formă de protecție au aceleași drepturi și obligații ca și cetățenii români (dreptul la o locuință, dreptul la asistență medicală și socială, dreptul la un loc de muncă și dreptul la educație în aceleași condiții cu românii).

Etapele principale ale asistenței guvernamentale oferite refugiaților:

1. Participarea în programe de integrare, în prima etapă a șederii lor în România – programul de integrare are o durată de 6 luni, cu posibilitatea prelungirii pentru alte 6 luni și constă în activități de învățare a limbii române, consiliere și orientare culturală – în această perioadă pot beneficia de cazare în centrele administrate de Oficiul Național pentru Refugiați.

¹⁶ Hotărârea de Guvern nr. 616/2004 prin care se aprobă Strategia privind Migrația.

¹⁷ Ordonanța Guvernului nr. 44/2004 privind integrarea socială a străinilor care au obținut o formă de protecție în România, aprobată și modificată prin Legea nr. 185/2004, HG nr. 1483/2004 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței nr. 44/2004 privind integrarea socială a străinilor care au dobândit o formă de protecție în România.

¹⁸ În perioada mai 2004–mai 2005 (12 luni de la intrarea în vigoare a ordonanței privind integrarea străinilor care au obținut o formă de protecție), 164 de străini au primit o formă de protecție, dintre care 69 au fost incluși în programul de integrare (42% dintre noii recunoscuți în perioada avută în vedere – participarea în programele de integrare nu este obligatorie). Aceștia li se adaugă alți 57 de străini cu o formă de protecție, recunoscuți în anii din urmă, care nu au beneficiat de asistență în vederea integrării și care au dorit să participe la programul de integrare. *În total, începând cu luna mai 2004 au beneficiat de prevederile OG nr. 44/2004, 126 de străini care au obținut o formă de protecție în România* (sursa: Oficiul Național pentru Refugiați).

2. La terminarea programului de integrare sau în momentul identificării unui loc de muncă, refugiatul/familia de refugiați este îndrumat către autoritatea locală unde a fost identificat un loc de muncă prin intermediu Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă și unde urmează să beneficieze de locuință socială sau de subvenționarea chiriei din partea Oficiului Național pentru Refugiați. În comunitatea locală respectivă, autoritățile locale au obligația de a facilita accesul la educație, sănătate și asistență socială.

Oficiul Național pentru Refugiați din cadrul Ministerului Administrației și Internelor are rolul de coordonator al instituțiilor cu atribuții în domeniul integrării sociale a refugiaților și, de asemenea, are responsabilitatea de a monitoriza cazurile individuale, atât în timpul programului de integrare cât și după plecarea refugiatului în comunitatea locală. De asemenea, Oficiul Național pentru Refugiați oferă asistență punctuală refugiaților aflați în dificultate, în special prin intermediul serviciilor de consiliere și derulează campanii de informare a populației României cu privire la refugiați¹⁹.

Deși s-au făcut pași importanți în vederea facilitării procesului de integrare al străinilor care au obținut o formă de protecție, dintre care menționăm îmbunătățirea serviciilor oferite în cadrul programelor de integrare și îmbunătățirea comunicării inter-instituționale, mai sunt probleme în domenii-cheie, cum ar fi accesul pe piața forței de muncă, locuințele sociale, recunoașterea studiilor și calificărilor din țările de origine ale refugiaților recunoscuți și ale persoanelor care au dobândit protecție umanitară condiționată sau practica inconstantă în ceea ce privește plata contribuției la asigurările de sănătate²⁰.

În concluzie la cele prezentate mai sus, putem spune că *politica socială în domeniul imigrației și azilului – dimensiunea care vizează integrarea imigranților și refugiaților*, urmărește să sprijine participarea activă a străinilor care domiciliază sau au reședința pe teritoriul țării-gazdă la viața socială, economică și culturală a societății respective și, prin aceasta, să contribuie la dezvoltarea unei relații reciproce bazate pe încredere și responsabilitate între străini și comunitate. Măsurile luate în domeniul integrării imigranților și refugiaților urmăresc, în principal, angajarea în muncă, accesul la sistemul de asigurări sociale și asigurări sociale de sănătate, accesul la o locuință, accesul la servicii medicale, la asistență socială, la educație și la învățarea limbii societății-gazdă și, într-o anumită măsură, facilitarea integrării culturale (această dimensiune nu este foarte vizibilă). Mai mult, politica în acest domeniu include participarea la programe de integrare adaptate nevoilor specifice ale străinilor, iar refugiații și persoanele care au dobândit o formă subsidiară de protecție internațională, categorie aparte de

¹⁹ Drăgoi Vasile, Radu Mircea, *Integrarea refugiaților în societatea românească – ghid adresat funcționarilor publici*, Editura Ministerului Administrației și Internelor, 2005.

²⁰ *Raportul anual privind situația străinilor care au obținut o formă de protecție în România* (sursa: Oficiul Național pentru Refugiați).

imigranți, beneficiază de programe speciale de integrare adaptate caracteristicilor și nevoilor acestui grup social. De asemenea, mai putem spune că această politică socială europeană vizând integrarea imigranților și refugiaților poate fi privită și ca element constitutiv al Modelului Social European. În majoritatea țărilor europene, aceste programe de integrare sunt adresate imigranților în general²¹. O atenție deosebită este acordată, la nivel european, acelor persoane care au nevoie de protecție internațională și care fac parte dintr-o categorie specială (precum victime ale persecuției bazată pe sex/gen, minori neînsoțiți, victime ale torturii, persoane vârstnice).

BIBLIOGRAFIE

1. Alastair Ager, Alison Strang, *Indicators of Integration*, Queen Margaret University College, Edinburgh, 2004.
2. Alastair Ager, Alison Strang, *The experience of integration: a qualitative study of refugee integration in the local communities of Pollokshaws and Islington*, Queen Margaret University College, Edinburgh, 2004.
3. Boswell Christina, *Addressing the causes of migratory and refugee movements: the role of the European Union* – December 2002.
4. COM(2003) 336 final – Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on *Immigration, Integration and Employment* – Brussels, 3.6.2003.
5. COM(2004) 508 final – Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – *First Annual Report on Migration and Integration*, 16.07.2004.
6. COM(2000)757 of 22 November 2000 – Communication on a Community immigration policy.
7. COM (1999)256 final Brussels, 26.05.1999 – Countering racism, xenophobia and anti-semitism in the candidate countries.
8. COM (1999)564 final Brussels, 25.11.1999 – Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on certain Community measures to combat discrimination.
9. COM (1998)183 final Brussels, 25.03.1998 – An Action Plan against Racism.
10. Compendium – Transnational actions for the exchange of information and good practice – Call for proposals – July 2002.
11. Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation Official Journal L 303, 2/12/2000.
12. Council Decision 2000/750/EC of 27 November 2000 establishing a Community action Programme to combat discrimination (2001 to 2006).
13. Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin Official Journal L 180, 19/07/2000 p. 0022–0026.
14. Council Directive 2003/9/EC of 27 January laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.
15. Drăgoi Vasile, Corneliu Alexandru, *Migrația și azilul în România, în contextul pregătirii aderării la Uniunea Europeană*, Editura Ministerului de Interne, 2002.

²¹ În România, pentru moment, programele de integrare au ca grup-țintă, dintre imigranți, doar refugiații.

16. Drăgoi Vasile, Radu Mircea, *Integrarea refugiaților în societatea românească – ghid adresat funcționarilor publici*, Editura Ministerului Administrației și Internelor, 2005.
17. ECRE – Good Practice Guide on the Integration of Refugees in the European Union – *Employment and Vocational Training, Cultural and Community Integration for Refugees, Education*, 1999.
18. Entzinger Han, Renske Biezeveld – *Benchmarking in Immigrant Integration*, Rotterdam, August 2003.
19. EPC/ KBF – *Beyond the Common Basic Principles on integration*, Issue Paper 27, 15 April 2005.
20. Giorgi Liana, *Study on the integration of persons in need of international protection in Central Europe*, ICCR Project Ewo-Protect-Vienna 1996.
21. Gibney Matthew J., *The state of asylum: democratization, judicialization and evolution of refugee policy in Europe*, October 2001.
22. Jan Niessen, Yongmi Schiebel, *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*, European Communities, 2004.
23. ECRE – *Legal and social conditions for asylum seekers and refugees in western european countries* (report financed by European Commission) – May 2000.
24. Martin Susan F., *Global migration trends and asylum*, April 2001.
25. Mestheneos E., Ioannidi E., *Obstacles to Refugee Integration in the European Union Member States*, Journal of refugee Studies, 2002.
26. Norstrom E., *Working with integration: A discussion paper on the integration of immigrants and refugees into Swedish society*, 1993.
27. Pop Luana Miruna, coordonator, *Dicționar de Politici Sociale*, Editura Expert, 2002.
28. Rainer Munz, *Migrants, labour markets and integration in Europe: a comparative analysis*, Global Commission on International Migration, october 2004.
29. Report of the 4th European Conference on the Integration of Refugees, Athens, December 2000.
30. Schulte Bernd, *The opened method of co-ordination as a political strategy in the field of immigrant integration policy*, 2003.
31. Survey on policy and practice related to refugee integration commissioned by European Refugee Fund Community Actions 2001/2 and conducted By Department of Planning, Oxford Brooks University, December 2002.
32. The Think Tank on Integration in Denmark – *The integration of Foreigners in the Danish Society – Towards a new integration policy*, 2002.
33. Thouez Colleen, *Towards a common European migration and asylum policy*, August 2000.
34. UNHCR, *Statutul și regimul refugiaților în România – Legislație relevantă*, Monitorul Oficial, București, 2002.
35. UNHCR, *Drepturi și practici de integrare privind refugiații recunoscuți în țările Europei Centrale*, vol. V, *Integrarea*, 1999.

The article tackles a nowadays issue in European states regarding the phenomenon of integration of immigrants in these communities from two perspectives: the governmental policies and the practices of implementation of policies.

In the first part, it is presented a short analysis on the integration concept of refugees and immigrants, the former being a special category of immigrants who need special measures for their integration. The researches presented here noticed that there is a general tendency to operate a difference between refugees and other categories of immigrants, especially economical immigrants, because the former need a longer period of assistance and in certain cases special measures firstly justified by their reasons to leave their countries of origin (a forced exile), although at the policy level it is not seen a clear difference between these two categories of migrants.

In the second part, we can read about the theoretical models of policies which aim at the integration of immigrants and refugees, the main elements of these policies, the practices in European countries and also the vision of European Commission on this issue. It is worth to be mentioned that at the level of European Union was endorsed a set of basic principles in order to promote a common European vision on the immigrant integration, the principles which will represent a base for the future policies in integration area.

At the end, it is presented an overview on Romanian situation which emphasizes that in our country the European standards are accomplished. At the moment, there is a coherent policy and legislation, the institutional framework to put in practice the legislation and actual integration programs.