CZU: 341.232:316.4.063.3:314.745.23(478)
DOI: https://doi.org/10.59295/pasfpi2025.32

POLITICI PUBLICE DE INTEGRARE A PERSOANELOR STRĂMUTATE ÎN REPUBLICA MOLDOVA: ÎNTRE SOLIDARITATE SOCIALĂ ȘI PROVOCĂRI INSTITUȚIONALE. STUDIU DE CAZ A PERSOANELOR STRĂMUTATE DIN UCRAINA

PUBLIC POLICIES FOR THE INTEGRATION OF DISPLACED PERSONS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: BETWEEN SOCIAL SOLIDARITY AND INSTITUTIONAL CHALLENGES. CASE STUDY OF THE DISPLACED PERSONS FROM UKRAINE

IAȚCO Mariana
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5424-3759
E-mail: mariana.iatco@usm.md

Abstract. *Faced with the massive arrival of displaced persons, the Moldovan authorities have adopted a series of public policies and measures aimed at providing immediate protection and facilitating the gradual integration of refugees into society. These actions have evolved from short-term emergency solutions to more structured medium-term policies as the war in Ukraine continues. This article analyses how the Republic of Moldova has built over time a legal framework compatible with European standards and has created institutional structures dedicated to asylum and integration. However, administrative capacity and financial resources remain major challenges in a protracted crisis situation, requiring continued support from the international community and a permanent adaptation of domestic policies to the changing number and needs of refugees.*

Keywords**:** *public policies, refugees, temporary protection, sustainable and inclusive integration, social protection, institutional capacity.*

Contextul crizei persoanelor strămutate din Ucraina în Republica Moldova

Războiul de agresiune al Federației Ruse împotriva Ucrainei declanșat în februarie 2022 a generat un val fără precedent de persoane strămutate. Republica Moldova, ca stat vecin, în scurt timp a devenit atât țară de tranzit, cât și gazdă pentru un număr foarte mare de persoane refugiate din Ucraina. Peste 1,8 milioane de persoane au intrat în Republica Moldova de la începutul conflictului, majoritatea continuându-și drumul către Uniunea Europeană [1]. Totuși, un contingent semnificativ a rămas pe teritoriul moldovean: la nivelul lunii februarie 2025 în țară se aflau peste 135.000 de persoane refugiate din Ucraina (în mare parte femei, copii și vârstnici) [2]. Această

cifră reprezintă peste 4,5% din populația Republicii Moldova, țara ajungând să găzduiască cel mai mare număr de persoane refugiate din Ucraina per capita din Europa [3]. Este pentru prima dată când Republica Moldova gestionează un asemenea flux a persoanelor strămutate, astfel testându-și capacitatea instituțională și de reziliență într-un context politic și socio-economic fragil.

Deși Republica Moldova nu este membră a UE și are resurse economice limitate, cu cel mai mic PIB din Europa și continuă să se confrunte cu propriile crize recente (*pandemia COVID-19, seceta din 2020, criza gazelor*) autoritățile și populația au dat dovadă de solidaritate surprinzătoare față de persoanele strămutate din Ucraina. Țara a declarat imediat stare de urgență pe 24 februarie 2022, facilitând astfel accesul liber al persoanelor care fug de război. În primele zile ale crizei, zeci de mii de oameni au sosit, suprasolicitând sistemul național de azil. Însă autoritățile publice, alături de organizațiile internaționale și societatea civilă, au reacționat rapid pentru a oferi asistența de urgență și a crea mecanisme provizorii de protecție.

Solidaritatea publicului a fost, în general, puternică, mai ales în faza inițială a crizei. Majoritatea persoanelor refugiate au fost găzduite în comunitățile locale sau de către familiile moldovene, iar statul, cu sprijinul internațional, a organizat centre de cazare temporară și servicii de bază la punctele de frontieră. Majoritatea dintre persoanele refugiate în Moldova sunt femei și copii, mulți cu vulnerabilități speciale, ceea ce a necesitat eforturi de protecție suplimentare, de exemplu, protecția copiilor neînsoțiți, prevenirea violenței bazate pe gen, asistență medicală pentru vârstnici etc. Pe măsură ce conflictul se prelungește și devine clar că o parte din persoanele strămutate vor rămâne pe termen mediu sau lung, accentul s-a mutat de la asistența umanitară de urgență la integrarea durabilă a acestora în societatea moldovenească.

Articolul de față are ca scop să analizeze modul în care Republica Moldova a trecut de la soluții improvizate și adaptate, la acel moment de criză, la politici publice mai structurate pentru integrarea treptată a persoanelor strămutate, în cazul ucrainenilor. De asemenea articolul a setat ca obiective de cercetare evaluarea cadrului de politici și a măsurilor instituționale adoptate, corelându-le cu standardele relevante ale Consiliului Europei privind drepturile persoanelor strămutate (precum dreptul la viață privată și de familie, interzicerea discriminării, integrarea voluntară și pe termen lung, accesul egal la muncă, educație, sănătate și protecție socială). Totodată, sunt evidențiate bunele practici implementate de autorități și lacunele sau provocările persistente. În final, pe baza acestor constatări și în raport cu standardele europene, sunt formulate recomandări de politici publice pentru consolidarea integrării durabile a persoanelor strămutate în Republica Moldova.

Politici publice și măsuri de integrare a persoanelor strămutate din Ucraina

În fața sosirii masive a persoanelor strămutate, autoritățile moldovenești au adoptat o serie de politici publice și măsuri menite să ofere protecție temporară și să faciliteze integrarea treptată a persoanelor refugiate în societate. Aceste acțiuni

au evoluat pe măsură ce războiul din Ucraina continuă până acum, de la soluții de urgență pe termen scurt la politici mai structurate pe termen mediu.

Una din primele măsuri a fost accesul pe teritoriul național și statutul juridic. Imediat după 24 februarie 2022, Moldova a relaxat condițiile de intrare pentru persoanele venite din zona de război. În baza regimului fără vize existent cu Ucraina, persoanele refugiate au putut intra doar cu documente minime de identitate, beneficiind de excepții speciale instituite prin starea de urgență. Guvernul a permis șederea prelungită peste limita de 90 de zile prevăzută de regimul obișnuit, astfel încât niciun ucrainean/ă nu a fost considerat cu statut neregulamentar pe teritoriul moldovean în această perioadă. De asemenea, din primele săptămâni, s-a acordat dreptul la muncă imediat pentru cetățenii ucraineni, fără necesitatea unui permis de muncă, tocmai pentru a le oferi șansa de a se întreține singuri. Această măsură temporară, luată în absența unui statut formal, a reprezentat un gest inovator de reglementare ce a anticipat elemente ale protecției temporare formale.

Mecanismul de *protecție temporară* a fost formalizat abia în ianuarie 2023, prin Hotărârea de Guvern nr. 21, cu ulterioarele modificări, astfel activând prevederile Legii azilului din 2008 privind protecția temporară. Întârzierea de aproape un an pentru declanșarea oficială a acestui statut special s-a datorat, pe de o parte, politicii inițiale de a acorda oricum protecție de facto (prin măsuri excepționale) și, pe de altă parte, capacităților administrative limitate ale unui stat mic care s-a confruntat brusc cu zeci de mii de refugiați. Odată cu constatarea stabilirii unui număr în creștere de ucraineni în țară, s-a considerat necesar oferirea unui statut juridic sigur și stabil pe durata războiului.

Astfel, de la 1 martie 2023, Republica Moldova a început înregistrarea persoanelor refugiate din Ucraina ca beneficiari ai protecției temporare (PT) pentru o durată inițială de 1 an, cu posibilitatea prelungirii. În conformitate cu prevederile legali, eligibili au fost declarați cetățenii ucraineni (și membrii lor de familie) sosiți după 24 februarie 2022, dar și cei aflați deja în Moldova înainte de această dată, care nu se pot întoarce din cauza războiului, o prevedere mai largă și în conformitate cu standardul UE. Procedural, beneficiarii PT trebuiau să se înregistreze online și ulterior la una din reprezentanțele teritoriale ale Inspectoratul General pentru Migrație (IGM) unde li se eliberează gratuit un document de identitate care atestă dreptul de ședere în baza protecției temporare. Între martie și iunie 2023, peste 8.400 de persoane s-au înregistrat, iar peste 4.500 primiseră deja documentele de protecție temporară la jumătatea lui 2023 [3]. Pentru cei care nu se califică la protecție temporară (de exemplu, cetățeni ai altor țări care nu fugeau din Ucraina), s-a menținut deschis accesul la procedura de azil obișnuită sau la statut de apatrid, astfel s-a evitat situația persoanelor fără nicio formă de protecție legală. În prezent numărul a crescut semnificativ, peste 86 de mii de cetățeni străini au solicitat protecție temporară în Republicii Moldova, din martie 2023, iar peste 2 300 de ucraineni au dobândit cetățenia Republicii Moldova, de la declanșarea războiului în statul vecin [4].

Prin politicile publice adoptate, Republica Moldova s-a aliniat standardelor internaționale și europene prin care a urmărit să ofere persoanelor strămutate din Ucraina un pachet de drepturi cât mai cuprinzător, pentru a le permite o viață demnă și acces la oportunități [5]. Mecanismul protecției temporare instituit de Parlament și implementat de Guvern garantează explicit accesul la piața muncii, la asistență medicală, educație, protecție socială și alte servicii publice pentru ucrainenii strămutați. Concret, beneficiarii PT au dreptul legal de a lucra fără permis de muncă, astfel s-a încercat eliminarea de proceduri birocratice și costurile asociate. Persoanele refugiate pot fi angajate în aceleași condiții ca și cetățenii moldoveni, angajatorii având posibilitatea de a completa forța de muncă cu refugiați. Putem menționa acest aspect evidențiat ca oportunitate, de exemplu, în sectorul IT local, unde companiile au angajat ucraineni cu înaltă calificare[6].

De asemenea, accesul la educație pentru copiii refugiați a fost asigurat prin deschiderea grădinițelor/școlilor publice pentru înscrierea elevilor din Ucraina. Chiar dacă, curricula națională a fost pusă la dispoziție, cu eforturi de acomodare lingvistică (ore de limba română ca limbă străină) și psihologică pentru integrarea copiilor în colectivități, totuși, participarea efectivă a elevilor ucraineni a variat: unii au preferat să continue învățământul online oferit de școli din Ucraina, din cauza barierelor de limbă sau a incertitudinii privind durata ședерii.

De asemenea, una dintre problemele majore este numărul mic de copii ucraineni înscriși în școlile moldovenești. Potrivit datelor furnizate de Ministerul Educației și Cercetării în luna aprilie 2023, din numărul total de copii ucraineni (47 550 de copii) aflați în Moldova, doar aproximativ 4% (1 847 de copii) sunt înscriși oficial în școlile din Moldova [7, p.31]. Una din provocările legate de integrarea în școlile naționale este predarea în limba română, fapt ce a impus o flexibilitate din partea autorităților moldovene, care au permis dublarea traseului educațional (online ucrainean și fizic moldovenesc) sau transferuri între sisteme. Astfel, Republica Moldova demonstrează conformitate cu standardele Consiliului Europei privind accesul universal, inclusiv și neîntrerupt la educație pentru copiii refugiați garantat de art. 17 din Carta Socială Europeană [8].

În ceea ce privește serviciile de sănătate, refugiații beneficiază gratuit de acces la asistență medicală de urgență și primară, în condițiile stabilite de Ministerul Sănătății. Cabinetele medicilor de familie și spitalele publice au primit instrucțiuni să acorde îngrijiri refugiaților, costurile urmând a fi acoperite fie din fondurile de urgență ale statului, fie compensate de donatori internaționali. Accesul la servicii de sănătate indică o aplicare parțială a standardului prevăzut în art. 11 din Carta Socială Europeană, dat fiind că accesul universal și gratuit nu este încă pe deplin asigurat privind dreptul la protecția sănătății [8, art.11].Totuși, asigurarea medicală publică (polița de asigurare) nu este în mod automat acordată; doar cei care se angajează formal sau intră în categoriile vulnerabile pot obține statut de asigurat în sistemul CNAM [7]. Aceasta înseamnă că, deși consultațiile urgente sunt gratuite,

tratamentele specializate sau medicamentele compensate pot fi dificil de accesat pentru refugiații fără venit. Accesul la asistență medicală este o provocare pentru majoritatea persoanelor refugiate. Printre barierele sau dificultățile în accesarea asistenței medicale sunt: bariere lingvistice, lipsa de informații cu privire la modul de accesare a serviciilor, tipurile de servicii disponibile, care deseori se efectuează contra cost. Această situație ridică multe întrebări cu privire la accesibilitatea serviciilor medicale pentru toate categoriile de refugiați.

Pentru segmentul asigurării spațiului de locuit și asistenței sociale, Moldova a operat o combinație de soluții: au fost amenajate centre de cazare temporară (tabere sau spații convertite) pentru cei fără opțiuni de găzduire, unde se oferă cazare, hrană și servicii de bază gratuit. În paralel, mii de persoane refugiate au fost găzduite direct de familii și voluntari moldoveni, statul și partenerii oferind sprijin financiar minimal acestor gazde. Pe de altă parte, inexistența unei politici publice coerente privind locuirea refugiaților conduce la situații de precaritate, similar cu cele observate în alte state europene (ex. Germania), afectând în mod direct demnitatea și stabilitatea acestora. S-a implementat un program de asistență financiară directă (cash assistance) pentru refugiații vulnerabili, derulat de UNHCR și organizații umanitare, aliniat cu nivelul ajutoarelor sociale oferite cetățenilor vulnerabili din Moldova.

Această aliniere a avut scopul de a facilita incluziunea treptată în sistemul național de asistență, fiindcă pe măsură ce donatorii reduc ajutoarele de urgență, refugiații care rămân pot fi înrolați (dacă sunt eligibili) în programele de ajutor social ale statului (cum ar fi ajutorul pentru perioada rece a anului, indemnizații pentru copii etc.). Totodată, autoritățile au încercat să prevină tensiunile sociale asigurându-se că și comunitățile locale vulnerabile beneficiază de sprijin paralel, astfel încât ajutoarele către refugiați să nu fie percepute ca privilegii nemeritate[9].

Un aspect de politică publică demn de menționat ca bună practică este colaborarea strânsă cu sectorul privat și societatea civilă în integrarea refugiaților. Guvernul a recunoscut că nu poate gestiona singur criza, astfel că a facilitat implicarea ONG-urilor locale în oferirea de servicii (consiliere juridică, traduceri, cursuri de limbă, asistență psihologică) și a încurajat inițiativele private. Companiile din Moldova au contribuit nu doar prin donații, dar și prin identificarea de oportunități de angajare pentru ucraineni. S-a evidențiat în particular sectorul IT și outsourcing, unde specialiști ucraineni au fost integrați rapid, acoperind deficitul de forță de muncă din acel domeniu. Această mobilizare public-privată a fost un element cheie subliniat de partenerii internaționali ca exemplu pozitiv de „abordare holistică, întreaga societate" în sprijinul refugiaților[6].

Nu în ultimul rând, Republica Moldova a început să gândească și strategii pe termen lung pentru integrarea străinilor. Un pas important este includerea integrării străinilor și persoanelor refugiate în planificarea națională de dezvoltare. În acest context, Guvernul a elaborat un Mecanism coordonat de integrare treptată a străinilor prin documentul de politică a Programului național privind integrarea etapizată

a străinilor, inclusiv a persoanelor strămutate în Republica Moldova pentru perioada 2025-2027, care vizează și persoanele strămutate din Ucraina[10]. Acest document de politică publică, care urmează să fie operaționalizat, își propune să alinieze politicile sectoriale (educație, sănătate, protecție socială, ocupare) și să includă în mod explicit nevoile refugiaților, asigurându-le accesul echitabil la servicii și oportunități.

Practic, se dorește trecerea de la o abordare predominant umanitară, de urgență, la una de incluziune și dezvoltare, integrând refugiații în eforturile de dezvoltare durabilă ale țării. Un asemenea demers ar putea presupune, de exemplu, includerea copiilor refugiați în strategiile naționale din educație (ex. programe de recuperare lingvistică), facilitarea recunoașterii calificărilor profesionale ucrainene pentru acces pe piața muncii sau extinderea programelor de formare profesională și către străini. Astfel, Republica Moldova demonstrează conformitate cu standardele Consiliului Europei privind accesul universal, inclusiv și neîntrerupt la educație pentru copiii refugiați garantat de art. 17 din Carta Socială Europeană [8].

În ansamblu, politicile și măsurile adoptate de autoritățile moldovene indică o evoluție treptată de la reacție de criză la planificare structurală a integrării. Dacă la început accentul a fost pe asigurarea siguranței imediate și a nevoilor de bază (adăpost, hrană, asistență medicală de urgență), ulterior s-a trecut la acordarea unui statut legal protejat (protecția temporară) cu drepturi extinse, iar acum se fac pași către instituționalizarea integrării pe termen lung. Toate acestea au fost posibile datorită contextelor interne (legiferarea rapidă a mecanismelor de protecție), sprijin extern masiv (financiar și logistic, prin UE, ONU, și alți donatori) și implicarea largă a comunităților locale.

Principalele provocări în procesul de integrare

În pofida eforturilor considerabile și a progreselor realizate, procesul de integrare a persoanelor strămutate din Ucraina în Republica Moldova se confruntă cu multiple provocări, determinate atât de constrângeri structurale ale țării, cât și de specificul populației refugiate. Identificarea acestor dificultăți este primordială pentru a calibra politicile publice și a direcționa resursele către domeniile cele mai problematice. Printre principalele provocări putem enumera:

- **Capacitatea instituțională și resursele limitate**. Moldova rămâne o țară cu resurse financiare reduse și instituții publice adesea suprasolicitate. Integrarea a zeci de mii de refugiați a pus presiune pe sistemele de educație, sănătate și asistență socială, deja subfinanțate și afectate de exodul propriei populații (prin emigrație). Efortul inițial de răspuns a fost susținut în mare măsură de finanțarea internațională; pe termen lung însă, sustenabilitatea integrării depinde de capacitatea statului de a prelua treptat costurile sau de a atrage investiții și proiecte de dezvoltare. Infrastructura socială fragilă – școli, grădinițe, spitale face dificilă extinderea serviciilor pentru un număr sporit de beneficiari fără afectarea calității. Potrivit UNHCR, Moldova are nevoie în continuare de asistență umanitară și suport extern consistent pentru a

asigura accesul tuturor refugiaților la îngrijirile necesare și a evita suprasolicitarea instituțiilor publice[11].

- **Statutul temporar și incertitudinea pe termen lung**. Mecanismul de protecție temporară, deși benefic pe termen scurt, generează incertitudine în rândul refugiaților privind viitorul lor în Moldova. Statutul este acordat pe perioadă determinată (inițial un an, prelungit apoi), conform cadrului legal. Dacă războiul va continua nu este clar ce opțiuni vor avea beneficiarii, fiindcă legea azilului prevede posibilitatea solicitării de azil individual, sau conversia la alte forme de ședere conform Legii privind regimul străinilor, dar un plan concret de tranziție de la protecție temporară la un statut pe termen lung lipsește deocamdată.

Această ambiguitate provoacă anxietate în rândul refugiaților și îngreunează eforturile de integrare, mulți ezită să investească în învățarea limbii sau în căutarea unui loc de muncă stabil dacă nu știu dacă vor putea rămâne legal peste un an. Autoritățile sunt conștiente de această problemă, experții sugerează necesitatea explorării unor soluții precum extinderea suplimentară a protecției temporare sau crearea unui nou statut legal de ședere pentru ucrainenii care nu se pot întoarce, eventual un fel de protecție subsidiară sau permis de ședere umanitară. Gestionarea *„ieșirii”* din protecția temporară devine așadar o provocare majoră, care necesită decizii politice înainte ca termenul-limită să fie atins[3].

- **Integrarea economică și pe piața muncii.** Deși legal persoanele strămutate au drept de muncă deplin, integrarea lor efectivă pe piața muncii întâmpină dificultăți. Barierele lingvistice reprezintă un obstacol semnificativ: cunoașterea limbii române este necesară în multe locuri de muncă, iar majoritatea refugiaților vorbesc ucraineană sau rusă. Moldova fiind o țară bilingvă de facto (română/rusă), mulți ucraineni (în special vorbitorii de rusă) se pot descurca parțial, dar pentru locuri de muncă calificate sau interacțiune cu publicul, învățarea limbii de stat este esențială. Cursurile de limbă organizate de Inspectoratul General pentru Migrație (IGM) sau ONG-uri au acoperit doar o parte din necesar și s-au confruntat cu cerere ridicată. O altă provocare este echivalarea calificărilor și recunoașterea diplomelor obținute în Ucraina. În pofida semnării a Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei privind recunoașterea reciprocă a actelor de studii și a titlurilor științifice, întocmit la Kiev la 25 ianuarie 2025, procedurile birocratice pentru recunoaștere sunt lente, ceea ce face ca profesori, medici, juriști refugiați să nu își poată practica profesiile și să accepte locuri de muncă sub calificarea lor.

Obstacole structurale ale pieței muncii moldovenești sunt resimțite deopotrivă și de refugiați, precum, salariile reduse (care descurajează angajarea), economia informală extinsă (unii refugiați lucrează fără forme legale, deci fără protecție socială) și oferta limitată de locuri de muncă în anumite regiuni. Pentru femeile refugiate, care constituie majoritatea populației apte de muncă intervin și responsabilitățile de îngrijire, multe au copii mici sau trebuie să îngrijească bătrâni, ceea ce le limitează disponibilitatea pentru un job cu normă întreagă. Lipsa creșelor sau accesul limitat

la servicii de îngrijire a copilului amplifică această problemă, devenind o barieră de gen în integrarea pe piața muncii[9].

Conform estimărilor UNHCR, circa 41% dintre adulții refugiați din Moldova nu activează în forța de muncă din cauza responsabilităților de îngrijire, problemelor de sănătate sau altor vulnerabilități[11]. Guvernul, cu sprijin internațional, este îndemnat să adopte măsuri active de ocupare de pildă, includerea refugiaților în programe de stimulare a angajării, cursuri de recalificare profesională și facilitarea accesului la servicii de îngrijire pentru copiii acestora.

- **Integrarea socială și culturală**. Adaptarea persoanelor strămutate la viața cotidiană în Moldova și interacțiunea cu comunitatea locală pot fi îngreunate de diferențe culturale, de limbă și de atitudini. Chiar dacă moldovenii și ucrainenii împărtășesc multe elemente culturale și istorice, există totuși o barieră lingvistică notabilă între vorbitorii de română și cei de ucraineană. În zonele rurale sau în orașele mai mici din Moldova, unde limba rusă nu este la fel de răspândită, refugiații ucraineni pot întâmpina dificultăți de comunicare. Accesul la informații într-o limbă pe care să o înțeleagă toți refugiații a fost identificat ca o problemă: materialele despre drepturile și obligațiile lor, despre proceduri administrative sau oportunități trebuie traduse și diseminate eficient. Un studiu recent a constatat că accesul la informații într-un format accesibil este o provocare – informațiile juridice și practice sunt adesea disponibile doar online sau în limba română, ceea ce face dificil pentru unii refugiați să le înțeleagă și să le utilizeze [7, p.46].

De asemenea, discriminarea și stereotipurile pot apărea, mai ales față de refugiații aparținând unor minorități vulnerabile. Au fost semnalate cazuri de discriminare împotriva refugiaților de etnie romă sau a celor cu dizabilități, care se confruntau deja cu excluziune socială în țara de origine și riscă marginalizarea și în țara gazdă[12]. Gestionarea diferențelor culturale necesită eforturi de ambele părți, pentru localnici sun necesare programe de sensibilizare și încurajarea interacțiunii pozitive (evenimente comunitare mixte, implicarea refugiaților în viața locală); pentru refugiați, programe de orientare socio-culturală despre obiceiurile, limba și legislația Moldovei. Până în prezent, coeziunea socială s-a menținut relativ pozitivă – sondajele arată că percepțiile populației locale față de refugiați sunt în mare parte empatice. Majoritatea moldovenilor - 65% din populația adultă - au o atitudine pozitivă față de persoanele refugiate din Ucraina și doar 7% manifestă o atitudine negativă [14, p.6].

Totuși, există riscul de „oboseală a compasiunii" dacă situația trenează și resursele devin și mai limitate, de aceea autoritățile trebuie să continue să sprijine atât refugiații, cât și comunitățile gazdă afectate, pentru a preveni resentimentele.

- **Protecţia insuficientă a grupurilor vulnerabile**. Printre refugiații ucraineni din Moldova se află subgrupuri cu nevoi speciale, precum copii neînsoțiți, persoane cu dizabilități, persoane în vârstă fără aparținători, femei însărcinate, membri ai comunității LGBTQ+ etc. Asigurarea protecției adecvate pentru aceste categorii s-a dovedit o provocare. Refugiații găzduiți în centrele de plasament (taberele temporare) sunt adesea cei mai vulnerabili, neavând resurse proprii. Studiile arată că viața prelun-

gită în centre colective poate duce la pasivitate și dependență de ajutoare, îngreunând integrarea ulterioară în societate. Mai mult, condițiile din unele centre improvizate nu sunt ideale – s-au raportat situații de aglomerație, lipsa accesibilizării pentru persoanele cu dizabilități, sau dificultăți în menținerea intimității și demnității beneficiarilor[7].

Toate aceste vulnerabilități evidențiază necesitatea ca politicile publice de integrare să fie incluzive și sensibile la nevoile speciale, iar resursele să fie alocate prioritar către cei mai expuși riscurilor. Pe măsură ce criza refugiaților devine una de durată imprevizibilă, planificarea integrării pe termen lung devine o provocare în sine. Fără o viziune coerentă pe termen lung, eforturile riscă să rămână fragmentate. De exemplu, dacă finanțarea internațională scade, iar statul nu are pregătit un plan de preluare graduală a responsabilităților (de la finanțarea asistenței sociale la includerea refugiaților în politicile de ocupare sau de locuire), integritatea sistemului de suport poate fi afectată.

Provocarea este de a trece de la logica de „răspuns de urgență" la cea de „politică publică permanentă" în domeniul migrației și azilului. Integrarea refugiaților ar trebui să fie parte a strategiilor inter-sectoriale (educație, sănătate, dezvoltare economică locală) și să existe mecanisme de monitorizare și evaluare a progresului (de ex. indicatori clari privind rata de angajare a refugiaților, rata de școlarizare a copiilor etc.).

Însă depășirea acestor obstacole ține într-o mare măsură de susținerea continuă din partea comunității locale, regionale și internaționale, precum și de menținerea pe plan intern a unei atitudini deschise și proactive față de refugiați. Moldova, dată fiind dimensiunea și economia sa, nu poate gestiona de una singură integrarea unui număr atât de mare de refugiați fără a-și vulnerabiliza propriile sisteme; de aceea, provocarea integrării este și una de împărțire a responsabilităților la nivel regional și național.

Lacune și aspecte ce necesită îmbunătățire

Deși Republica Moldova are un cadru legal robust (Legea integrării străinilor 274/2011), implementarea practică a multora dintre prevederi lasă de dorit. Un studiu al Centrului de Politici Publice relevă că, deși cadrul legal a fost fortificat și este în linii mari aliniat principiilor internaționale, există restanțe semnificative în aplicarea sa[7]. Resursele financiare și umane dedicate integrării străinilor (precum cursurile de limbă, consilierea profesională, orientarea culturală) sunt insuficiente pentru a acoperi numărul mare de beneficiari. De exemplu, numărul de profesori de limba română ca limbă străină este limitat, iar finanțarea pentru programele de integrare (care oricum erau gândite pentru un flux mult mai mic de refugiați anual, înainte de 2022) a rămas mult sub cele necesare. Este nevoie de investiții financiare, umane sporite și de coordonare inter-instituțională pentru a trece de la intenții legislative la servicii efective livrate pe teren.

Inconsistențe în accesul la servicii sociale și medicale. Cu toate că drepturile refugiaților sunt formal recunoscute, în practică accesul la anumite servicii este neuniform. Această situație reflectă lipsa unor programe țintite sau a adaptării criteriilor sistemului de protecție socială la specificul refugiaților (care poate nu se încadrea-

ză în categoriile de vulnerabilitate definite pentru cetățeni). Similar, în domeniul sănătății, chiar dacă serviciile de urgență sunt asigurate, refugiații nu beneficiază de asigurare medicală publică dacă nu sunt angajați, ceea ce îi lasă descoperiți pentru o serie de servicii (investigații, tratament al bolilor cronice, chirurgie). Aceste inconsistențe creează inechități și pot submina încrederea refugiaților în sistem, deși legal li se spune că au dreptul, practic întâlnesc obstacole.

Lipsa unei strategii integrate de lungă durată până recent. Abia la aproape doi ani de la debutul crizei, autoritățile au început conturarea unei viziuni de termen mai lung (prin mecanismul din Planul 2025-2027). Până atunci, răspunsul a fost preponderent reactiv și pe termen scurt. Întârzierea în planificarea strategică a integrării poate fi considerată o lacună, deoarece oportunitatea de a iniția din timp programe de integrare (chiar din 2022) a fost parțial pierdută.

De asemenea, nu a existat o strategie de comunicare bine structurată către refugiați, ceea ce a lăsat mulți oameni confuzi cu privire la opțiunile lor (ex. unii nu au înțeles diferența între a aplica sau nu pentru protecție temporară, consecințele părăsirii temporare a țării etc.). Lipsa de coordonare inițială între diversele entități (guvern, ONG-uri, agenții ONU) a dus la discrepanțe teritoriale.

Integrarea insuficientă a refugiaților în politicile naționale existente. O altă lacună a fost tendința de a trata problema refugiaților într-un sistem paralel umanitar, separat de sistemele naționale. Deși inevitabil la început (din cauza volumului și specificului crizei), pe termen lung refugiații trebuie integrați în structurile obișnuite, ca școlile, grădinițele publice, pe piața muncii, în programele publice de asigurări.

Or, până de curând, multe soluții au fost concepute ca temporare și paralele (școli separate în centre de refugiați, clinici mobile dedicate refugiaților, distribuții de numerar speciale etc.). Acum, provocarea este ca aceste intervenții paralele să fie transferate/integrate în sistemul public. Lacuna este vizibilă, de exemplu, în lipsa refugiaților din strategiile sectoriale naționale până acum planurile naționale pentru educație, sănătate sau ocupare nu includ ținte sau măsuri dedicate refugiaților. Mecanismul integrării treptate propus în Planul Național de Dezvoltare 2025-2027 vine să corecteze această omisiune, dar implementarea lui va trebui urmărită atent.

Date și evidențe insuficiente pentru politici bazate pe dovezi. Integrarea eficientă necesită colectarea de date statistice și sociale despre populația refugiată, ca de exemplu profil demografic, nivel de educație, competențe profesionale, intenții de ședere sau de întoarcere, probleme întâmpinate etc. La acest capitol, o lacună a fost absența unor evaluări sistematice și timpurii. Deși s-au realizat anumite sondaje (inclusiv de către UNHCR sau OIM), ele au venit relativ târziu. În 2022, autoritățile nu dețineau un tablou clar al competențelor refugiaților, ceea ce a întârziat măsuri precum integrarea și apoi inserția pe piața muncii.

Lipsa de date segmentate (ex. câți refugiați au studii superioare, câți vor să rămână pe termen lung etc.) face dificilă și planificarea scenariilor de viitor în politicile publice. Mai mult, evidența oficială a refugiaților se bazează preponderent

pe cei care s-au înregistrat pentru protecție temporară sau azil; însă au existat mii de refugiați care nu au făcut acest lucru (fie în speranța întoarcerii rapide, fie din necunoaștere) situația lor legală și socio-economică a rămas într-o zonă gri, nefiind bine documentată. Îmbunătățirea colectării de date și monitorizarea atentă a situației refugiaților sunt absolut necesare pentru a putea identifica lacunele și a ajusta politicile publice naționale.

Totuși, bunele practici ale Republicii Moldova, precum reacția umanitară exemplară, acordarea rapidă a drepturilor, parteneriatele solide și evitarea tensiunilor sociale a demonstrat potențialul de leadership pozitiv al unui stat mic în fața unei crize mari. Acestea au fost recunoscute la nivel internațional, Moldova fiind adesea menționată alături de alte țări inovatoare în politici de refugiați precum drept exemplu de generozitate și viziune. Pe de altă parte, lacunele identificate indică domenii unde este nevoie de efort susținut: trecerea de la ad-hoc la planificare strategică, asigurarea finanțării continue, extinderea serviciilor publice și includerea refugiaților în toate sferele societății. Recunoașterea acestor puncte slabe este în sine un pas pozitiv, deoarece permite autorităților și societății civile să lucreze la corectarea lor. În mare măsură, multe dintre aceste lacune sunt de înțeles având în vedere constrângerile obiective (resurse, capacitate) important este ca ele să fie abordate înainte de a se transforma în probleme cronice care să afecteze atât refugiații, cât și comunitatea gazdă.

Concluzii

Criza refugiaților din Ucraina a pus la încercare capacitatea Republicii Moldova de a reacționa rapid și de a dezvolta politici publice eficiente pentru integrarea unui număr mare de persoane strămutate. Răspunsul autorităților naționale, susținut de societatea civilă și partenerii internaționali, a inclus măsuri inovatoare și aliniate bunelor practici europene: de la deschiderea frontierelor și acordarea imediată de drepturi, până la instituirea formală a protecției temporare și inițierea demersurilor de integrare socio-economică. Moldova a demonstrat că, în ciuda constrângerilor economice severe, valorile solidarității și ale protecției umanitare pot prevala, oferind refugiaților ucraineni nu doar un adăpost sigur, ci și oportunitatea de a-și reconstrui viața în demnitate.

Analiza întreprinsă în articol evidențiază însă și multiple provocări care persistă. Integrarea pe termen lung a persoanelor refugiate necesită mai mult decât bunăvoință. Este nevoie de resurse financiare continue, de întărirea capacităților instituționale și de ajustarea politicilor sectoriale ale statului pentru a include nou-veniții. Cadrul legal și de politici există și este în linii mari adecvat, dar implementarea sa trebuie îmbunătățită și extinsă, în special pentru categoriile vulnerabile de refugiați. Persistă lacune în domenii precum accesul integral la servicii de sănătate, asigurarea de soluții de locuințe pe termen lung sau furnizarea de oportunități educaționale și profesionale adaptate. Mai mult, pe măsură ce orizontul de întoarcere în Ucraina rămâne incert, planificarea viitorului statut al persoanelor strămutate devine o problemă

stringentă, dacă războiul se prelungește, va trebui de găsit un mecanism prin care acești oameni să nu rămână într-o prelungită incertitudine legală, ci să poată obține un statut fie de rezident pe termen mai lung, fie de refugiat recunoscut, cu drepturi depline și obligații pe măsură.

Exemplele de bune practici identificate, precum reacția timpurie de acordare a dreptului la muncă, cooperarea eficientă cu agențiile ONU și UE, implicarea comunităților locale și ale sectorului privat, menținerea unui discurs pozitiv și evitarea xenofobiei constituie lecții valoroase. Acestea pot servi ca model și pentru alte țări, demonstrând că și un stat mic poate avea un impact major în gestionarea unei crize a refugiaților dacă acționează cu empatie și pragmatism.

În perspectivele anilor următori, integrarea persoanelor refugiate din Ucraina în Republica Moldova va rămâne un proces în derulare, strâns legat de evoluția războiului. Un scenariu de pace ar însemna probabil repatrierea multora, dar și provocări de reintegrare în Ucraina. Un scenariu de conflict prelungit implică o sedentarizare tot mai accentuată a refugiaților în țara gazdă. Politicile publice naționale trebuie astfel să fie flexibile și reziliente, pregătite pentru ambele eventualități. În oricare scenariu, investiția în capitalul uman al refugiaților (educație, competențe lingvistice, integrare pe piața muncii) este folositoare, fie că se vor întoarce acasă mai pregătiți să contribuie la reconstrucția Ucrainei, fie că vor continua să contribuie la economia și societatea moldovenească, dacă rămân.

Pe termen lung, experiența acestei crize poate stimula Republica Moldova să își modernizeze și consolideze politicile de migrație și azil, dezvoltând un sistem sustenabil, aliniat standardelor UE și ale Consiliului Europei, care să poată face față și altor situații de migrație forțată sau voluntară. Integrarea persoanelor strămutate din Ucraina nu este doar un act de altruism, ci poate deveni și un câștig pentru dezvoltarea Moldovei, dacă este gestionată corect: acești oameni aduc aptitudini, diversitate și legături care, odată valorificate, pot îmbogăți economia și societatea. Pentru ca acest potențial să se realizeze, este esențial angajamentul continuu al statului, sprijinul neîntrerupt al partenerilor internaționali și menținerea solidarității din partea populației gazdă. Într-o lume tot mai marcată de crize ale refugiaților, exemplul Republicii Moldova evidențiază importanța politicilor publice incluzive, curajoase și orientate spre viitor în transformarea unei provocări umanitare într-o oportunitate de progres comun.

Referințe bibliografice:

1. Protecția Temporară: prioritate pentru Inspectoratul General pentru Migrație în anul 2025. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://igm.gov.md/ru/protectia-temporara-prioritate-pentru-inspectoratul-general-pentru-migratie-in-anul-2025/
2. Apostu E. *Numărul refugiaților ucraineni din R. Moldova a crescut cu aproape 20.000 într-un an*. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://moldova.europalibera.org/a/tot-mai-putini-refugiati-ucraineni-raman-in-r-moldova-la-trei-ani-de-la-inceputul-razboiului/33324820.html

3. Wagner V. *Temporary protection for Ukrainians in Moldova: Achievements and challenges – ICMPD*. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: Temporary protection for Ukrainians in Moldova: Achievements and challenges - ICMPD
4. *Peste 86 de mii de cetățeni străini au solicitat protecție temporară în R. Moldova, din martie 2023*. În: Ziarul Național, [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://www.ziarulnational.md/aproape-85-de-mii-de-cetateni-straini-au-solicitat-protectie-temporara-in-r-moldova-din-martie-2023-peste-8-000-de-cereri-de-azil-depuse-in-2024/
5. Issue Paper. *Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies. A comparative assessment in selected Council of Europe member states*. Council of Europe, March 2019
6. Coffey V. *Celebrating Refugee Host Country Leadership: Moldova and Uganda*. Wilson Center. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: Celebrating Refugee Host Country Leadership: Moldova and Uganda | Wilson Center
7. Studiu: *Integrarea persoanelor refugiate în Republica Moldova*. Centrul de Politici Reforme, 2023, p. 30-32, [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://cpr.md/wp-content/uploads/2024/02/Studiu_Integrarea-persoanelor-refugiate-%C3%AEn-Republica-Moldova.pdf
8. Consiliul Europei. *Carta Socială Europeană*, ediție revizuită, [accesat: 02.04.2025]. Disponibil: https://rm.coe.int/168047e170
9. Devon Cone. *Report: Refugees from Ukraine in Romania and Moldova. Refugees International* (octombrie 2022) [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: Preparing for the Unpredictable: Ensuring the Protection and Inclusion of Refugees from Ukraine in Romania and Moldova - Refugees International
10. Programului național privind integrarea etapizată a străinilor, inclusiv a persoanelor strămutate în Republica Moldova pentru perioada 2025-2027. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/236-mai-2025.pdf
11. UNHCR. Moldova: Multi-Year Strategy 2024–2026. (noiembrie 2025), [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/202501/
12. Popenko V. *Segregation and sub-standard living conditions: Romani families stuck in limbo in Moldova*. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://www.errc.org/news/segregation-and-sub-standard-living-conditions-romani-families-stuck-in-limbo-in-moldova
13. Percepții față de persoanele refugiate din Ucraina. Sondaj național efectuat la inițiativa NDI Moldova, Martie 2023. [accesat: 03.04.2025]. Disponibil: https://social.gov.md/wp-content/uploads/2023/04/Studiu-NDI-persoanele-refugiate.pdf
14. Hotărârea Guvernului din 18.01.2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina (Monitorul Oficial, 2023).
15. Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova
16. Legea nr. 274/2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova