CZU: 341.43:316.4.063.3 **DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.27**

PROVOCĂRI DE INTEGRARE A PERSOANELOR BENEFICIARE DE PROTECȚIE TEMPORARĂ ÎN SFERA ECONOMICĂ, SOCIALĂ, CULTURALĂ ȘI POLITICĂ[1]

CHALLENGES OF INTEGRATING BENEFICIARIES OF TEMPORARY PROTECTION INTO THE ECONOMIC, SOCIAL, CULTURAL, AND POLITICAL SPHERES

GUIGOV Alexandru
Consilier juridic,
Centrul de Drept al Avocaților Republica Moldova, Chișinău
ORCID: 0009-0001-6632-8864
E-mail: alexguigov@gmail.com

Abstract. *This article explores the key integration challenges of individuals under temporary protection in the Republic of Moldova during the period 2022–2025, against the backdrop of the Ukrainian refugee crisis. The study addresses four fundamental dimensions - economic, social, cultural, and political - based on national and EU legal frameworks, institutional reports, and recent statistical data. While Moldovan authorities have taken prompt measures to activate the temporary protection regime and provide basic services, the lack of a coherent, sustainable integration strategy remains a major concern. The analysis emphasizes the need for an interinstitutional, rights-based approach aligned with the principles of human security and social cohesion. The article concludes with policy recommendations for legal harmonization, institutional consolidation, and enhanced community engagement in support of inclusive integration processes.*

Keywords: *temporary protection, multidimensional integration, displaced persons, fundamental rights, public policies, social inclusion, interinstitutional cooperation, human security*

Rezumat. *Acest articol analizează provocările procesului de integrare a persoanelor beneficiare de protecție temporară în Republica Moldova, cu accent pe perioada 2022–2025, în contextul crizei refugiaților din Ucraina. Sunt examinate patru dimensiuni esențiale ale integrării – economică, socială, culturală și politică – prin prisma cadrului juridic național și european, precum și a datelor statistice și rapoartelor recente ale instituțiilor de stat și ale organizațiilor internaționale. Studiul evidențiază eforturile autorităților de a răspunde rapid prin activarea regimului de protecție temporară și asigurarea accesului la servicii de bază, dar și limitele actuale în implementarea unei strategii durabile de integrare. Se subliniază importanța unei abordări interinstituționale, centrate pe respectarea drepturilor fundamentale și pe consolidarea*

[1] Articolul este elaborat în cadrul subprogramului de cercetare: 01.05.01 *„Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul aderării la Uniunea Europeană: abordări juridice, politologice și sociologice”* și în cadrul proiectului *„Camps and Camp-Like Settings in Urban Environments: Bridging Humanitarian and Development Activities”*, finanțat de SNIS.

securității umane. Articolul formulează recomandări privind armonizarea legislativă, dezvoltarea de mecanisme participative și implicarea comunităților locale în sprijinul unei coeziuni sociale sustenabile.

Cuvinte-cheie: *protecție temporară, integrare multidimensională, persoane strămutate, drepturi fundamentale, politici publice, incluziune socială, cooperare interinstituțională, securitate umană.*

1. Introducere

Actualitatea temei

În ultima perioadă, mobilitatea umană forțată a devenit un element central al agendei internaționale privind protecția drepturilor fundamentale și consolidarea securității umane, determinând tranziția de la intervențiile ad-hoc la regimuri de protecție coordonate și proactive. După izbucnirea conflictului armat din Ucraina, Republica Moldova a evoluat dintr-un stat perceput preponderent ca țară de tranzit sau emigrare într-un stat de primă destinație pentru persoane aflate în căutare de protecție internațională, asumând un rol esențial în arhitectura umanitară a regiunii. Această nouă realitate s-a suprapus peste un context intern caracterizat de instabilități economice persistente și de resurse publice limitate, potrivit analizei recente a sărăciei multidimensionale realizate de Biroul Național de Statistică și UNDP Moldova [1].

Tranziția către un cadru de integrare durabil presupune din partea statului elaborarea unor politici incluzive, aliniate la standardele europene, care să asigure acces echitabil la drepturi și servicii pentru persoanele strămutate. Adoptarea Proiectului Programului Național pentru integrarea etapizată a străinilor în perioada 2025–2027 [2], în corelație cu inițiative internaționale precum *Regional Refugee Response Plan – Moldova Chapter* [3], reflectă angajamentul comun al autorităților și partenerilor externi. În același timp, sondajele recente arată un sprijin semnificativ din partea populației locale, dar și riscuri de tensiuni sociale în absența unei strategii clare și bine aplicate [4].

Gradul de cercetare a temei

Literatura de specialitate internațională a abordat în mod extensiv integrarea refugiaților, abordând-o prin prisma protecției drepturilor omului, a consolidării coeziunii sociale și a Modelului Social European [5]. În contrast, în Republica Moldova, cercetările empirice rămân limitate, concentrându-se preponderent asupra analizei normative, în detrimentul explorării aprofundate a dimensiunilor sociale și culturale ale procesului de incluziune [6]. În acest context, devine evidentă necesitatea realizării unor studii aplicate care să evalueze eficiența mecanismelor existente, dinamica interacțiunii dintre comunitățile gazdă și beneficiarii de protecție temporară, precum și capacitatea statului de a transforma solidaritatea inițial manifestată într-o politică publică coerentă și sustenabilă.

Relevanța și noutatea studiului

Articolul propune o abordare integrată a problematicii integrării persoanelor beneficiare de protecție temporară, analizând patru dimensiuni fundamentale – economică, socială, culturală și politică – prin corelarea cadrului juridic existent cu dinamica proceselor reale observate în teren. Originalitatea cercetării rezidă în focalizarea pe perioada 2022–2025, într-un context moldovenesc relativ puțin explorat la nivel comparativ, dar semnificativ afectat de consecințele crizei din Ucraina. Analiza este fundamentată pe documente oficiale, date statistice și studii de impact realizate de instituții guvernamentale și organizații internaționale.

Scopul cercetării este de a identifica principalele provocări cu care se confruntă Republica Moldova în procesul de integrare a beneficiarilor de protecție temporară și de a propune măsuri viabile pentru armonizarea acestuia cu bunele practici ale Uniunii Europene.

Obiectivele vizează: definirea cadrului conceptual al integrării; evaluarea cadrului legislativ și instituțional aplicabil; identificarea barierelor de ordin practic și perceptional; și formularea de recomandări privind politicile publice.

Ipoteza de lucru pornește de la premisa că, în absența unei strategii coerente de integrare multidimensională, prelungirea regimului de protecție temporară riscă să amplifice fragilități sociale, iar coeziunea între comunitățile gazdă și persoanele strămutate poate deveni vulnerabilă în fața presiunilor socio-economice.

Stadiul cercetărilor în domeniu

Integrarea refugiaților și protecția temporară reprezintă teme frecvent analizate în literatura de specialitate europeană, în special în contextul aplicării Directivei 2001/55/CE, care stabilește standardele minime pentru acordarea protecției temporare în caz de aflux masiv de persoane strămutate [7]. Studiile internaționale au examinat diverse modele de integrare în state membre ale Uniunii Europene, precum Germania, Polonia și România, accentuând aspecte precum accesul la piața muncii, educație, coeziune socială și participare civică [8].

La nivel regional, documentele elaborate de agenții ONU, precum *Regional Refugee Response Plan – Moldova Chapter* și studiile recente ale PNUD, oferă perspective aplicate asupra răspunsului instituțional și comunitar la criza umanitară declanșată de conflictul din Ucraina [9].

În Republica Moldova, cercetările în domeniu sunt fragmentare și sunt reprezentate preponderent de rapoarte instituționale, evaluări recente ale Oficiului Avocatului Poporului [10], precum și studii elaborate de organizații neguvernamentale precum Centrul de Politici și Reforme (CPR) [11]. Aceste lucrări evidențiază provocările și limitele existente în procesul de integrare a refugiaților, subliniind necesitatea unei abordări coordonate și multidimensionale.

Articolul de față contribuie la consolidarea acestor eforturi printr-o analiză complexă și multidimensională a parcursului de incluziune a persoanelor beneficiare de protecție temporară, corelând experiențele internaționale cu contextul normativ

și instituțional național, în vederea formulării de recomandări pentru politici publice eficiente și sustenabile.

2. Metodologie

Lucrarea se fundamentează pe o abordare praxeologică și documentară, specifică cercetării aplicate în domeniul științelor sociale și al politicilor publice. A fost aplicată o metodologie de tip calitativ, bazată pe analiza de conținut a documentelor strategice, a legislației naționale și europene relevante, a rapoartelor oficiale publicate de autorități, agenții ONU și organizații neguvernamentale, precum și a studiilor academice și sondajelor sociologice recente.

Analiza a inclus examinarea unor acte legislative precum Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova [12], Hotărârea Guvernului nr. 21/2022 privind activarea regimului de protecție temporară [13], precum și Directiva 2001/55/CE a Uniunii Europene privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare [7]. De asemenea, au fost analizate politici publice relevante, inclusiv Programul Național privind integrarea etapizată a străinilor pentru perioada 2025–2027 [2], și documente strategice de coordonare internațională, precum *Regional Refugee Response Plan – Moldova Chapter* [9]. În completare, au fost consultate date statistice oficiale furnizate de Inspectoratul General pentru Migrație, precum și informații calitative extrase din sondajele recente privind percepția populației față de refugiați [14].

Această metodologie a permis o reconstrucție coerentă a provocărilor și o analiză critică a capacității instituționale a Republicii Moldova de a susține integrarea pe termen mediu. Având caracter normativ și exploratoriu, cercetarea nu a utilizat metode cantitative directe (interviuri, anchete), ci s-a bazat pe interpretarea surselor documentare oficiale și analitice deja disponibile.

3. Cadrul conceptual și normativ al protecției temporare

3.1. Definirea protecției temporare

În accepțiunea *Legii nr. 270/2008 privind azilul*, protecția temporară constituie o formă de protecție acordată în mod excepțional de statul moldovean în contextul unui aflux masiv de persoane strămutate, care nu se pot întoarce în siguranță în țara de origine sau în țara de reședință obișnuită, necesitând protecție internațională ca urmare a unui conflict armat sau a unei situații de violență generalizată [12].

Regimul protecției temporare, are un caracter colectiv, imediat și limitat în timp, fiind conceput pentru a garanta accesul rapid la un pachet minimal de drepturi și servicii esențiale, fără parcurgerea procedurii de azil. La nivelul Uniunii Europene, protecția temporară este reglementată prin Directiva 2001/55/CE, care stabilește standardele minime aplicabile în contextul unor crize umanitare de amploare [7]. În Republica Moldova, această concepție a fost preluată și reflectată în Legea nr. 270/2008, iar în contextul războiului declanșat în Ucraina, Guvernul Republicii Moldova a activat regimul de protecție temporară prin Hotărârea nr. 21/2022 [13].

Comparativ cu statutul de refugiat sau cu protecția subsidiară, regimul de protecție temporară se remarcă prin câteva trăsături definitorii. În primul rând, aceasta este disponibilă în mod colectiv, nu în urma unei evaluări individuale, ceea ce permite autorităților să acționeze rapid în situații de criză. De asemenea, protecția temporară are un caracter provizoriu, fiind concepută ca o măsură limitată în timp și adaptată unor circumstanțe excepționale. Spre deosebire de protecția subsidiară, ea nu presupune o analiză detaliată a riscului de persecuție pentru fiecare persoană în parte. Totodată, regimul nu implică în mod automat integrarea pe termen lung, deși, în practică, realitățile sociale și durata conflictelor pot determina dezvoltarea unor măsuri progresive de adaptare și sprijin pentru integrarea treptată a beneficiarilor în societățile gazdă.

3.2. Protecția temporară în dreptul comparat

La nivelul UE, Directiva 2001/55/CE a fost activată pentru prima dată în martie 2022, oferind un cadru juridic unitar pentru acordarea protecției temporare [7]. Republica Moldova s-a alăturat statelor membre ale Uniunii Europene care au adoptat măsuri de urgență pentru protejarea persoanelor afectate de conflictul din Ucraina.

În Polonia, reglementările au fost adaptate printr-o lege specială din 12 martie 2022, care conferă cetățenilor ucraineni dreptul de ședere legală, acces la piața muncii, asistență medicală și educație, printr-un sistem simplificat și eficient [17]. Germania a transpus prevederile directivei într-o manieră amplă, prin aplicarea articolului 24 din Legea federală privind șederea, permițând acces imediat la sistemul de asigurări sociale, educație și programe de integrare lingvistică, fără obligativitatea unei analize individuale a fiecărui caz [16]. România a implementat protecția temporară prin Ordonanța de Urgență nr. 15/2022, care reglementează măsuri de sprijin social, acces la locuire, sănătate, educație și locuri de muncă pentru cetățenii ucraineni, în concordanță cu mecanismul european [15].

Aceste exemple evidențiază existența unui nucleu comun de intervenție rapidă, acces facil la servicii esențiale și recunoașterea nevoii de protecție colectivă, chiar dacă nivelul de implementare, resursele disponibile și profunzimea măsurilor de integrare diferă de la un stat la altul. În această dinamică regională, Republica Moldova s-a raliat bunelor practici europene, adaptându-le în mod proporțional la capacitățile instituționale proprii și la particularitățile contextului socio-economic intern.

3.3. Drepturile și obligațiile beneficiarilor

Regimul de protecție temporară acordat în Republica Moldova garantează beneficiarilor un set de drepturi fundamentale, reglementate în mod expres de Legea nr. 270/2008 privind azilul, precum și de actele normative și administrative emise ulterior în contextul crizei umanitare din Ucraina [12], [19]. Printre drepturile esențiale se numără posibilitatea de a rămâne legal pe teritoriul Republicii Moldova pe întreaga

durată a protecției temporare, accesul nerestricționat la piața muncii, fără necesitatea unui permis suplimentar, precum și dreptul la asistență medicală de urgență și la servicii sociale de bază.

Copiii minori ai beneficiarilor au dreptul de a fi înmatriculați în instituțiile publice de învățământ, în condiții similare cu cele oferite cetățenilor moldoveni. În plus, statul, alături de partenerii internaționali, asigură accesul la forme de sprijin material, inclusiv cazare temporară în centre de plasament, hrană, îmbrăcăminte și articole de igienă personală. Informații detaliate despre aceste măsuri sunt disponibile și prin materialele oficiale publicate de Inspectoratul General pentru Migrație, destinate beneficiarilor și partenerilor implicați în implementare [18].

Deși cadrul legislativ nu consacră expres un set de obligații specifice aplicabile beneficiarilor de protecție temporară, în practică aceștia trebuie să respecte legislația națională, să colaboreze cu autoritățile competente pentru înregistrare, actualizarea datelor personale și reînnoirea documentelor, precum și să evite orice comportament care ar putea constitui o amenințare la adresa ordinii publice sau a securității naționale.

Echilibrul între drepturile conferite și responsabilitățile implicite reflectă intenția statului de a menține un cadru de protecție umanitară eficient, în paralel cu asigurarea unui control instituțional adecvat și a unui climat de coeziune socială în condiții de criză.

4. Situația actuală a beneficiarilor în Republica Moldova

De la activarea mecanismului de protecție temporară în Republica Moldova, începând cu luna martie 2023, autoritățile naționale au depus eforturi substanțiale pentru a gestiona un val masiv de persoane strămutate, în special cetățeni ucraineni afectați de conflictul armat. Conform datelor oficiale publicate de Inspectoratul General pentru Migrație, până la 13 ianuarie 2025, s-au preînregistrat pentru protecție temporară 85.421 de persoane, dintre care 66.920 au fost documentate, inclusiv 16.857 de copii minori [14].

Aceste cifre reflectă nu doar amploarea crizei umanitare, ci și capacitatea instituțională a Republicii Moldova de a organiza un răspuns rapid și funcțional în regim de urgență. Majoritatea beneficiarilor sunt cetățeni ucraineni, însă regimul se aplică și membrilor familiilor acestora sau altor categorii eligibile definite de lege. O proporție semnificativă a beneficiarilor - peste 58% - este concentrată în municipiul Chișinău, urmat de orașele Bălți, Cahul, Ungheni și de localități de frontieră, unde infrastructura urbană și prezența organizațiilor internaționale facilitează accesul la servicii esențiale [14].

Pentru a răspunde nevoilor imediate de adăpost, autoritățile au creat o rețea de Centre de Plasament Temporar pentru Refugiați, coordonate la nivel național de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, în colaborare cu autoritățile publice locale, și organizații internaționale, precum UNHCR, IOM [20]. Aceste centre oferă

cazare temporară, hrană, asistență medicală de urgență, consiliere psihosocială și protecție pentru persoanele aflate în situații de vulnerabilitate - în special familii monoparentale, vârstnici, persoane cu dizabilități și indivizi fără mijloace proprii de subzistență. Asistența umanitară, inclusiv distribuția de produse alimentare și non-alimentare, este susținută prin mecanisme guvernamentale și contribuția partenerilor internaționali [21].

Accesul în aceste centre se realizează printr-o procedură simplificată, bazată pe statutul de protecție temporară, însă disponibilitatea este limitată din cauza capacității infrastructurale și a resurselor financiare existente. Cazarea este acordată pentru perioade determinate, cu posibilitatea de prelungire în funcție de evaluarea individuală a fiecărui caz. Totodată, unele centre continuă să se confrunte cu dificultăți persistente, precum supraaglomerarea, condițiile improprii de locuit și lipsa personalului specializat - probleme semnalate în mod repetat în rapoartele publice ale Oficiului Avocatului Poporului [5].

Procesul de integrare a beneficiarilor în comunitate a fost inițial susținut de o reacție puternică de solidaritate din partea populației gazdă, care a contribuit la atenuarea presiunii sociale imediate. Totuși, pe măsură ce șederea acestor persoane se prelungește, în lipsa unei strategii coerente de integrare pe termen mediu și lung, apar riscuri de dezechilibru, în special în zonele în care serviciile publice sunt deja solicitate peste capacitate.

Situația actuală a beneficiarilor de protecție temporară relevă un tablou nuanțat al interacțiunii dintre nevoile umanitare și capacitățile administrative ale statului, constituind astfel baza analitică necesară pentru examinarea aprofundată a provocărilor structurale, sociale și juridice, care vor fi tratate în continuare în cadrul acestui studiu.

5. Provocări și perspective de integrare pe dimensiuni esențiale

5.1. Integrarea economică

Integrarea economică a persoanelor beneficiare de protecție temporară reprezintă una dintre dimensiunile esențiale ale stabilității acestora în societatea gazdă. Accesul la muncă și participarea activă în economie sunt nu doar instrumente de reducere a dependenței de asistența umanitară, ci și modalități eficiente de promovare a autonomiei individuale și de consolidare a coeziunii sociale.

În Republica Moldova, dreptul beneficiarilor de protecție temporară de a lucra este garantat prin Hotărârea Guvernului nr. 21/2023, care prevede în mod expres că aceștia pot activa profesional pe teritoriul țării fără a obține un permis de muncă sau un drept de ședere provizorie în scop de angajare [19]. Acest cadru legal constituie un avantaj formal important față de alte categorii de persoane strămutate. Cu toate acestea, în practică, inserția profesională a beneficiarilor este adesea împiedicată de o serie de obstacole sistemice și sociale.

Printre provocările frecvente se numără dificultățile în recunoașterea oficială a calificărilor profesionale sau a experienței anterioare de muncă. În lipsa unor proce-

duri clare de echivalare a studiilor și competențelor, multe persoane nu pot accesa sectoarele în care aveau deja experiență în țara de origine. Deși există prevederi legale pentru recunoașterea calificărilor, procesul este birocratic, lent și insuficient cunoscut de către beneficiari.

Un alt obstacol îl constituie bariera lingvistică. Deși o parte considerabilă a beneficiarilor sunt vorbitori de rusă, necunoașterea limbii române poate constitui un dezavantaj în accesarea anumitor locuri de muncă din sectorul public sau din domenii care implică interacțiune directă cu publicul ori respectarea unor rigori administrative locale [18]

Totodată, anumite forme de discriminare (directe sau indirecte) au fost semnalate în rapoarte ale organizațiilor societății civile, precum Centrul de Politici și Reforme (CPR), care a documentat obstacolele cu care se confruntă refugiații și solicitanții de protecție internațională în procesul de angajare. Printre dificultățile raportate se numără reticența unor angajatori de a încadra persoane cu statut juridic provizoriu, invocarea presupusei inadaptabilități culturale, dar și atitudini de rezervă pe fondul necunoașterii situației persoanelor strămutate. Deși greu de cuantificat statistic, aceste manifestări creează bariere în accesarea unui loc de muncă stabil și echitabil [11].

Pe de altă parte, există și inițiative de succes. În unele sectoare – în special retail, servicii și construcții – întreprinderi locale au angajat persoane refugiate, oferindu-le cursuri de formare profesională sau sprijin în adaptarea la cerințele locului de muncă. Programele UNHCR, IOM și PNUD, implementate în parteneriat cu autoritățile naționale și locale, au inclus sesiuni de orientare profesională, ateliere de instruire și, în unele cazuri, suport pentru lansarea unor mici afaceri [5].

Cu toate acestea, exemple date rămân izolate și nu pot fi considerate strategii instituționalizate. Integrarea economică durabilă a beneficiarilor de protecție temporară necesită o abordare coordonată, care să combine simplificarea procedurilor administrative, sprijinul lingvistic, accesul real la recunoașterea calificărilor și încurajarea activă a implicării sectorului privat în procesele de angajare.

5.2. Integrarea socială

Integrarea socială a beneficiarilor de protecție temporară în Republica Moldova nu se limitează la garantarea unui set de drepturi fundamentale, ci presupune facilitarea accesului efectiv la servicii publice esențiale, într-un mod echitabil, adaptat nevoilor individuale și susținut instituțional. Deși regimul juridic oferă acces formal la servicii precum sănătate, educație, protecție socială și cazare, realitatea implementării este marcată de provocări structurale, lipsa unei strategii coerente și inegalități regionale semnificative [18], [20].

Accesul la servicii medicale este, în principiu, reglementat prin dreptul garantat la asistență medicală de urgență, iar în anumite cazuri, la servicii de sănătate primară. Totuși, aplicarea acestui drept este adesea obstrucționată de bariere

administrative și instituționale: dificultăți de înregistrare la medicul de familie, lipsa traducătorilor în instituțiile medicale, confuzie privind statutul juridic al beneficiarilor și, în unele cazuri, atitudini rezervate din partea personalului medical [18], [23]. Aceste obstacole afectează cu precădere femeile însărcinate, persoanele vârstnice și cele cu dizabilități, care necesită îngrijire constantă și adaptată vulnerabilităților.

În domeniul educației, Republica Moldova asigură acces necondiționat la învățământul public pentru copiii refugiați, indiferent de statutul juridic sau documentele acestora. În practică, însă, integrarea educațională este influențată de contextul local. În timp ce școlile din Chișinău sau din alte centre urbane dispun de sprijin logistic și parteneriate cu ONG-uri, în mediul rural persistă deficiențe în resurse umane, infrastructură și pregătirea pedagogică pentru lucrul în contexte multiculturale. Lipsa psihologilor școlari, absența formării în educația incluzivă și bariera lingvistică continuă să afecteze integrarea reală a elevilor strămutați [22].

Cazarea beneficiarilor de protecție temporară este asigurată prioritar în Centrele de Plasament Temporar pentru Refugiați, coordonate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, în parteneriat cu autoritățile publice locale și organizații internaționale. Accesul în aceste centre este condiționat de gradul de vulnerabilitate al persoanei (familii monoparentale, vârstnici, persoane cu dizabilități), iar durata cazării este limitată, cu posibilitatea prelungirii în cazuri justificate. Totuși, capacitatea redusă din unele centre, limitează impactul acestor măsuri. În paralel, închirierea de locuințe pe piața liberă rămâne greu accesibilă pentru mulți refugiați, din cauza costurilor ridicate și a reticenței unor proprietari de a încheia contracte legale cu persoane străine [20], [23].

Accesul la servicii sociale este asigurat într-o manieră fragmentară. Deși există instrumente legale pentru acordarea ajutorului material și psihologic, lipsa personalului specializat, birocrația și lipsa corelării între statutul juridic și criteriile administrative generează blocaje. În absența unei platforme funcționale de coordonare între autoritățile centrale, administrațiile locale și societatea civilă, sprijinul variază considerabil în funcție de regiune, lăsând numeroase persoane vulnerabile în afara protecției efective [21].

În acest context, organizațiile neguvernamentale și comunitățile locale joacă un rol esențial în acoperirea lacunelor instituționale. Traducerea, consilierea juridică, activitățile educaționale, suportul psihologic și medierea cu instituțiile statului sunt furnizate în mod constant de ONG-uri cu sprijinul partenerilor internaționali. Cu toate acestea, eforturile societății civile, oricât de valoroase, nu pot substitui un sistem public coerent și bine finanțat. Integrarea socială durabilă a persoanelor beneficiare de protecție temporară presupune dezvoltarea unei strategii naționale integrate, cu măsuri diferențiate în funcție de nivelul de vulnerabilitate, capacitatea administrativă locală și gradul de implicare comunitară.

5.3. Integrarea culturală

Integrarea culturală a persoanelor beneficiare de protecție temporară presupune mai mult decât simpla coabitare într-un spațiu geografic comun. Ea implică un proces complex de adaptare reciprocă, în care refugiații sunt chemați să își regăsească echilibrul identitar într-un nou context socio-cultural, iar comunitățile locale – să manifeste deschidere și receptivitate față de diversitatea adusă de acești noi membri. În esență, integrarea culturală înseamnă cultivarea unei conviețuiri armonioase, bazate pe respect reciproc, incluziune și învățare interculturală.

În cazul Republicii Moldova, contextul lingvistic și cultural favorizează, cel puțin parțial, integrarea inițială a cetățenilor ucraineni. Utilizarea frecventă a limbii ruse în spațiile publice, în administrația locală și în mass-media asigură un grad de familiaritate care reduce stresul comunicării și facilitează accesul la informații esențiale pentru un segment semnificativ al refugiaților [24]. Cu toate acestea, lipsa cunoașterii limbii române constituie un obstacol major în procesul de integrare profundă, afectând accesul la locuri de muncă în sectorul public, interacțiunea cu instituțiile statului, precum și participarea în viața culturală locală [15], [22].

Identitatea culturală a refugiaților este adesea marcată de trauma dezrădăcinării, de pierderea rețelelor sociale și de sentimentul de incertitudine cu privire la viitor. Într-un astfel de cadru, integrarea nu poate fi redusă la adaptare unilaterală; ea necesită mecanisme instituționale de sprijin cultural și civic. Lipsa unor programe structurate de incluziune culturală – cum ar fi cursuri de limbă, ateliere interculturale sau centre comunitare deschise – face ca integrarea să rămână dependentă în mare parte de inițiativele societății civile și de capacitatea individuală de adaptare [11], [24].

Dialogul intercultural la nivel instituțional rămâne slab dezvoltat. Deși unele organizații neguvernamentale și agenții internaționale desfășoară activități punctuale – inclusiv ateliere artistice, programe educaționale bilingve sau evenimente dedicate diversității culturale –, aceste eforturi nu sunt integrate într-o politică publică coerentă de integrare culturală [24], [15]. Lipsa unui cadru strategic și a unei finanțări durabile riscă să mențină comunitățile refugiate într-o zonă de marginalitate simbolică, în care legăturile cu societatea gazdă rămân superficiale.

Mass-media are un rol ambivalent în acest proces. În primele luni ale crizei umanitare, presa națională a reflectat în mod empatic situația refugiaților, contribuind semnificativ la mobilizarea solidarității publice. Ulterior, însă, interesul mediatic a scăzut vizibil, iar în spațiul online au început să se propage tot mai frecvent informații eronate, stereotipuri și suspiciuni cu privire la sprijinul acordat refugiaților. Cercetările recente indică faptul că lipsa de transparență privind alocarea resurselor și proliferarea zvonurilor contribuie la tensiuni sociale și la percepția refugiaților ca beneficiari privilegiați în raport cu populația locală [26]. Absența unor intervenții sistematice din partea autorităților pentru combaterea dezinformării și promovarea unei culturi a incluziunii contribuie la adâncirea acestor percepții negative.

În concluzie, integrarea culturală a persoanelor beneficiare de protecție temporară în Republica Moldova se află într-o etapă incipientă, cu potențial important, dar insuficient valorificat. Este nevoie de măsuri instituționale clare pentru promovarea dialogului intercultural și a incluziunii identitare, cum ar fi: crearea de centre comunitare interculturale, includerea cursurilor gratuite de limbă română în pachetele de sprijin oferite refugiaților, susținerea participării acestora la viața culturală locală și implicarea lor în inițiative civice locale. Astfel de acțiuni nu doar că sprijină integrarea, ci contribuie și la consolidarea coeziunii sociale și la prevenirea apariției clivajelor identitare care, în timp, pot deveni surse de tensiuni sociale.

5.4. Integrarea politică

Integrarea politică a persoanelor beneficiare de protecție temporară este, în mod firesc, limitată de natura juridică a acestui regim – un instrument de criză, conceput pentru protecție imediată și temporară, nu pentru integrare deplină în viața civică sau politică a statului gazdă. Cu toate acestea, în contextul extinderii duratei de ședere a refugiaților, devine tot mai importantă identificarea unor forme complementare de participare, prin care aceste persoane să poată fi consultate în privința deciziilor care le influențează în mod direct viața.

În Republica Moldova, legislația națională nu conferă beneficiarilor de protecție temporară careva drepturi politice. Aceștia nu pot vota, nu pot candida la alegeri și nu pot adera la partide politice. De asemenea, regimul lor juridic provizoriu exclude accesul la funcții publice sau la poziții administrative cu rol decizional [12]. Cu toate acestea, accesul la forme indirecte de participare – cum ar fi implicarea în inițiative civice, consultări publice sau structuri asociative – este, teoretic, permis. În practică însă, aceste oportunități sunt rareori activate sau promovate [11].

Deși există exemple izolate de implicare informală – precum participarea unor membri ai comunității ucrainene la mese rotunde, forumuri tematice sau grupuri de lucru organizate de organizații neguvernamentale –, aceste forme de implicare sunt de regulă sporadice, nestructurate și lipsite de continuitate. Autoritățile locale implică rar, în mod pro-activ, persoanele beneficiare de protecție temporară în procesele decizionale locale privind aspecte esențiale precum locuirea, accesul la educație sau distribuția asistenței umanitare [2].

În lipsa unor canale oficiale de participare, unele persoane apelează la spațiul digital – mass-media, platforme sociale – pentru a-și exprima opiniile sau nemulțumirile. Totuși, acest tip de participare simbolică este slab organizat și de impact limitat, în special din cauza lipsei unei structuri comunitare consolidate. Fragmentarea diasporei ucrainene și lipsa unor mecanisme de reprezentare colectivă afectează vizibil potențialul de mobilizare. Mai mult, discursul de ură și dezinformarea persistentă în mediul online pot duce la stigmatizarea refugiaților și la inhibarea exprimării publice [26].

Experiențele internaționale arată că participarea consultativă a refugiaților – prin consilii civice, comitete comunitare sau implicarea în elaborarea politicilor pu-

blice locale – contribuie semnificativ la prevenirea tensiunilor sociale și la consolidarea încrederii între comunități. Astfel de practici au fost aplicate cu succes în state precum Germania și Polonia, dar și în alte țări europene cu tradiție în incluziunea democratică, precum Suedia [5], însă în Republica Moldova, o abordare de acest tip rămâne, deocamdată, la stadiul de inițiativă izolată.

Pentru a susține coeziunea democratică și incluziunea pe termen mediu, nu este necesară neapărat revizuirea reglementărilor privind drepturile politice, ci mai ales crearea unor spații sigure și funcționale de participare. Refugiații ar trebui să poată contribui, într-un cadru consultativ, la procesele administrative care le privesc – fie prin exprimarea opiniei, fie prin reprezentare civică informală. Acest obiectiv poate fi atins prin inițiative coordonate ale autorităților publice locale, organizațiilor internaționale și societății civile, prin formarea de lideri comunitari, traducerea deciziilor relevante în limba ucraineană și susținerea inițiativelor civice ale refugiaților [3].

6. Analiză comparativă: bune practici internaționale

Criza umanitară declanșată de conflictul armat din Ucraina a determinat o mobilizare regională fără precedent în materie de protecție internațională. Statele membre ale Uniunii Europene au activat, într-un ritm accelerat, mecanismele prevăzute de Directiva 2001/55/CE privind protecția temporară, adaptând dispozițiile europene la realitățile proprii prin acte normative și politici publice cu aplicabilitate imediată. Analiza comparativă a bunelor practici implementate în Polonia, Germania și România oferă repere valoroase pentru optimizarea răspunsului Republicii Moldova la provocările complexe ale integrării beneficiarilor de protecție temporară.

În **Polonia**, reacția legislativă a fost promptă și pragmatică. Prin Legea din 12 martie 2022 privind acordarea de sprijin cetățenilor Ucrainei, statul polonez a conferit automat statut legal tuturor refugiaților ucraineni sosiți după 24 februarie 2022. Persoanele înregistrate au obținut un cod numeric personal (PESEL), care a facilitat accesul imediat la servicii publice precum educația, sănătatea și ocuparea forței de muncă. În plus, au fost introduse mecanisme financiare directe pentru sprijinirea gazdelor și angajatorilor, ceea ce a favorizat o integrare rapidă și eficientă în viața economică și socială a țării [17].

Germania a adoptat o abordare integrativă, centrată pe acordarea imediată și necondiționată a dreptului de ședere și muncă pentru persoanele beneficiare de protecție temporară. Acestea au fost automat incluse în sistemele publice de sănătate, educație și asistență socială, fără o analiză individuală prealabilă. Un element definitoriu al modelului german îl constituie cursurile gratuite de limbă germană și orientare civică, oferite sistematic de Biroul Federal pentru Migrație și Refugiați (BAMF), în parteneriat cu autoritățile landurilor. Aceste măsuri reflectă o viziune holistică asupra integrării, în care componenta lingvistică și culturală este considerată esențială pentru coeziunea socială [16].

În **România**, regimul de protecție temporară a fost reglementat prin Ordonanța de Urgență nr. 15/2022. Aceasta a instituit un set complex de măsuri administrative și sociale, precum accesul imediat la piața muncii, la educație și la sistemul medical. De asemenea, s-au oferit tichete sociale, cazare în centre speciale și subvenții pentru persoanele fizice care au oferit adăpost refugiaților. Deși s-au înregistrat dificultăți logistice, colaborarea eficientă cu organizațiile neguvernamentale și partenerii internaționali a fost esențială în consolidarea unui răspuns funcțional la criza refugiaților [15].

Aceste modele, adaptate diverselor realități socio-politice, prezintă elemente convergente relevante: simplificarea accesului la drepturi, digitalizarea proceselor de înregistrare, descentralizarea sprijinului social și recunoașterea integrării interculturale ca proces esențial. Comparativ, **Republica Moldova**, deși a reușit să stabilească un cadru juridic funcțional pentru protecția temporară, se află încă în etapa consolidării mecanismelor instituționale de integrare. Lipsa unei strategii naționale dedicate, a unui cadru interinstituțional specializat și a resurselor administrative stabile face ca integrarea să fie fragmentată și dependentă în mare măsură de eforturi punctuale și de sprijinul partenerilor externi.

În acest context, experiențele Poloniei, Germaniei și României oferă Republicii Moldova un cadru de inspirație realistă, în funcție de propriile capacități și priorități de dezvoltare. Printre elementele preluabile se numără: utilizarea identificatorilor digitali pentru înregistrare rapidă, facilitarea accesului la cursuri gratuite de limbă română, instituționalizarea dialogului intercultural și crearea de parteneriate durabile cu societatea civilă în vederea sprijinirii inițiativelor comunitare ale refugiaților.

7. Concluzii și recomandări

Integrarea persoanelor beneficiare de protecție temporară în Republica Moldova este o provocare multidimensională, ce depășesc limitele unui răspuns umanitar de urgență. Este vorba despre un proces amplu, care implică participarea activă a instituțiilor publice, a societății civile și a comunităților locale, pentru a asigura condiții de viață demne și șanse reale de incluziune socială.

Pe parcursul ultimilor ani, autoritățile naționale au reușit să gestioneze o criză dificilă, reușind să instituie un regim juridic clar de protecție temporară și să pună în aplicare mecanisme administrative de înregistrare și sprijin. Acest efort a fost remarcabil, ținând cont de resursele disponibile. Totuși, pentru o integrare pe termen mediu și lung, persistă mai multe dificultăți.

Integrarea economică este afectată de lipsa unor programe clare de formare profesională, de barierele lingvistice și de dificultățile legate de recunoașterea calificărilor profesionale. În același timp, accesul la servicii sociale, educaționale și medicale este adesea limitat de capacitatea redusă a instituțiilor publice, mai ales în afara marilor orașe.

În plan cultural, chiar dacă există o apropiere lingvistică pentru o parte dintre refugiați, integrarea este încă slab sprijinită de stat. Nu există programe clare de

învățare a limbii române, iar inițiativele de dialog intercultural sunt puține și dispersate. În lipsa acestora, apare riscul ca o parte dintre refugiați să rămână izolați de comunitățile locale.

Participarea civică și politică a beneficiarilor de protecție temporară este foarte limitată, ceea ce este firesc din perspectiva juridică a acestui regim. Totuși, acest lucru nu înseamnă că vocea acestor persoane trebuie ignorată. Există forme de implicare informală – prin consultare, participare la inițiative locale sau colaborare cu ONG-uri – care pot fi încurajate și dezvoltate.

Experiențele altor state – cum sunt Polonia, Germania și România – arată că este posibil ca refugiații să fie integrați rapid și eficient, atunci când există voință politică și soluții practice: acces la muncă și educație, sprijin pentru învățarea limbii, proceduri simple de înregistrare și implicare în viața comunității [15], [16], [17].

Pentru Republica Moldova, este important ca efortul inițial de primire să se transforme într-o politică clară și coerentă de integrare. Asta înseamnă, printre altele: elaborarea unei strategii naționale în domeniu; organizarea de cursuri de limbă română accesibile pentru refugiați; încurajarea implicării acestora în proiecte comunitare și inițiative locale; sprijinirea formării unor lideri comunitari și asigurarea accesului la informații în limba maternă; precum și garantarea accesului echitabil la servicii publice, indiferent de locul în care trăiesc.

Mai multe organizații internaționale au subliniat, deja, că integrarea nu mai poate fi lăsată doar pe umerii ONG-urilor sau al voluntarilor [2], [3]. Statul trebuie să-și asume acest proces ca pe o parte firească a responsabilității față de persoanele pe care le protejează. În lipsa unor pași clari în această direcție, există riscul ca protecția temporară să devină o soluție de lungă durată, dar fără integrare reală – ceea ce ar duce, în timp, la marginalizare și tensiuni sociale.

Referințe bibliografice și resurse Web:

1. UNDP Moldova. *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
2. Legea nr. 274 din 27 decembrie 2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova și Proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Programului Național privind integrarea etapizată a străinilor în Republica Moldova pentru perioada 2025–2027. Chișinău. [accesat: 10.04.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140395&lang=ro; https://cancelaria.gov.md/ro/content/proiect-de-hotarare-guvernului-pentru-aprobarea-programului-national-privind-integrarea
3. UNHCR Moldova. *Regional Refugee Response Plan – Moldova Chapter 2025–2026*. [accesat: 09.04.2025]. Disponibil: https://data.unhcr.org/en/documents/details/114599
4. UNDP Moldova. *Study on Equality Perceptions and Attitudes in the Republic of*

Moldova (SEPA 2024). Chișinău, 2025. [accesat: 05.04.2025]. Disponibil: https://www.undp.org/moldova/publications/study-equality-perceptions-and-attitudes-republic-moldova
5. Agerholm, H. (2023). *Refugee Integration in the European Union: A Comparative Analysis*. *European Journal of Migration and Law*, 25(1), 45–68.
6. Popescu, A. (2022). *Integrarea refugiaților în Republica Moldova: provocări și perspective*. *Revista de Politici Sociale*, 10(2), 112–129.
7. 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: 05.04.2025]. Disponibil:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055
8. Mantu, S., Zwaan, K., & Strik, T. (Eds.). (2023). *The Temporary Protection Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States*. Centre for Migration Law. [accesat: 07.04.2025]. Disponibil: https://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/Mantu.Zwaan.Strik.Temp.Prot.Dir.2023.pdf
9. UNHCR Moldova. (2024). *Regional Refugee Response Plan – Moldova Chapter*. [accesat: 09.04.2025]. Disponibil: https://data.unhcr.org/en/documents/details/101560
10. 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*. Chișinău. [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
11. 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: 17.04.2025]. Disponibil: https://cpr.md/en/2024/02/06/alternative-report-submitted-to-the-112th-session-08-april-26-april-2024-of-the-un-committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination/
12. Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova. [accesat: 23.04.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136576&lang=ro
13. Hotărârea Guvernului nr. 21/2022 privind activarea regimului de protecție temporară. [accesat: 23.04.2025]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137413&lang=ro
14. Inspectoratul General pentru Migrație. (2025). *Protecția temporară – prioritate pentru Inspectoratul General pentru Migrație în anul 2025*. Chișinău. [accesat: 29.04.2025]. Disponibil: https://igm.gov.md/protectia-temporara-prioritate-pentru-inspectoratul-general-pentru-migratie-in-anul-2025/; Disponibil: https://help.chisinau.md/creste-numarul-de-beneficiari-de-protectie-temporara-in-republica-moldova-peste-58-dintre-beneficiari-sunt-in-municipiul-chisinau/
15. Guvernul României. Ordonanța de urgență nr. 15/2022 privind acordarea de sprijin și protecție persoanelor afectate de conflictul din Ucraina. *Monitorul Oficial al*

României, Partea I, nr. 231 din 8 martie 2022. [accesat: 22.04.2025]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/251954
16. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). (2024). *The Application of the Temporary Protection Directive to Displaced Persons from Ukraine: The German Experience*. [accesat: 08.04.2025]. Disponibil: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/EMNDeutschlandPaper/emn-dp-1-2024-tpd-richtlinie-ukr-ge-fluechtete.pdf
17. Government of Poland. (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: 23.04.2025]. Disponibil: https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2022/en/147320
18. Inspectoratul General pentru Migrație. (2024). *Întrebări frecvente privind protecția temporară*. [accesat: 29.04.2025]. Disponibil: https://igm.gov.md/wp-content/uploads/2024/09/Intrebari-frecvente-PT.pdf
19. Guvernul Republicii Moldova. (2023). *Hotărârea nr. 21/2023 privind implementarea protecției temporare*. [accesat: 21.04.2025]. Disponibil: https://igm.gov.md/wp-content/uploads/2024/04/hg_21_2023_ro-1.pdf
20. Ministerul Muncii și Protecției Sociale. (2022). *Ordin nr. 21/2022 privind organizarea centrelor de plasament temporar pentru refugiați*. [accesat: 25.04.2025]. Disponibil: https://social.gov.md/wp-content/uploads/2022/03/Regulamentul-de-organizare-%C8%99i-func%C8%9Bionare-a-Centrului-de-plasament-temporar-pentru-refugia%C8%9Bi.pdf
21. Guvernul Republicii Moldova. (2022). *Informație privind recepționarea și distribuția ajutoarelor umanitare pentru refugiații din Ucraina*. [accesat: 25.04.2025]. Disponibil: https://gov.md/ro/content/informatie-privind-receptionarea-si-distributia-ajutoarelor-umanitare-pentru-refugiatii-din
22. UNICEF Moldova. (2023). *Education Needs of Ukrainian Refugee Children in Moldova*. [accesat: 25.04.2025]. Disponibil: https://www.unicef.org/moldova/
23. UNHCR Moldova. (2023). *Operational Update: Ukraine Refugee Situation – Republic of Moldova*. [accesat: 23.04.2025]. Disponibil: https://data.unhcr.org/
24. UNHCR Moldova. (2023). UNHCR și Ministerul Culturii promovează dialogul intercultural în Republica Moldova. [accesat: 25.04.2025]. Disponibil: https://www.unhcr.org/md/en/18097-230801.html
25. 25. Council of Europe. (2024). Sixth State Report of the Republic of Moldova on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. [accesat: 29.04.2025]. Disponibil: https://rm.coe.int/6th-sr-moldova-en/1680b51635
26. Internews & UNHCR Moldova. (2024). *Abundență și lipsuri: accesul la informații și bariere în răspunsul la criza refugiaților din Republica Moldova*. [accesat: 29.04.2025]. Disponibil: https://pisa.md/wp-content/uploads/2024/03/Raport_PISA_DCAF_SE_2024_ro-1.pdf