CZU: 341.231.14:325.254.4(478)

DIALECTICA NORMATIVULUI ȘI AL PRACTICII ÎN INTEGRAREA REFUGIAȚILOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA[18]

Alexandru GUIGOV[19]

ORCID: 0009-0001-6632-8864

Inga GRIGORIU[20]

ORCID: 0009-0006-7289-8624

https://doi.org/10.59295/tspp2025.13

Rezumat: *Lucrarea analizează tensiunile și interacțiunile dintre cadrul normativ privind protecția refugiaților în Republica Moldova și aplicarea sa concretă în procesul de integrare. Plecând de la principiile generale ale protecției internaționale și de la reglementările naționale referitoare la protecția temporară, studiul investighează modul în care dispozițiile legale se reflectă în practicile instituționale și în experiențele beneficiarilor, evidențiind dinamica distinctă dintre centrele de cazare și mediile urbane. Abordarea metodologică combină analiza cadrului juridic cu observații de teren, relevând decalaje structurale între intențiile normative și capacitățile operative de implementare. Sunt analizate atât provocările de capacitate administrativă, cât și mecanismele adaptive dezvoltate la nivel local în accesul la servicii esențiale. În concluzie, lucrarea propune o lectură critică a dialecticii dintre normativ și practică, subliniind necesitatea consolidării ecosistemului instituțional pentru o integrare efectivă și sustenabilă. În această lumină, integrarea în mediul urban devine spațiul efectiv în care garanțiile juridice se pot transforma în rezultate sociale concrete, iar recomandările formulate vizează consolidarea capacității instituționale, operaționalizarea standardelor și apropierea treptată a normei de realitate.*

18Articolul este elaborat în cadrul proiectului „*Camps and Camp-Like Settings in Urban Environments: Bridging Humanitarian and Development Activities*”, finanțat de SNIS.

19 Consilier juridic, Centrul de Drept al Avocaților (CDA), alexguigov@gmail.com

20 Doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova, inga.grigoriu@da.md

Cuvinte cheie: integrarea refugiaților, protecție temporară, cadru normativ, practici instituționale, realități de facto, politici de integrare, spațiu urban.

THE DIALECTIC BETWEEN NORMS AND PRACTICE IN THE INTEGRATION OF REFUGEES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Abstract: *This paper examines the tensions and interactions between the normative framework governing refugee protection in the Republic of Moldova and its concrete application in the integration process. Building on the general principles of international protection and on the national regulations concerning temporary protection, the study explores the extent to which legal provisions are reflected in institutional practices and in beneficiaries lived experiences, highlighting the distinct dynamics between accommodation centres and urban environments. The methodological approach combines legal analysis with field observations, revealing structural gaps between normative intentions and the operational capacities of implementation. The analysis addresses both the challenges of administrative capacity and the adaptive mechanisms developed locally to ensure access to essential services. In conclusion, the paper proposes a critical reading of the dialectic between norm and practice, emphasizing the need to strengthen the institutional ecosystem in order to enable effective and sustainable integration. In this light, urban integration emerges as the concrete space in which legal guarantees can be transformed into tangible social outcomes, while the recommendations formulated aim at consolidating institutional capacity, operationalizing standards and gradually aligning the normative framework with reality.*

Keywords: refugee integration, temporary protection, normative framework, institutional practices, de facto realities, integration policies, urban space.

Introducere

În ultimii ani, crizele de securitate din vecinătatea estică a Uniunii Europene au generat transformări profunde în dinamica migrației forțate, impulsionând fluxuri semnificative de persoane aflate în nevoie de protecție

internațională [17]. Republica Moldova, prin poziția sa geografică și prin rolul său în arhitectura circulației regionale, a devenit un actor esențial în administrarea acestor procese, exercitând simultan funcții de tranzit, dar și de găzduire temporară sau de durată medie [4].

În acest context, sistemul național de protecție internațională a fost supus unei presiuni operaționale accentuate, impunând adaptarea rapidă a mecanismelor de recepție, cazare și integrare. Deși cadrul normativ adoptat – inclusiv Legea nr. 270/2008 privind azilul [22] și instrumente europene privind protecția temporară, transpusă prin Hotărârea Guvernului nr. 21/2023 [24] – este compatibil, în principiu, cu standardele internaționale și europene, nivelul de implementare relevă limitări funcționale și divergențe semnificative între reglementare și aplicarea efectivă [12].

Articolul de față se sprijină pe o cercetare derulată pentru perioada de după anul 2022, incluzând analize instituționale, observații de teren și interacțiuni cu reprezentanți ai instituțiilor publice, ai societății civile și beneficiari ai protecției. Pe baza acestor surse, lucrarea examinează dialectica dintre prevederile normative și realitățile instituționale, evidențiind disfuncționalitățile recurente, zonele de reziliență și soluțiile adaptative dezvoltate la nivel local.

Prin această abordare, articolul oferă o lectură critică asupra modului în care Republica Moldova poate transforma garanțiile juridice în mecanisme de integrare efectivă și sustenabilă. În final, sunt formulate recomandări de politică publică orientate spre consolidarea capacității instituționale și apropierea normei de realitate.

Metodologia aplicată. Metodologia de cercetare utilizată în lucrarea de față îmbină instrumente juridice, analitice și calitative, într-un cadru interdisciplinar orientat spre interpretarea aplicată a normei. Analiza normativă a servit drept metodă principală de evaluare a cadrului legal național și internațional aplicabil protecției refugiaților în Republica Moldova, fiind utilizată pentru a delimita standardele juridice, ierarhia izvoarelor și logica de aplicare a principiilor fundamentale ale protecției internaționale [20, 22].

În paralel, a fost aplicată analiza de conținut a documentelor instituționale relevante (rapoarte, note de sinteză, metodologii, strategii, ghiduri procedurale), precum și a evaluărilor publicate de organizații internaționale și ONG-uri specializate în domeniul protecției și integrării [6, 9, 12].

Acest demers a permis identificarea diferențelor dintre intenția normativă și practicile administrative reflectate în documente, precum și a variațiilor în modul de interpretare instituțională a acelorași dispoziții juridice.

Componenta empirică a fost construită pe baza observațiilor de teren realizate în centre de cazare și în interacțiuni instituționale, valorificate ca surse calitative primare [12, 16]. Aceste observații au fost tratate printr-o logică hermeneutică, în vederea interpretării situațiilor practice în raport cu normele existente. În acest sens, metoda nu urmărește reprezentativitatea statistică, ci relevanța interpretativă: modul în care procedurile, resursele și capacitatea operațională influențează transpunerea normei în efecte concrete.

Abordarea este, așadar, integrată: planul juridic oferă criteriile de evaluare, planul instituțional generează datele aplicate, iar analiza calitativă realizează legătura dintre cele două niveluri. Această structură metodologică permite surprinderea raportului dialectic dintre normă și practică, nu ca opoziție, ci ca proces dinamic de ajustare continuă.

În plan operațional, validitatea constatărilor este consolidată prin triangularea surselor (norme, documente, observații), iar delimitarea materială și temporală a cercetării acoperă intervalul 2022–2025 și vizează exclusiv integrarea beneficiarilor protecției internaționale în Republica Moldova, cu referințe comparative la acquis-ul european, utilizate strict în scop explicativ [21].

Cadrul normativ al protecției refugiaților în Republica Moldova

Cadrul juridic privind protecția internațională în Republica Moldova este fundamentat pe o arhitectură normativă mixtă, în care legislația națională se articulează cu standardele internaționale și cu orientările europene relevante. Acest ansamblu normativ definește atât drepturile și garanțiile acordate persoanelor aflate în nevoie de protecție, cât și funcțiile instituționale și procedurale ale autorităților naționale.

La nivel intern, reglementarea centrală este reprezentată de Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova [22], care stabilește cadrul general al procedurii de acordare a protecției internaționale, tipologiile formelor de protecție, drepturile și obligațiile beneficiarilor, precum și instituțiile competente în materie. Actul normativ este completat printr-un ansamblu de regulamente, instrucțiuni și metodologii administrative, care detaliază aspecte procedurale privind recepția, cazarea, examinarea cererilor, asistența materială și măsurile de integrare.

La nivel internațional, Republica Moldova este parte la Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților și la Protocolul adițional din 1967 [20], documente ce consacră principiile fundamentale ale protecției refugiaților, precum *non-refoulement*, accesul efectiv la proceduri și garantarea unui tratament nediscriminatoriu în raport cu drepturile prevăzute de legislația statului de primire. În plus, standardele UNHCR – inclusiv recomandările operaționale, liniile directoare privind protecția specială și materialele tematice – reprezintă repere interpretative utilizate de autoritățile naționale în aplicarea normelor.

În raport cu Uniunea Europeană, deși Republica Moldova nu este stat membru, cadrul său normativ este influențat de *acquis*-ul relevant, în special prin asocierea politică, cooperarea sectorială și proximitatea geografică. Directiva 2001/55/CE privind protecția temporară [21], precum și instrumentele adoptate ulterior de statele membre în gestionarea fluxurilor migraționale post-2022, constituie repere importante de convergență normativă. Acest cadru european nu se aplică direct în Moldova, dar oferă modelul de referință utilizat în formularea politicilor și în armonizarea graduală a abordărilor naționale cu cele din spațiul european.

În ansamblu, cadrul normativ al Republicii Moldova este, conceptual, compatibil cu standardele sistemului internațional de protecție a refugiaților. Totuși, caracterul său complex și necesitatea de interpretare integrată generează un spațiu semnificativ de variație la nivelul implementării, ceea ce face ca normele să fie rareori autosuficiente și, în mod practic, dependente de capacitatea instituțională, de resurse și de infrastructura administrativă existentă [6, 12].

Principiile fundamentale ale protecției internaționale

Protecția internațională, în sens juridic strict, definit de Legea nr. 270/2008 privind azilul [22], derivă din aplicarea directă a normelor Convenției din 1951 privind statutul refugiaților și a Protocolului din 1967 [20], precum și din cadrul european relevant. Fundamentul său normativ se sprijină pe un set limitat, dar esențial, de principii juridice, care constituie baza întregii arhitecturi instituționale și procedurale.

Primul și cel mai important principiu este principiul nereturnării (non-refoulement), potrivit căruia nicio persoană nu poate fi expulzată, returnată sau extrădată către un stat în care viața, libertatea sau integrita-

tea sa ar fi expuse riscului persecuției, torturii, tratamentului inuman sau degradant. Acest principiu are caracter absolut și constituie norma-pivot a sistemului de protecție a refugiaților, fiind consacrat atât la nivel internațional [20], cât și în legislația Republicii Moldova [22].

Un al doilea principiu fundamental este dreptul de a solicita azil, fără condiții prealabile legate de statutul administrativ al intrării pe teritoriu sau de regularitatea actelor de trecere a frontierei. Din acest principiu decurge corolarul neinculpării pentru intrarea neregulamentară, în măsura în care persoana se prezintă fără întârziere autorităților și invocă motive de protecție [22].

În același registru se înscriu principiile tratamentului nediscriminatoriu, evaluării individualizate a situației fiecărui solicitant și respectării unității familiei [22]. În ansamblu, aceste principii stabilesc raportul dintre persoană și autoritate într-un cadru juridic în care vulnerabilitatea nu este tratată ca situație periferică, ci ca element constitutiv al protecției.

Caracterul operațional al acestor principii explică de ce protecția internațională nu poate fi asimilată unui simplu regim administrativ de regularizare a șederii. Ea este un regim juridic special, construit în jurul obligațiilor negative și pozitive ale statului, care limitează marja discreționară administrativă și impun un standard minim incomprimabil de protecție.

Cadrul legislativ național

Arhitectura juridică aplicabilă protecției persoanelor strămutate și integrării refugiaților în Republica Moldova are ca act-cadru Legea nr. 270/2008 privind azilul [22], care aliniază definițiile, motivele și garanțiile protecției internaționale la standardele UE (inclusiv elementele din Directiva 2011/95/UE) și detaliază noțiuni precum actele de persecuție, motivele de persecuție și „vătămările grave”.

Regimul de protecție temporară este reglementat prin Hotărârea Guvernului nr. 21 din 18.01.2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina [24], adoptată în temeiul art. 21 din Legea nr. 270/2008. Această hotărâre transpune dispoziții esențiale din Directiva 2001/55/CE [21] și Decizia (UE) 2022/382, stabilind condițiile, categoriile eligibile, durata și măsurile administrative, precum și planul interinstituțional de acțiuni.

Legea nr. 270/2008 cuprinde, totodată, garanțiile minime pe perioada protecției temporare (inclusiv înregistrare/documentare, acces la educație,

cazare, asistență socială, integrare pe piața muncii, asistență medicală primară), care sunt puse în executare prin HG nr. 21/2023 [24].

Implementarea practică este asigurată de Inspectoratul General pentru Migrație, căruia i-au revenit sarcini explicite de la 01.03.2023 pentru punerea în aplicare a mecanismului de protecție temporară în baza HG nr. 21/2023; datele oficiale arată totodată dinamica înregistrărilor și documentărilor în 2023 [8].

Cadrul a fost ajustat ulterior: clauza de armonizare și alte puncte din HG nr. 21/2023 au fost modificate prin HG nr. 93 din 26.02.2025 (cu intrare în vigoare la 01.03.2025) [24], inclusiv prelungirea automată până la 01.03.2026 a documentelor beneficiarilor care aveau protecție temporară la 01.03.2025.

În sinteză, Legea nr. 270/2008 constituie temelia protecției internaționale, iar HG nr. 21/2023 (cu modificările ulterioare) este instrumentul executiv prin care Moldova a operationalizat protecția temporară în contextul afluxului de după 2022; împreună, acestea formează cadrul național unic pentru procedură, drepturi, obligații și responsabilități instituționale.

Rolul administrației publice și mecanismele instituționale de implementare

Implementarea cadrului normativ privind protecția internațională și integrarea persoanelor strămutate revine, în principal, instituțiilor publice cu competențe directe în domeniul migrației și azilului. Rolul central aparține Inspectoratului General pentru Migrație, în calitatea sa de autoritate responsabilă de examinarea cererilor de protecție internațională, gestionarea centrelor de cazare, coordonarea fluxului de beneficiari, precum și aplicarea măsurilor de integrare conform legislației în vigoare [9]. Acest rol este exercitat în interacțiune permanentă cu alte instituții din subordinea autorităților publice centrale, inclusiv cele din domeniul protecției sociale, educației, sănătății și ocupării forței de muncă.

Administrațiile publice locale contribuie, la rândul lor, la asigurarea integrării în comunitate, în măsura în care asigură accesul la servicii publice locale de bază – inclusiv locuire, orientare comunitară, acces la infrastructura școlară și servicii comunitare. În practică, gradul de implicare și capacitatea efectivă a autorităților locale diferă semnificativ în funcție de resursele financiare disponibile, nivelul de profesionalizare instituțională și experiența anterioară de lucru cu grupuri vulnerabile [6].

Organizațiile internaționale și organizațiile neguvernamentale au un rol complementar, în sens operațional, în special în ceea ce privește facilitarea accesului la servicii, suport logistic, informare și programe punctuale de sprijin [3, 4]. Aceste intervenții nu modifică însă responsabilitatea primară a statului în materia protecției internaționale, ci completează acțiunile administrației publice în condiții de capacitate instituțională limitată.

Practica instituțională: realități și disfuncționalități

În practică, procesul de protecție și integrare a persoanelor refugiate în Republica Moldova este marcat de o serie de limitări operaționale care influențează modul în care normele juridice sunt transpuse în rezultate concrete. Deși cadrul legal stabilește drepturi, garanții și principii de tratament nediscriminatoriu, aplicarea lor depinde de capacitatea instituțională a autorităților competente, accesibilitatea resurselor și coerența mecanismelor de coordonare între nivelul central și cel local [6, 12].

Inspectoratul General pentru Migrație este autoritatea cu rol principal în gestionarea procedurilor de azil, în emiterea documentelor de ședere pentru beneficiarii de protecție internațională și în coordonarea unor centre de cazare. În contextul fluxului de persoane începând cu 2022, instituția a funcționat într-un regim operațional intens, ceea ce a generat presiuni semnificative asupra resursei umane și capacității logistice [9]. Procedurile administrativ-juridice au fost adaptate în timp real, însă ritmul alert al necesităților practice a depășit, în unele cazuri, posibilitatea de reactualizare coerentă și unitară a instrucțiunilor interne.

Centrele de cazare destinate solicitanților de azil și persoanelor care beneficiază de forme de protecție internațională reprezintă un exemplu relevant al diferenței dintre standardele prevăzute și situația efectivă. Deși se recunoaște efortul autorităților în menținerea funcționalității lor, în practică persistă insuficiențe legate de dotare, resurse materiale, infrastructură, servicii psihosociale și orientare profesională [12]. Aceste limite influențează direct accesul la educație, servicii medicale primare și oportunități de integrare socio-economică, generând o situație în care protecția legală nu produce întotdeauna efecte integraționale imediate [16].

De asemenea, modul de cooperare interinstituțională și gradul de implicare a administrației publice locale variază semnificativ între regiuni. În unele localități s-au dezvoltat practici eficiente, în special datorită colabo-

rării dintre autorități și organizații neguvernamentale, în timp ce în altele predomină abordări fragmentate, cu timpi de răspuns neunitari și dificultăți în gestionarea fluxurilor de informații [6]. Această lipsă de uniformitate are efect direct asupra previzibilității procedurale și asupra continuității suportului acordat persoanelor refugiate. În ansamblu, practica relevă faptul că implementarea normelor este condiționată mai degrabă de capacitatea administrativă și de contextul instituțional imediat decât de existența unui cadru juridic adecvat [12].

Capacitatea administrativă și resursa umană

Capacitatea administrativă reprezintă una dintre variabilele decisive în transpunerea efectivă a cadrului normativ în rezultate concrete pentru persoanele refugiate. Deși normele juridice stabilesc obligații clare privind accesul la proceduri, servicii și mecanisme de sprijin, gradul în care acestea sunt realizate depinde în mod direct de disponibilitatea personalului specializat, de nivelul de formare profesională și de continuitatea operațională în centrele și structurile instituționale competente [6].

Începând cu anul 2022, Inspectoratul General pentru Migrație a funcționat într-un regim operațional prelungit, caracterizat prin volum ridicat de solicitări și necesitatea adaptării rapide a procedurilor interne. În absența unei creșteri proporționale a resursei umane și fără mecanisme de suplinire a deficitului structural de personal specializat în domeniul azilului și integrării, timpul de procesare și calitatea interacțiunilor instituționale au fost influențate în mod direct [9]. Această dinamică se observă atât la nivelul serviciilor centrale, cât și la nivelul centrelor de cazare, unde personalul tehnic, social și administrativ este nevoit să gestioneze simultan sarcini operative, consiliere, evidență și comunicare interinstituțională [12].

În plus, fluctuația resursei umane, recrutarea dificilă în anumite zone geografice și lipsa unor programe de formare continuă adaptate specificului protecției internaționale reprezintă factori care amplifică diferența dintre normă și aplicarea sa practică [6]. Nu este vorba despre absența normelor - dar despre imposibilitatea sistemică de a susține, în mod constant, standardele prevăzute de acestea, în lipsa unei resurse umane suficiente și adecvat instruite. În acest sens, capacitatea administrativă nu este o variabilă secundară, ci o condiție prealabilă a aplicării normelor. Iar în situații de fluxuri ridicate, resursa umană devine criteriu de limitare, nu doar de implementare [9].

Discontinuitatea aplicării normei în context instituțional

În pofida existenței unui cadru juridic coerent, aplicarea normei nu este uniformă în teren, iar acest fenomen este observabil atât la nivelul centrelor de cazare, cât și în relația cu autoritățile locale. Standardele privind informarea, orientarea, asistența socială și facilitarea accesului la servicii nu sunt puse în aplicare în mod uniform, iar diferențele dintre localități evidențiază o fragmentare a efectului juridic [6]. Practic, aceeași normă produce rezultate diferite în funcție de contextul instituțional în care este aplicată.

Această discontinuitate nu derivă din ambiguitatea normei în sine, ci din modul variabil în care instituțiile o operaționalizează. În unele situații, administrațiile locale dezvoltă practici pro active - creând mecanisme de sprijin adaptate situației beneficiarilor. În altele, aplicarea se reduce la nivel minimal, strict procedural, ceea ce transformă protecția juridică într-un concept formal, fără funcționalitate practică evidentă [12].

Fenomenul relevă un punct central al dialecticii analizate în această lucrare: norma juridică este stabilă și unitară, dar aplicarea ei este variabilă și dependentă de contextul instituțional. Această variație modifică nivelul de protecție reală, generând diferențe substanțiale între „drepturile prevăzute" și „drepturile efectiv exercitate" [6, 12].

Mediile de locuire: centre de cazare și spații urbane

Spațiile în care persoanele refugiate locuiesc determină în mod direct modul în care normele juridice sunt traduse în practică. În timp ce o parte dintre persoane sunt găzduite în centre publice de cazare destinate protecției internaționale, majoritatea se află în medii urbane obișnuite (în special în municipiul Chișinău), integrându-se gradual în rețele sociale și servicii generale [4]. Din perspectiva aplicării normei, aceste două medii de locuire generează realități instituționale distincte.

Centrele de cazare, administrate de autoritățile competente în materie de migrație, azil și protecție socială, reprezintă spațiile în care standardele juridice ale protecției internaționale sunt cel mai vizibil confruntate cu resurse limitate, necesități imediate și presiune operațională [12]. Aici se observă adaptarea continuă a aplicării normei în funcție de capacitatea materială, personalul disponibil și fluxul de beneficiari.

În mediul urban însă, aplicarea normelor de protecție și integrare depinde de accesibilitatea serviciilor publice generale (sănătate, educație,

ocupare), iar factorul decisiv nu mai este infrastructura administrată de stat, ci modul în care instituțiile obișnuite — școli, prestatori medicali, autorități locale - își pot integra responsabilitatea juridică în procedurile lor standard [16].

Această diferență relevă un element central al dialecticii analizate: aceeași normă juridică produce efecte diferite în funcție de mediul locuirii, ceea ce demonstrează că aplicarea protecției internaționale nu este un proces uniform, ci unul dependent de contextul instituțional și social în care se materializează [6].

Accesul la educație, sănătate și muncă – între reglementare și aplicare

Dreptul de acces la servicii esențiale – în special educație, sănătate și piața muncii – constituie un element structural al protecției internaționale. În plan normativ, aceste drepturi sunt definite și garantate prin legislația națională relevantă [22, 23], fiind reflectate și în angajamentele internaționale asumate de Republica Moldova. Totuși, transpunerea lor concretă depinde de modul în care instituțiile sectoriale integrează aceste obligații în procedurile lor standard, ceea ce generează diferențe de aplicare între diferite domenii și, uneori, chiar între diferite localități [6].

În educație, cadrul legal prevede accesul copiilor refugiați la școlile publice în condiții echitabile, însă în practică procesul poate fi influențat de capacitatea administrativă a instituțiilor educaționale, de disponibilitatea cadrelor didactice pregătite pentru integrarea lingvistică și de diferențele programatice dintre sistemele de învățământ [16]. Astfel, dreptul există juridic, dar aplicabilitatea sa poate depinde de resursele locale.

În domeniul sănătății, același principiu se manifestă prin divergențe între dreptul la acces la servicii medicale primare și complexitatea procedurilor administrative necesare pentru includerea efectivă în sistem. Deși se asigură accesul de bază, continuitatea serviciilor și trecerea din zona de urgență în cea de prevenție rămân uneori limitate [16].

Accesul la muncă reprezintă un alt exemplu distinct: normele permit încadrarea legală în câmpul muncii, însă în practică integrarea profesională este influențată de bariere lingvistice, limitări procedurale, lipsa experienței locale recunoscute și nivelul de informare [6]. Astfel, deși normele creează premisele juridice ale integrării, efectul real variază în funcție de ca-

pacitatea instituțiilor și de contextul social în care se realizează aplicarea.

Dialectica dintre normă și practică

Raportul dintre arhitectura juridică a protecției internaționale și realitățile instituționale ale integrării nu poate fi înțeles ca o relație lineară sau unilaterală. Norma nu se transpune în practică prin simpla existență a unui text legislativ; aceasta este reconfigurată continuu prin mediere administrativă, disponibilitatea resurselor, cultura organizațională și logica operațională a instituțiilor responsabile.

În Republica Moldova, acest fenomen este vizibil în mod pronunțat în domeniul integrării refugiaților, unde standardele prevăzute în legislație sunt frecvent filtrate prin limitări de personal, presiunea operațională fluctuantă, instrumentarul metodologic existent și modul de cooperare interinstituțională [9, 12].

Ca rezultat, aplicarea normei devine o practică interpretativă: conținutul juridic definit la nivel conceptual este remodelat prin procese adaptative, ajustări ad-hoc sau flexibilizări procedurale determinate de realitatea din teren. Analiza dialecticii dintre normă și practică obligă, astfel, la depășirea evaluărilor strict declarative ale conformității și la observarea efectelor concrete generate în centrele de cazare, în interacțiunile instituționale și în traseul migranților în spațiul social și economic [6]. Numai la acest nivel este posibilă înțelegerea deplină a distanței dintre intenția normativă și efectul juridic produs.

Hiatusul normativ - definire și manifestare

Hiatusul normativ reprezintă distanța structurală dintre conținutul juridic al normelor aplicabile protecției refugiaților și efectele lor reale în plan instituțional și social. În Republica Moldova, acest fenomen nu derivă din absența reglementării, ci din imposibilitatea sistemului administrativ de a transpune în mod uniform dispozițiile legale în acțiuni concretizate. Norma este, deci, prezentă, coerentă și ierarhic clară, însă aplicarea ei este fragmentată și variabilă în funcție de capacitatea operațională a instituțiilor [6].

Hiatusul nu trebuie înțeles ca un „deficit accidental", ci ca o formă de tensiune sistemică între nivelul normativ și posibilitatea tehnică de realizare. Normele juridice produc efect doar în măsura în care pot fi convertite în proceduri, infrastructură, servicii și interacțiuni administrative. Când aceste mecanisme de conversie lipsesc, dreptul rămâne într-o stare de validitate

formală, dar fără impact social substanțial [12]. Astfel, hiatusul normativ devine un indicator analitic al vulnerabilității implementării - un spațiu în care protecția juridică este recunoscută, dar nu este pe deplin exercitată.

Mai mult, acest hiatus generează o interpretare deformantă a performanței instituționale: deși cadrul legal este respectat în sens declarativ, rezultatul final nu mai reflectă intenția normei, ci posibilitățile concrete ale aparatului administrativ. În acest sens, analiza nu vizează legalitatea normei, ci efectul util al normei în condiții reale. Astfel, hiatusul normativ devine esența dialecticii abordate, relevând faptul că în procesul de integrare nu norma în sine este problematică, ci mecanismele prin care aceasta este transpusă în realitate [6].

Limitele operaționalizării normei

Deși cadrul juridic definește în mod relativ clar drepturile, garanțiile și standardele minime de protecție aplicabile persoanelor aflate în nevoie de protecție internațională, transpunerea acestora în practică este determinată în mod direct de capacitatea operațională a instituțiilor publice implicate [6]. În practică, aplicarea normei este frecvent calibrată nu la litera standardelor formale, ci la resursele existente: logistică, personal, infrastructură și continuitatea proceselor administrative [9]. În numeroase situații, instituțiile sunt nevoite să aplice norma la nivelul posibilului și nu la nivelul optimului, iar acest decalaj funcțional devine un fenomen structural, nu excepțional.

Aceste limite emergente nu indică neapărat lipsa intenției de conformitate, ci insuficiența instrumentelor administrative disponibile pentru materializarea scopului legii. De aici rezultă o tensiune inerentă între standardul juridic și capacitatea de execuție, tensionând chiar și mecanismele procedurale cele mai bine definite [6]. Procedural, cadrul legal cere formalism; operațional, instituțiile lucrează într-un regim de adaptare continuă, cu necesitatea de a prioritiza, de a gestiona urgențe și de a redistribui resurse în funcție de presiunea fluxurilor [9].

În acest sens, limitele operaționalizării normei reprezintă o determinare instituțională a efectivității juridice. Ele nu țin de interpretarea legii, ci de posibilitatea aplicării ei. Iar atâta timp cât mecanismele de implementare rămân dependente de resurse umane, administrative și materiale reduse, protecția juridică - în sensul său substanțial - riscă să rămână, în anumite segmente, un deziderat incomplet.

Dinamica aplicării cadrului normativ în procesul de integrare

Aplicarea cadrului normativ în procesul de integrare nu reprezintă o transpunere liniară și mecanică a dispozițiilor juridice în realitatea instituțională, ci un proces gradual, marcat de adaptare continuă. În practică, modul în care instituțiile publice, administrația locală și furnizorii de servicii interpretează și operaționalizează normele depinde de un ansamblu de factori concreți, care includ disponibilitatea resurselor, atribuțiile funcționale ale instituțiilor implicate și capacitatea de coordonare interinstituțională [6]. Astfel, norme juridice formulate uniform la nivel național pot genera rezultate diferite în teren, în funcție de mediul de aplicare și de modul în care actorii responsabili gestionează raportul dintre obligațiile legale și limitele operaționale.

În centrele de cazare și în comunitățile urbane în care sunt găzduite persoane cu protecție internațională sau temporară, această dinamică se manifestă vizibil în etapele concrete ale accesului la servicii: de la informarea inițială privind dreptul la educație sau muncă, până la procedurile administrative de înscriere în sistemele publice [16]. În unele situații, reglementările sunt traduse în practici coerente și eficiente, care facilitează exercițiul real al drepturilor. În altele, interpretarea procedurilor este influențată de factorul uman, de nivelul de pregătire al personalului, de volumul de solicitări și de instrumentele disponibile administrației pentru a gestiona fluxul [9].

Această variație - intrinsecă unui sistem în tranziție instituțională și în permanentă încărcare operațională - arată că integrarea nu depinde exclusiv de conținutul normei, ci de capacitatea arhitecturii instituționale de a menține coerența în aplicare atunci când intervin schimbări de volum, de context sau de resurse [6]. Din această perspectivă, dinamica aplicării normei devine un indicator esențial al funcționalității sistemului: ea reflectă cât din ceea ce este prevăzut în lege devine efect tangibil în viața persoanelor vizate.

Elemente de convergență și condiții de ajustare

În pofida decalajelor identificate între norma juridică și aplicarea sa practică, se observă treptat conturarea unor zone de convergență între intenția normativă și mecanismele instituționale de implementare. Aceste convergențe apar în special acolo unde există coordonare interinstituțională clarificată, proceduri standardizate, instrucțiuni tehnice omogene și suport metodologic uniform pentru personalul care interacționează direct cu beneficiarii

[9]. În asemenea contexte, drepturi prevăzute în legislație - precum accesul la educație, la asistență socială sau la piața muncii - nu mai sunt percepute ca obligații abstracte, ci se transformă în proceduri reproductibile și previzibile, reducând astfel gradul de arbitrar administrativ [14].

Consolidarea acestor zone de convergență depinde însă de existența unor condiții de ajustare stabile: actualizarea periodică a instrucțiunilor de lucru în funcție de schimbările legislative, crearea unor platforme clare de cooperare între nivelul central și cel local, investiții în formarea personalului implicat în gestionarea dosarelor și un regim consecvent de monitorizare și feedback instituțional [6]. În absența acestor mecanisme, orice progres punctual riscă să rămână fragmentar și dependent de persoane, nu de sistem. Prin urmare, armonizarea durabilă dintre normă și practică presupune nu doar revizuire legislativă, ci și consolidarea capacității administrative în interiorul procesului de integrare.

Concluzii și recomandări

Analiza cadrului normativ și a dinamicii instituționale relevante în domeniul integrării refugiaților în Republica Moldova a evidențiat existența unui decalaj funcțional între obligațiile juridice consacrate și nivelul de performanță administrativă realizabil în condițiile resurselor, instrumentelor și capacităților existente [6]. Convergența dintre intenția normei și efectele sale concrete nu este un fenomen automat, iar armonizarea celor două niveluri depinde în mod direct de calitatea coordonării instituționale, de coerența mecanismelor de implementare și de consistența cu care sunt transmise standardele de aplicare către personalul implicat în contact direct cu beneficiarii.

Totodată, în pofida dificultăților, se conturează progresiv anumite spații de coerență între reglementare și practică — în special în procesele standardizate, în situațiile în care există proceduri clare și în segmentele în care dialogul interinstituțional a fost relativ stabil [9]. În aceste zone, integritatea normei tinde să se traducă mai previzibil în rezultate tangibile, ceea ce indică potențial sistemic de evoluție pozitivă. În consecință, dificultățile identificate nu invalidează arhitectura normativă, ci sugerează necesitatea consolidării instrumentelor de transpunere.

Pe acest fundal, îmbunătățirea coerenței dintre normă și practică poate fi susținută prin întărirea capacității administrative, prin diversificarea

instrumentelor de coordonare central–local, prin formarea continuă a personalului și prin actualizări metodologice adaptate realităților observate în aplicare [6, 14]. Totodată, mecanismele de monitorizare continuă ale implementării pot funcționa ca punți de ajustare, permițând recalibrarea graduală a procedurilor în funcție de experiența practică. Astfel, nu ajustarea normei în sine este întotdeauna necesară, ci consolidarea ecosistemului de aplicare - element determinant pentru transformarea garanțiilor juridice într-o integrare efectivă, coerentă și sustenabilă.

Referințe bibliografice:

1. Agerholm, H. (2023). Refugee Integration in the European Union: A Comparative Analysis. *European Journal of Migration and Law*, 25(1), 45–68.
2. Biroul Organizației Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (UNDP). *Analysis of Multidimensional Poverty in the Republic of Moldova in 2022: Analytical report*. Chișinău, 2024. [accesat: 09.04.2025]. Disponibil: https://ophi.org.uk/Publications/Moldova-MPI-2022ophi.org.uk+1UNDP+1
3. Biroul Organizației Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (UNDP). *IMPLEMENTAREA PROTECȚIEI TEMPORARE ACORDATE PE TERITORIUL REPUBLICII MOLDOVA PERSOANELOR STRĂMUTATE DIN UCRAINA (2024)*. Chișinău: UNDP. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://www.undp.org/moldova/publications/implementarea-protectiei-temporare
4. Biroul Organizației Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (UNDP), OIM, IGM. *Evaluarea Rapidă a Necesităților (RNA) a persoanelor strămutate din Ucraina (Raport Sinteză, 2023)*. Chișinău: UNDP, OIM, IGM. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://data.unhcr.org/rna/moldova/report-sinteza
5. Centrul de Politici și Reforme (CPR). (2024). Alternative Report submitted to the 112th Session (08–26 April 2024) of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://cpr.md/en/2024/02/06/alternative-report-submitted-to-the-112th-session-08-april-26-april-2024-of-theun-committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/
6. CPR Moldova. *Studiu: Integrarea persoanelor refugiate în Republica Moldova și protecția drepturilor acestora (2024)*. Chișinău: CPR Moldova. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://cpr.md/wp-content/uploads/2024/02/Studiu_Integrarea-persoanelor-refugiate-%C3%AEn-Republica-Moldova.pdf
7. Guvernul Poloniei. (2022). Act of 12 March 2022 on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of

Ukraine. *Journal of Laws 2022, item 583*. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2022/en/147320

8. Inspectoratul General pentru Migrație (IGM). *Compendiu statistic al Profilului Migrațional Extins al Republicii Moldova (Exemplu: ediția 2023 sau 2024)*. Chișinău: IGM. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://igm.gov.md/ro/content/compendiu-statistic
9. Inspectoratul General pentru Migrație (IGM). *Raport privind gestionarea eficientă a sistemului național de azil în anul 2024 și revizuirea abordării începând cu 2025*. Chișinău: IGM. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://igm.gov.md/ro/rapoarte-de-activitate
10. Mantu, S., Zwaan, K., & Strik, T. (Eds.). (2023). *The Temporary Protection Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States*. Nijmegen: Centre for Migration Law. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/Mantu.Zwaan.Strik.Temp.Prot.Dir.2023.pdf
11. Ministerul Muncii și Protecției Sociale. (2022). Ordin nr. 21/2022 privind organizarea centrelor de plasament temporar pentru refugiați. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://social.gov.md/wp-content/uploads/2022/03/Regulamentul-de-organizare-%C8%99i-func%C8%9Bionare-a-Centrului-de-plasament-temporarpentru-refugia%C8%9Bi.pdf
12. Oficiul Avocatului Poporului. *Raport privind monitorizarea respectării drepturilor persoanelor refugiate, în contextul conflictului armat din Ucraina*. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://ombudsman.md/wp-content/uploads/2024/07/raport-privind-monitorizarea-respectarii-drepturilor-persoanelor-refugiate-ianuarie-%E2%80%93-iunie-2024.pdf
13. Oficiul Avocatului Poporului. (2024). *Raport tematic: Asigurarea accesului persoanelor ce au nevoie de protecție internațională la punctul de trecere a frontierei aeriene a Republicii Moldova*. [accesat: 15.04.2025]. Disponibil: https://ombudsman.md/wp-content/uploads/2025/04/raport-tematic-asigurarea-accesului-persoanelor-ce-au-nevoie-de-protectie-internationala-la-punctul-de-trecere-a-frontierei-aeriene-a-republicii-moldova-situatia-anului-2024.pdf
14. Proiect de Program național privind migrația, azilul și integrarea pentru anii 2026–2030 (MAI/IGM). [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiect-program-national-migratie
15. Tabac, T. *Eficientizarea mecanismului de gestionare a proceselor migraționale pentru a sprijini dezvoltarea unei piețe a muncii competitive în Republica Moldova*. Teză de doctorat. Chișinău: Academia de Administrare Publică. 2023. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://www.anacec.md/files/Tabac-teza.pdf

16. UNICEF Moldova. *Evaluarea accesului copiilor refugiați la educație și sănătate în Republica Moldova (2023/2024)*. Chișinău: UNICEF. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://www.unicef.org/moldova/rapoarte-refugiati
17. UNHCR Moldova. (2023). *Operational Update: Ukraine Refugee Situation – Republic of Moldova*. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://data.unhcr.org/en/documents/details/10156010
18. UNHCR Moldova. *Planul de răspuns al Republicii Moldova pentru situația refugiaților (RRP) 2024*. Chișinău: UNHCR. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://data.unhcr.org/fr/documents/download/107070

Surse Legislative (Naționale și Internaționale)

19. Consiliul Europei. *Plan de Acțiune/Program de Asistență pentru Republica Moldova (2025–2028)*. [accesat: 05.11.2025]. Disponibil: https://rm.coe.int/ap-rm-ro-2025-2028/1680b477f1
20. Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților și Protocolul adițional din 1967. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=116826&lang=ro
21. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055
22. Cu privire la azilul în Republica Moldova: Lege nr. 270 din 18-12-2008. În: *Monitorul Oficial* nr. 53-54 art. 145. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146837&lang=ro#
23. Cu privire la integrarea străinilor în Republica Moldova: Lege nr. 274 din 27-12-2011. În: *Monitorul Oficial* 31-12-2020 Nr. 372-382 art. 34. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140395&lang=ro
24. Hotărâre nr. 21 din 18.01.2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina (cu modificările ulterioare, inclusiv HG 93/2025). În: *Monitorul Oficial* nr. 21-22 art. 38. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=147272&lang=ro#
25. Hotărâre nr. 658 din 23-09-2022 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a domeniului afacerilor interne pentru anii 2022-2030. În: *Monitorul Oficial* 28-10-2022 Nr.334-341 art. 797. [accesat: 04.11.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=150413&lang=ro#