Co-funded by
the European Union

REFUGIAȚI

PROVOCĂRI, COOPERARE, INTEGRARE

Co-finanțat de Uniunea Europeană. Opiniile și punctele de vedere exprimate aparțin exclusiv autorului/autorilor și nu reflectă în mod necesar opiniile Uniunii Europene sau ale Fundației pentru Dezvoltarea Sistemului Educațional (FRSE). Atât Uniunea Europeană, cât și FRSE nu pot fi considerate responsabile pentru acestea.

Refugee Youth Support
Community of Practice

CUPRINS

REZUMAT EXECUTIV 2

1. INTRODUCERE 5

3. POLONIA — POLITICI ÎN DOMENIUL MIGRAȚIEI ȘI AZILULUI, SISTEMUL DE PRIMIRE ȘI MĂSURI DE INTEGRARE 14

4. SUEDIA — POLITICI ÎN DOMENIUL MIGRAȚIEI ȘI AZILULUI, SISTEMUL DE PRIMIRE ȘI MĂSURI DE INTEGRARE 21

5. ROMÂNIA — POLITICI ÎN DOMENIUL MIGRAȚIEI ȘI AZILULUI, SISTEMUL DE PRIMIRE ȘI MĂSURI DE INTEGRARE 27

6. ANALIZĂ COMPARATIVĂ — POLONIA, SUEDIA, ROMÂNIA 32

7. BUNE PRACTICI ȘI RECOMANDĂRI 38

8. CONCLUZII ȘI PERSPECTIVE DE VIITOR 45

ANEXE 49

© [2026] [FUNDAȚIA EFORT]

Această publicație este licențiată Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0).

Textul complet aici: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

REZUMAT EXECUTIV

"Refugiați. Provocări, Cooperare, Integrare" — O analiză comparativă a sistemelor de azil și de integrare din Polonia, Suedia, și România

Contextul proiectului

Prezentul raport a fost elaborat în cadrul unui proiect Erasmus+, ce reunește trei țări partenere, respectiv: Polonia (Asociația Centenarul Femeilor- lider proiect și EFORT – Fundația Europeană pentru Reînnoire și Dezvoltare Teritorială), Suedia (More Mosaic) și România (Asociația Novapolis- Centrul de Analize și Inițiative pentru Dezvoltare). Parteneriatul răspunde uneia dintre cele mai presante provocări cu care se confruntă Europa în prezent: primirea și integrarea refugiaților, în special a tinerilor refugiați ucraineni care au fugit din calea războiului ce a escaladat în februarie 2022.

Invazia la scară largă a Ucrainei de către Rusia, a declanșat cea mai amplă criză de strămutare forțată a populației din Europa, de la cel de-Al Doilea Război Mondial până în prezent. Până la începutul anului 2024, au fost înregistrați peste 4 milioane de cetățeni ucraineni pentru protecție temporară în statele membre ale UE. Polonia găzduiește peste 1 milion de refugiați ucraineni, în timp ce Suedia și România au primit, de asemenea, un număr semnificativ de persoane. Fără dubiu, această strămutare fără precedent a pus la încercare solidaritatea europeană, capacitatea instituțională și sistemele de integrare, dezvăluind atât capacitatea remarcabilă de mobilizare, dar și persistența unor lacune sistemice.

Metodologie

Raportul utilizează metodologia cercetării documentare (desk research), combinând analiza sistematică a literaturii de specialitate, analiza documentelor de politici publice și sinteza cercetărilor existente. Sursele primare includ: literatura academică privind integrarea refugiaților; legislația națională și documentele strategice guvernamentale; surse internaționale și ale UE (UNHCR, EUAA, Comisia Europeană); rapoarte de țară AIDA (Asylum Information Database – Baza de date privind informațiile referitoare la azil) elaborate de ECRE și de partenerii naționali; rapoarte de monitorizare ale societății civile și ale organizațiilor neguvernamentale (ONG-uri); precum și studii comparative privind politicile publice.

Principalele constatări

1. Diferite abordări naționale în cadrul comun al UE

Toate cele trei țări funcționează în cadrul Sistemului european comun de azil (SECA), transpunând directivele UE în domeniul azilului și activând Directiva privind protecția temporară pentru cetățenii ucraineni. Cu toate acestea, punerea în aplicare la nivel național relevă diferențe semnificative:

Polonia menține un sistem de azil centralizat, aflat în subordinea Oficiului pentru Străini, cu nouă centre de primire (cinci administrate de entități private și patru de stat), care asigură cazare pentru 1.525 de persoane. În 2024, țara a înregistrat 17.020 de cereri de azil, rata generală de acordare a unei forme de protecție, în urma examinării pe fond a cererilor, fiind de 82%. Programul individual de integrare al Poloniei, cu o durată de 12 luni, oferă sprijin financiar, cursuri de limba polonă și asistență pentru ocuparea unui loc de muncă, deși durata acestuia este frecvent criticată ca fiind insuficientă.

Suedia, considerată în mod tradițional una dintre țările europene cu cele mai generoase politici în domeniul azilului, a adoptat o abordare restrictivă accentuată începând cu Acordul de la Tidö din

octombrie 2022, urmărind în mod explicit reducerea drepturilor solicitanților de azil la „nivelurile minime compatibile cu obligațiile internaționale”. În 2024, Suedia a înregistrat un număr de 9.634 de cereri preliminare de azil, în scădere cu 23% față de 2023, și dispune de șase centre regionale de primire. Programul de integrare, cu o durată de 24 de luni, oferă cursuri de limbă și sprijin pentru ocuparea unui loc de muncă, însă eficacitatea acestuia a fost pusă sub semnul întrebării.

România operează șase centre regionale aflate în subordinea Inspectoratului General pentru Imigrări (IGI), a căror capacitate a fost extinsă cu 540 de locuri în 2024. În același an, țara a înregistrat 2.467 de cereri de azil. O caracteristică distinctivă a României este implicarea operațională semnificativă a Agenției Uniunii Europene pentru Azil (EUAA) începând din luna mai 2023, când experților EUAA li s-a acordat competența de a examina cererile de azil — o formă unică de delegare a exercitării unor atribuții suverane. România a transmis primul Plan național de implementare a Pactului UE privind migrația și azilul, demonstrând o implicare proactivă în pregătirea reformelor viitoare.

2. Condiții de primire: Provocări persistente legate de infrastructură

Izolarea geografică a centrelor de primire este evidențiată ca fiind una dintre cele mai problematice caracteristici comune tuturor celor trei țări. Unitățile de cazare sunt amplasate, în principal, în zone rurale îndepărtate, alese mai degrabă din considerente de eficiență administrativă și de reducere a costurilor decât în funcție de potențialul lor de a favoriza integrarea. Această situație generează excluziune spațială, care îngreunează în mod semnificativ accesul la locuri de muncă, utilizarea serviciilor, integrarea socială și menținerea bunăstării psihologice.

Indemnizațiile financiare pentru cazarea în locuințe private sunt vădit insuficiente în toate cele trei țări. În Polonia, cuantumul acestora nu a fost majorat proporțional cu inflația. În Suedia, indemnizațiile zilnice nu au mai fost majorate din 1994, ceea ce înseamnă peste trei decenii de stagnare nominală. România a înregistrat o extindere semnificativă a capacității de cazare, însă persistă probleme legate de calitatea condițiilor, documentate de Avocatul Poporului în 2024.

3. Cursurile de limbă reprezintă un deficit major

Cunoașterea limbii țării gazdă reprezintă o condiție fundamentală pentru aproape toate dimensiunile integrării — ocuparea unui loc de muncă, educație, acces la servicii medicale și participare socială. Cu toate acestea, oferta de cursuri de limbă rămâne vădit insuficientă în toate cele trei țări.

În Polonia, în ianuarie 2024, doar 316 adulți și 222 de copii participau la cursurile de limbă organizate în centrele de primire. În Suedia, sistemul SFI (Swedish for Immigrants — suedeză pentru imigranți) se confruntă cu timpi de așteptare și cu diferențe de calitate între municipalități. În România, deficitul de finanțare din Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI) în 2023, a perturbat semnificativ desfășurarea cursurilor de limbă, timp de șapte luni.

4. Accesul la educație: implementarea drepturilor copiilor

Toate cele trei țări garantează copiilor solicitanți de azil accesul la educație în condiții echivalente celor aplicabile cetățenilor proprii. Până la jumătatea anului 2024, Suedia a înregistrat o rată remarcabilă de școlarizare de 97,44% în rândul minorilor ucraineni aflați sub protecție temporară (48.767 de copii). În Polonia, în septembrie 2024, erau înscriși 887 de copii solicitanți de azil în 227 de școli și grădinițe. România a înregistrat, de asemenea, o rată ridicată de școlarizare a copiilor ucraineni, datorită procedurilor flexibile și recunoașterii reciproce a documentelor de studii (Legea nr. 23/2024).

5. Evoluții divergente ale politicilor

Direcțiile de evoluție ale politicilor diferă semnificativ: Suedia promovează o abordare restrictivă accentuată, Polonia menține o relativă stabilitate, cu ajustări graduale, iar România se concentrează pe dezvoltarea capacității în cadrul structurilor existente.

Acordul de la Tidö din Suedia, urmărește în mod explicit reducerea drepturilor solicitanților de azil la nivel minim, ceea ce reprezintă o schimbare majoră față de abordarea tradițională a țării, caracterizată printr-o atitudine generoasă față de solicitanții de azil. Această situație ridică întrebări fundamentale cu privire la solidaritatea europeană și la armonizarea standardelor de protecție.

Recomandări cheie (Sinteză)

Raportul formulează 20 de recomandări detaliate, structurate pe opt domenii tematice. Principalele priorități includ:

- Eliminarea izolării geografice prin planificarea strategică a amplasării centrelor, cu prioritate în zonele urbane care oferă oportunități de angajare și un potențial ridicat de integrare
- Asigurarea unor cursuri de limbă națională intensive și de înaltă calitate (minimum 20 de ore pe săptămână, pe o perioadă de 18–24 de luni, cu certificare aliniată la Cadrul european comun de referință pentru limbi [CECRL]).
- Simplificarea procedurilor de recunoaștere a calificărilor, prin adaptarea acestora la nevoile refugiaților (proceduri accelerate, cerințe reduse privind documentele justificative și costuri subvenționate).
- Instituirea unor mecanisme formale de coordonare intersectorială, cu atribuții clar definite și mecanisme de responsabilizare.
- Asigurarea continuității finanțării prin mecanisme-punte în perioadele de tranziție dintre ciclurile de finanțare ale UE.
- Implementarea unui proces sistematic de identificare a vulnerabilităților, însoțit de măsuri de intervenție specializate și adecvate.
- Adoptarea unor strategii naționale cuprinzătoare de integrare, însoțite de planuri de implementare și mecanisme de evaluare.

1. INTRODUCERE

1.1 Context și cadrul proiectului

Prezentul raport, "Refugiați. Provocări, cooperare, integrare," a fost elaborat în cadrul unui parteneriat Erasmus+ în domeniul tineretului (referința proiectului: KA210-YOU-7CD20AF5), care reunește patru organizații partenere din Polonia, Suedia și România, cu scopul de a aborda una dintre cele mai presante provocări umanitare și sociale cu care se confruntă Europa contemporană: primirea și integrarea refugiaților, cu accent deosebit pe tinerii refugiați care fug din calea războiului din Ucraina. Consorțiul proiectului este format din patru organizații cu expertiză complementară și arie de acoperire geografică la nivelul Uniunii Europene:

Asociația Centenarul Femeilor (Polonia) – Coordonator

Cu sediul în Białystok, regiunea Podlasia, asociația a fost înființată pentru a comemora împlinirea a 100 de ani de la dobândirea drepturilor civile de către femeile din Polonia. Asociația urmărește să promoveze comunicarea pozitivă între persoane cu viziuni și interese comune, care își propun să colaboreze pentru consolidarea comunității locale de femei. Organizația desfășoară evenimente educaționale, dezbateri și ateliere de lucru. Principalul său eveniment este o întâlnire informală a femeilor preocupate de inovarea socială și economică în regiunea Podlasia.

EFORT - Fundația Europeană pentru reînnoire și dezvoltare teritorială (Polonia) — Partener

Cu sediul în Kleosin, regiunea Podlasia, EFORT îndeplinește rolul de coordonator al proiectului. Înființată în 2006, fundația se concentrează pe sprijinirea proceselor de dezvoltare socio-economică la nivel local, regional și național, punând un accent deosebit pe facilitarea proiectelor de cooperare transnațională, gestionarea relațiilor cu actorii locali, mobilizarea comunităților și integrarea parteneriatelor intersectoriale. EFORT are o experiență vastă în proiecte Erasmus+ din domeniul tineretului și s-a implicat activ în problematica migrației și a integrării refugiaților, în special după escaladarea conflictului din Ucraina în 2022.

More Mosaic (Suedia) — Partener

Se implică activ în domeniul migrației și integrării în Suedia din 2016, lucrând direct cu migranții nou-sosiți și organizând cursuri de limba suedeză finanțate de Vuxenskolan, un sistem suedez de educație a adulților. Organizația și-a dezvoltat o expertiză semnificativă în lucrul cu comunitățile de refugiați, organizând seminare privind integrarea persoanelor strămutate intern și a refugiaților în comunitățile-gazdă. Aceste activități au condus la elaborarea unor recomandări de politici publice. Organizația menține legături strânse cu grupuri de activiști și organizații neguvernamentale care activează în Europa de Est, precum și cu organizații ucrainene din cadrul Uniunii Europene.

Asociația Novapolis- Centrul de Analize și Inițiative pentru Dezvoltare (România) — Partener

Novapolis contribuie cu o experiență valoroasă dobândită prin implementarea unor proiecte Erasmus+ anterioare, axate pe integrarea refugiaților și incluziune socială, printre care: BOSS „Building A Network To Boost Social Secure Europe", „HER – Consolidarea integrării socio-economice a mamelor cu experiență de migrație" și „SAFE: Conștientizare socială privind experiențele de război". Experiența anterioară a organizației în domeniul protecției refugiaților oferă expertiza necesară pentru abordarea riscurilor privind protecția acestora, acordarea asistenței juridice și a sprijinului psihosocial, facilitarea integrării economice, organizarea cursurilor de limba română, precum și coordonarea cooperării dintre organizațiile societății civile, instituțiile publice și actorii relevanți.

1.2 Necesitate: Răspunsul la cea mai amplă criză a strămutării forțate a populației din Europa, de la cel de-Al Doilea Război Mondial până în prezent

Invazia pe scară largă a Ucrainei de către Rusia, la 24 februarie 2022, a declanșat cea mai amplă și mai rapidă criză a strămutării forțate a populației din Europa de la cel de-Al Doilea Război Mondial până în prezent. În doar câteva săptămâni, milioane de ucraineni — în principal femei, copii și persoane vârstnice — au fugit peste granițe, căutând siguranță în țările vecine și în alte state membre ale Uniunii Europene. Până la începutul anului 2024, peste 4 milioane de cetățeni ucraineni se înregistraseră pentru a beneficia de protecție temporară în statele membre ale UE. Numai Polonia găzduia peste 1 milion de refugiați ucraineni, devenind țara europeană cu cea mai numeroasă populație de persoane strămutate din Ucraina.

Această strămutare fără precedent a pus la încercare, într-o măsură extraordinară, solidaritatea europeană, capacitatea instituțională și sistemele de integrare. Activarea Directivei UE privind protecția temporară pentru prima dată în istoria sa, a marcat un moment de cotitură în politica europeană a azilului, oferind ucrainenilor care fugeau din calea conflictului drepturi imediate de ședere, acces pe piața muncii, drepturi la prestații sociale și acces la educație. Răspunsul european rapid și coordonat a contrastat puternic cu reacțiile la crizele anterioare cu refugiați, demonstrând că atunci când există voință politică, țările europene dispun de o capacitate considerabilă de mobilizare pentru primirea și integrarea refugiaților.

Cu toate acestea, primul val de solidaritate și de intervenții de urgență a făcut treptat loc recunoașterii faptului că strămutarea populației ar putea fi de lungă durată, necesitând tranziția de la gestionarea crizei la dezvoltarea unor programe de integrare durabilă. Provocările au devenit din ce în ce mai evidente: barierele lingvistice care împiedică accesul la angajare și educație; obstacole în recunoașterea calificărilor care împiedică practica profesională; lipsa locuințelor, deoarece aranjamentele private de cazare se dovedesc nesustenabile; tensiunile sistemului educațional care absorb sute de mii de copii; dificultățile de acces la asistență medicală; traumele psihosociale care necesită sprijin specializat; și incertitudinile de finanțare pe măsură ce resursele destinate situațiilor de urgență se reduc.

În plus, răspunsul la criza din Ucraina a scos în evidență diferențe îngrijorătoare în ceea ce privește tratamentul aplicat diferitelor categorii de refugiați în Europa. Primirea rapidă și generoasă acordată ucrainenilor contrastează puternic cu abordările restrictive, violențele de la frontiere și încălcările drepturilor cu care se confruntă solicitanții de azil din Afganistan, Siria, Irak și țările africane. Aceste disparități ridică întrebări fundamentale cu privire la prejudecățile rasiale și culturale în domeniul protecției refugiaților, la politizarea răspunsului umanitar și la măsura în care calitatea protecției ar trebui să depindă de țara de origine, în loc să se bazeze pe principii umanitare universale.

1.3 Obiectivele proiectului

În acest context complex, parteneriatul Erasmus+ a fost conceput pentru a răspunde lacunelor critice în materie de capacitate, cunoștințe și coordonare care afectează integrarea refugiaților, în special a tinerilor refugiați, ale căror nevoi de dezvoltare și perspective de viitor necesită o atenție specializată. Tinerii refugiați se confruntă cu provocări multiple și interconectate: întreruperea parcursului educațional, experiențe traumatizante, separarea de familie și de comunitățile de origine, formarea identității în contexte de strămutare, incertitudinea privind viitorul și tranziția către viața adultă în absența rețelelor de sprijin de care tinerii beneficiază în mod obișnuit.

1.3.1 Obiectivul principal al proiectului

Obiectivul principal este de a consolida capacitatea de sprijin educațional și sistemul de sprijin destinat tinerilor refugiați ucraineni, în trei dimensiuni interconectate:

1. Conștientizare și înțelegere: aprofundarea înțelegerii problematicii refugiaților, a dinamicii migrației forțate, a cadrelor de protecție și a provocărilor legate de integrare în rândul lucrătorilor de tineret, al cadrelor didactice și al altor actori relevanți.
2. Metodologii și resurse de competențe: dezvoltarea și adaptarea metodologiilor educaționale, a abordărilor pedagogice și a instrumentelor practice concepute special pentru activitățile cu tinerii refugiați și pentru sprijinirea acestora.
3. Cadru european de colaborare în rețea: crearea unor cadre comune pentru cooperarea transnațională, schimbul de cunoștințe și dezvoltarea unor abordări coordonate în vederea sprijinirii tinerilor refugiați ucraineni în contexte naționale diferite.

1.3.2 Objective specifice și rezultate așteptate

Proiectul urmărește șase obiective specifice, fiecare contribuind la atingerea obiectivului general:

4. Dezvoltarea instrumentelor de educație interculturală: Crearea unor resurse metodologice practice pentru sprijinirea cadrelor didactice și a educatorilor care lucrează cu tineri refugiați ucraineni, reunite în documentul „Toolkit – Metodologie pentru educația interculturală a tinerilor”
5. Analiză critică și diseminarea cunoștințelor: Furnizarea unor perspective critice, analize și diseminarea cunoștințelor și a bunelor practici privind educația și integrarea refugiaților, prin intermediul prezentului raport și a diverselor canale de informare
6. Consolidarea competențelor educatorilor: Dezvoltarea cunoștințelor, a gradului de conștientizare și a competențelor educatorilor cu privire la practicile, inițiativele și instrumentele referitoare la educația refugiaților, orientarea acestora și mobilizarea lor în vederea unei mai bune integrări sociale și civice.
7. Dezvoltarea competențelor metodologice: Consolidarea competențelor metodologice ale educatorilor din domeniul tineretului pentru utilizarea metodologiilor de educație interculturală în activitățile desfășurate cu tineri proveniți din medii multiculturale.
8. Creșterea gradului de conștientizare și mobilizarea actorilor relevanți: Diseminarea informațiilor privind problematica refugiaților și mobilizarea mediilor educaționale și de sprijin de la nivel local în jurul provocărilor legate de sprijinirea, integrarea și educația refugiaților.
9. Consolidarea capacității partenerilor: Creșterea capacității și a potențialului de acțiune al organizațiilor partenere prin planificarea și implementarea în comun a proiectului, transferul de bune practici și schimbul de cunoștințe privind activitățile de sprijinire a refugiaților.

1.4 Abordare metodologică

Acest raport utilizează metodologia cercetării documentare - o abordare sistematică și structurată pentru analiza cunoștințelor existente, a documentelor de politici și a dovezilor empirice fără a efectua colectarea de date primare. Această abordare a fost selectată pentru capacitatea sa de a sintetiza o gamă largă de dovezi în trei contexte naționale, în cadrul intervalului de timp și a resurselor proiectului, bazându-se în același timp pe monitorizarea și cercetarea extinsă, deja efectuată de organizații specializate precum AIDA/ECRE, UNHCR, EUAA, instituții academice și organizații ale societății civile.

1.4.1 Surse primare și colectarea datelor

Prezenta cercetare are la bază o serie de surse primare și secundare:

- Literatură de specialitate cu privire la integrarea refugiaților, politica de azil și sprijinul educațional pentru populațiile strămutate
- Legislație națională și documente de strategie guvernamentală din Polonia, Suedia și România
- Surse instituționale internaționale și ale UE: rapoarte UNHCR, statistici EUAA privind azilul și Recomandările specifice de țară, comunicările și evaluările Comisiei Europene
- Rapoartele de țară AIDA (Baza de date cu informații privind azilul) produse de ECRE și organizațiile naționale partenere - cea mai cuprinzătoare monitorizare standardizată a sistemelor europene de azil
- Rapoarte de monitorizare ale organizațiilor societăți civile și ONG-uri, publicații anuale și documente de advocacy
- Evaluările realizate de Avocatul Poporului și de către instituții naționale pentru drepturile omului
- Studii comparative de politici și cercetări privind armonizarea procedurii de azil la nivel european

1.4.2 Domeniul de aplicare și limitări

Perioada de referință a raportului acoperă în principal anii 2022–2024, reflectând intervalul în care au fost adoptate măsuri ca răspuns la criza strămutării forțate a populației ucrainene, precum și evoluțiile ulterioare a politicilor publice. Cu toate acestea, analiza structurală a cadrelor juridice și a structurilor instituționale ia în considerare și evoluții istorice pe termen mai lung. Aria geografică a cercetării cuprinde cele trei țări partenere — Polonia, Suedia și România — în contextul mai larg al Uniunii Europene și al protecției internaționale. Limitările inerente metodologiei cercetării documentare includ dependența de calitatea și accesibilitatea documentelor existente, posibile întârzieri în publicarea statisticilor oficiale și capacitatea limitată de a surprinde experiențele individuale complexe, care nu se reflectă în rapoartele statistice agregate. Aceste limitări sunt recunoscute ca fiind caracteristice metodologiei utilizate, subliniindu-se totodată că diversitatea și caracterul sistematic al surselor consultate permit realizarea unei analize cuprinzătoare și fiabile.

1.5 Structura raportului

Prezentul raport este structurat pe 8 capitole, după cum urmează:

- Capitolul 2 analizează cadrul de politici al UE în domeniul migrației și azilului, incluzând Sistemul european comun de azil, Directiva privind protecția temporară și Pactul UE privind migrația și azilul.
- Capitolul 3 prezintă o analiză cuprinzătoare a contextului național din Polonia, a politicilor în domeniul azilului, a sistemului de primire și a măsurilor de integrare.
- Capitolul 4 analizează contextul național din Suedia, respectiv schimbarea semnificativă de orientare a politicilor în urma acordului de la Tidö din 2022
- Capitolul 5 analizează contextul național din România, implicarea Agenției Uniunii Europene pentru Azil și infrastructura de integrare
- Capitolul 6 prezintă o analiză comparativă a celor 3 țări, identificând tendințe comune, diferențe și lecțiile ce reies din experiențele acestora.
- Capitolul 7 sintetizează bune practici și formulează recomandări fundamentate pe dovezi.
- Capitolul 8 prezintă concluziile și perspectivele de viitor.
- Anexele includ materiale suport, precum liste cu actorii relevanți, tabele statistice, un glosar și bibliografie.

2. CADRUL POLITIC AL UE CU PRIVIRE LA MIGRAȚIE ȘI AZIL

2.1 Sistemul European comun de azil (SECA)

2.1.1 Fundamente juridice și directive cheie

Sistemul european comun de azil (SECA) reprezintă cadrul Uniunii Europene pentru armonizarea politicilor și procedurilor de azil în toate statele membre. Fundamentul său juridic se bazează pe articolul 78 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), care prevede dezvoltarea unei politici comune privind azilul, protecția subsidiară și protecția temporară. Ambiția sistemului, așa cum este articulată în Declarația de la Tampere din 1999, a fost de a crea standarde unificate care să garanteze că persoanele care au nevoie de protecție internațională, primesc un tratament consistent, indiferent de statul membru al UE pe care îl abordează.

Arhitectura SECA cuprinde mai multe instrumente juridice interconectate care au evoluat de-a lungul timpului prin mai multe etape. În prima etapă (2000-2005), au fost stabilite directive fundamentale, inclusiv Directiva privind condițiile de primire (2003/9/CE), Regulamentul Dublin (343/2003), Directiva privind calificarea (2004/83/EG) și Directiva privind procedurile de azil (2005/85/EG). A doua etapă (2013-prezent) a marcat reformarea acestor directive, Directiva privind calificarea (2011/95/UE), Directiva privind procedurile (2013/32/UE) și Directiva privind condițiile de primire (2013/33/UE) fiind reformulate prin introducerea unor standarde mai detaliate și a unor garanții de protecție consolidate.

Regulamentul Dublin III (604/2013) a armonizat criteriile de determinare a statului membru responsabil de examinarea cererilor de azil, menținând principiul fundamental potrivit căruia responsabilitatea principală revine țării în care are loc prima intrare neregulamentară pe teritoriul UE. Această prevedere a generat tensiuni politice semnificative privind repartizarea responsabilităților între state, afectând în special țările de la frontierele sudice și estice ale Uniunii.

SECA a fost supus unor critici persistente referitoare la fenomenul de „armonizare în sens descendent” a standardelor de protecție, în cadrul căruia preocupările legate de descurajarea migrației și gestionarea frontierelor au prevalat uneori asupra obiectivului de protecție care stă la baza dreptului internațional al refugiaților.

2.1.2 Pactul privind migrația și azilul. Reforme recente

Noul Pact privind migrația și azilul, prezentat de Comisia Europeană în septembrie 2020, reprezintă cea mai amplă inițiativă de reformă de la instituirea Sistemului european comun de azil (SECA). După ani de negocieri, o parte substanțială a măsurilor prevăzute au fost adoptate oficial în 2024, marcând o schimbare semnificativă în domeniul azilului la nivelul UE. Deși Pactul aduce mai multe elemente inovatoare, acesta se menține în cadrul a ceea ce criticii descriu, drept o „paradigmă a descurajării”.

Regulamentul privind gestionarea azilului și migrației urmărește să înlocuiască sistemul Dublin cu un nou mecanism de responsabilitate și solidaritate, care include relocarea obligatorie a solicitanților de azil și măsuri alternative de solidaritate, precum contribuțiile financiare sau acordarea de sprijin pentru consolidarea capacităților țărilor terțe. Regulamentul privind procedura de screening instituie proceduri premergătoare intrării pe teritoriul UE, desfășurate la frontierele externe, extinzând, ceea ce cercetătorii descriu drept „ficțiunea juridică a extrateritorialității” în guvernanța sistemului de azil.

.

Procedurile la frontiere au fost extinse semnificativ. Regulamentul modificat privind procedurile de azil permite proceduri accelerate la frontieră pentru solicitanții din țări cu rate scăzute de recunoaștere, cu o durată de până la 12 săptămâni care poate fi prelungită la 16 săptămâni. Aceste proceduri ridică întrebări fundamentale cu privire la exercitarea efectivă a dreptului de azil. Calendarul de implementare se extinde până în 2026, statele membre fiind obligate să transpună noile reglementări în legislația națională. Polonia, Suedia și România se află în procesul de elaborare a planurilor naționale de implementare.

2.1.3 Principiile solidarității și împărțirii responsabilității

Principiul solidarității între statele membre, consacrat la articolul 80 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), reprezintă un element fundamental, dar permanent contestat, al Sistemului european comun de azil (SECA).

Atribuirea responsabilității principale, statului membru de prima intrare ilegală, în cadrul sistemului Dublin, a reprezentat o povară disproporționată pentru țările aflate la frontierele de sud și de est ale UE. Încercările de instituire a unor mecanisme obligatorii de relocare au eșuat din cauza opoziției politice a mai multor state membre din Europa Centrală și de Est, evidențiind astfel limitele solidarității europene în practică.

Activarea Directivei privind protecția temporară pentru persoanele care au fugit din Ucraina, în martie 2022, a demonstrat atât potențialul, cât și limitele solidarității UE. Decizia rapidă și unanimă de a acorda protecție imediată, a contrastat puternic cu anii de blocaj politic cu privire la propunerile de reformare a sistemului de azil, demonstrând că solidaritatea poate fi activată atunci când este susținută de un consens politic mai larg și de considerente geopolitice convergente.

2.2 Directiva privind protecția temporară

2.2.1 Context istoric și activarea din 2022

Directiva privind protecția temporară (2001/55/CE) a fost adoptată la 20 iulie 2001, ca urmare a răspunsului Uniunii Europene la criza strămutării populației, provocată de războiul din Kosovo din perioada 1998–1999. Deși a fost adoptată cu peste două decenii în urmă, directiva nu a fost activată în timpul numeroaselor crize umanitare ulterioare, inclusiv în cazul strămutărilor provocate de conflictele din Afganistan, Libia și Siria.

Activarea fără precedent a Directivei privind protecția temporară la 4 martie 2022 — la doar câteva zile după invazia pe scară largă a Ucrainei de către Rusia — a marcat un moment de cotitură în politica de azil a UE. Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului a avut loc, datorită afluxului masiv de persoane strămutate din Ucraina și a declanșat acordarea protecției temporare pentru o perioadă inițială de un an, prelungită ulterior de mai multe ori. Până în octombrie 2024, aproximativ 4,2 milioane de persoane strămutate din Ucraina se aflau sub protecție temporară în statele membre ale UE, Polonia (983.880), Germania (1.140.705) și Cehia (379.370) găzduind cei mai mulți refugiați ucraineni.

Factori cheie care au condus la activarea Directivei după două decenii de inactivitate

Amploarea fără precedent și ritmul accelerat al strămutărilor au generat nevoi urgente de intervenție, cărora mecanismele existente nu le puteau face față în mod adecvat. Formarea unui consens politic larg la nivelul statelor membre, favorizat de poziția comună față de agresiunea Rusiei și de proximitatea geografică a conflictului, a contribuit la depășirea rezervelor manifestate anterior.

Componența demografică a persoanelor strămutate — majoritatea femei și copii, în contextul obligațiilor de serviciu militar ale bărbaților ucraineni — precum și existența unui acord de liberalizare a vizelor între Ucraina și UE, au influențat modul în care a fost conceput răspunsul european. În mod crucial, activarea a demonstrat că obstacolele tehnice și operaționale menționate anterior ca bariere, pot fi depășite atunci când există voință politică.

2.2.2 Dispoziții legale și drepturile beneficiarilor

Directiva privind protecția temporară conferă beneficiarilor un set cuprinzător de drepturi, care, deși sunt limitate în timp, depășesc drepturile de care beneficiază în general, solicitanții de azil în cadrul procedurilor obișnuite ale Sistemului european comun de azil (SECA). Decizia Consiliului de punere în aplicare a Directivei, vizează trei categorii principale de persoane: cetățenii ucraineni care aveau reședința în Ucraina înainte de 24 februarie 2022; apatrizii și cetățenii țărilor terțe care beneficiau de protecție internațională sau de o formă echivalentă de protecție națională în Ucraina, înainte de această dată; membrii de familie ai persoanelor din aceste categorii.

Drepturile conferite în cadrul protecției temporare includ: permise de ședere valabile pe întreaga durată a protecției; informare cu privire la regimul de protecție; documente de identificare; accesul la piața muncii în conformitate cu normele naționale aplicabile acesteia; cazare adecvată sau mijloace pentru obținerea unei locuințe; asistență socială sau mijloace de subzistență în cazul persoanelor care nu dispun de resurse suficiente; asistență medicală, inclusiv îngrijiri de urgență și tratamente esențiale; accesul la educație pentru persoanele cu vârsta sub 18 ani; precum și drepturi limitate privind reîntregirea familiei.

2.2.3 Implementarea Directivei în țările partenere

Implementarea Directivei privind protecția temporară în Polonia, Suedia și România, evidențiază modul în care un cadru comun al UE generează rezultate diferite la nivel național. Polonia a adoptat Legea specială privind asistența acordată cetățenilor ucraineni (12 martie 2022), instituind un cadru paralel care acordă drepturi ce depășesc cerințele standard privind protecția temporară. Modificările ulterioare, introduse în mai 2024, au stabilit cerințe mai stricte, reflectând presiunile bugetare. Suedia a extins sfera de aplicare a protecției temporare prin capitolul 21 din Legea privind străinii și a adoptat mai multe decizii prin care au fost extinse criteriile de eligibilitate. România a implementat protecția temporară în paralel cu sistemul obișnuit de azil, beneficiind de o implicare semnificativă din partea Agenției Uniunii Europene pentru Azil (EUAA), în sprijinul consolidării capacității de procesare a cererilor.

2.3 EU Mecanisme de finanțare și sprijin din partea UE

2.3.1 Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI)

Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI), reprezintă principalul instrument de finanțare al UE pentru politicile în domeniul azilului și migrației, oferind resurse substanțiale pentru infrastructura de primire, programe de integrare și de consolidare a capacităților. Programul FAMI pentru perioada 2021–2027 alocă fonduri semnificativ mai mari comparativ cu perioada precedentă, reflectând amploarea provocărilor generate de strămutarea populației. Programele naționale pun în aplicare prioritățile FAMI prin gestionare directă și gestionare partajată, statele membre elaborând programe naționale care sunt supuse aprobării Comisiei Europene.

În contextul țărilor partenere, FAMI a sprijinit: îmbunătățirile centrelor de recepție din Polonia și a serviciilor de integrare oferite de către ONG-uri; sistemele de formare lingvistică și programele de integrare din Suedia; precum și extinderea capacității de primire și furnizarea serviciilor de integrare prin intermediul ONG-urilor în România. Rata remarcabilă de absorbție de 97,5% înregistrată de România în cadrul programului FAMI 2014–2020, prin implementarea a 184 de proiecte, demonstrează o capacitate solidă de implementare. În același timp, decalajul de șapte luni dintre ciclurile de finanțare din perioada 2023–2024 evidențiază dificultăți legate de gestionarea tranziției între perioadele de finanțare, care necesită o atenție sporită.

2.3.2 Politica de coeziune și Platforma de solidaritate cu Ucraina

Pe lângă FAMI, au fost utilizate și alte instrumente de coeziune ale politicii UE pentru a sprijini primirea și integrarea refugiaților —precum Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) și Fondul social european+ (FSE+). Inițiativele CARE (Acțiunea de coeziune pentru refugiații din Europa) și FAST-CARE ale UE au permis statelor membre să utilizeze fondurile de coeziune în mod flexibil pentru a oferi sprijin refugiaților ucraineni. Polonia și România sunt două dintre țările care au avut parte de flexibilitate în utilizarea acestor programe.

Înființată în martie 2022, Platforma de solidaritate cu Ucraina, asigură coordonarea la nivelul Uniunii Europene, cu privire la sprijinul destinat Ucrainei și a persoanelor strămutate din această țară. Totodată, facilitează schimbul de informații între statele membre, instituțiile europene și organizațiile internaționale privind capacitățile de primire, nevoile identificate și resursele disponibile. Această platformă a permis o coordonare fără precedent, evidențiind totodată lacunele existente în ceea ce privește colectarea sistematică a datelor și schimbul de informații referitoare la rezultatele obținute în materie de protecție.

2.4 Strategii de integrare europeană

2.4.1 Recunoașterea calificărilor și a certificărilor profesionale

Recunoașterea calificărilor obținute în străinătate — diplome academice și certificări profesionale — reprezintă unul dintre cele mai semnificative bariere în calea integrării refugiaților, întrucât condiționează accesul acestora la locuri de muncă corespunzătoare competențelor reale și pregătirii profesionale anterioare. Cadrul Procesului de la Bologna al UE privind recunoașterea calificărilor academice și Cadrul european al calificărilor (CEC) oferă repere comune în acest domeniu, însă deciziile cu privire la recunoașterea calificărilor rămân prerogative naționale, statele membre aplicând proceduri distincte și cerințe diferite în materie de documente și criterii de evaluare.

În cazul refugiaților și al solicitanților de azil, procedurile standard de recunoaștere a calificărilor generează obstacole specifice: documentele justificative pot fi indisponibile din cauza circumstanțelor strămutării; instituțiile de învățământ din țările de origine pot fi inaccesibile pentru verificarea acestora; taxele și procedurile administrative pot fi prohibitive; iar procedurile pot presupune existența unui statut juridic stabil, incompatibil cu situația precară a solicitanților de azil.

Pașaportul european al calificărilor pentru refugiați (EQPR), elaborat de Consiliul Europei, oferă o abordare standardizată pentru evaluarea calificărilor atunci când documentele justificative nu sunt disponibile, însă utilizarea acestui instrument rămâne limitată în țările partenere.

2.4.2 Cursuri de limbă și integrarea pe piața muncii

Cadrul european de politici privind integrarea, subliniază importanța esențială a învățării limbii țării gazdă pentru reușita procesului de integrare. Atât Agenda europeană pentru integrarea resortisanților țărilor terțe (2011), cât și planurile de acțiune adoptate ulterior, evidențiază drept o prioritate investițiile în programele de formare lingvistică. Cu toate acestea, instrumentele UE oferă în principal sprijin pentru coordonare și finanțare, în timp ce organizarea și furnizarea efectivă a cursurilor de limbă națională rămân în responsabilitatea statelor membre. Această situație generează diferențe semnificative între state în ceea ce privește calitatea, disponibilitatea și durata programelor de formare lingvistică.

Integrarea pe piața muncii a devenit o prioritate tot mai importantă în agenda de politici a Uniunii Europene, fiind abordată prin instrumente precum Pilonul european al drepturilor sociale, Planul de acțiune privind integrarea și incluziunea pentru perioada 2021–2027, precum și prin inițiative dedicate recunoașterii competențelor și facilitării accesului la piața muncii. Înființată în 2019, Autoritatea Europeană a Muncii (ELA) sprijină cooperarea dintre statele membre în ceea ce privește mobilitatea lucrătorilor și coordonarea sistemelor de securitate socială. Aceste cadre oferă repere importante pentru elaborarea și aplicarea politicilor, însă impactul lor concret depinde de modul în care sunt puse în aplicare la nivel național. Acest lucru explică persistența diferențelor dintre obiectivele asumate la nivelul UE și rezultatele obținute în practică în țările partenere.

3. POLONIA — POLITICI ÎN DOMENIUL MIGRAȚIEI ȘI AZILULUI, SISTEMUL DE PRIMIRE ȘI MĂSURI DE INTEGRARE

3.1 Cadrul juridic și instituțional

3.1.1 Legislație primară și cadru de reglementare

Cadrul legislativ al Poloniei în domeniul azilului și migrației, se bazează pe doi piloni legislativi principali: Legea din 13 iunie 2003 privind acordarea protecției străinilor pe teritoriul Republicii Polone (Legea privind protecția) și Legea din 12 decembrie 2013 privind străinii. Aceste instrumente transpun directivele UE, inclusiv directivele privind calificarea, procedurile și condițiile de primire, stabilind în același timp proceduri specifice contextului național al Poloniei.

Ca răspuns la invazia pe scară largă a Ucrainei de către Rusia, începută la 24 februarie 2022, Polonia a adoptat, la 12 martie 2022, Legea specială privind asistența acordată cetățenilor ucraineni, prin care a instituit un mecanism distinct de protecție temporară, complementar sistemului național de azil. Legea specială a depășit sfera unei simple transpuneri a mecanismului european de protecție temporară, reglementând mecanisme de finanțare, dispoziții referitoare la cetățenii polonezi care se întorc din Ucraina și beneficii specifice, precum sisteme simplificate de înregistrare, acces imediat la asistență socială și asistență medicală care depășeau cerințele standard.

Modificările legislative adoptate ulterior, în special reforma amplă din 15 mai 2024, au înăsprit condițiile de acordare a sprijinului, reflectând orientarea politicilor către stimularea integrării și, totodată, limitarea presiunilor asupra bugetului public. Noile prevederi au vizat introducerea obligativității prezentării unui document de călătorie valabil pentru înregistrare, înregistrarea imediat după sosire, scurtarea termenelor de notificare a angajării, eliminarea sprijinului financiar acordat proprietarilor care găzduiau cetățeni ucraineni, precum și condiționarea acordării prestațiilor sociale de participarea copiilor ucraineni la cursurile școlare.

3.1.2 Arhitectura instituțională și autorități competente

Oficiul pentru Străini (Urząd do Spraw Cudzoziemców), aflat în subordinea Ministerului de Interne și Administrației, reprezintă autoritatea centrală responsabilă de gestionarea sistemului de azil din Polonia. Acesta are atribuții privind examinarea cererilor de azil, acordarea sau refuzarea protecției, administrarea centrelor de primire, coordonarea asistenței materiale și implementarea programelor de integrare. În 2024, numărul angajaților Oficiului și capacitatea acestuia de a-și îndeplini atribuțiile au fost considerate insuficiente în raport cu cerințele operaționale.

Poliția de Frontieră (Straż Graniczna) are un rol esențial în prima linie de intervenție, fiind responsabilă de preluarea cererilor de azil la frontieră, pe teritoriul Poloniei sau în centrele de detenție. Ofițerii Poliției de Frontieră efectuează înregistrarea inițială și furnizează informații privind procedurile de azil în 24 de limbi.

Consiliul pentru Refugiați (Rada do Spraw Uchodźców) este organismul administrativ și a doua instanță competentă să examineze contestațiile formulate împotriva deciziilor adoptate în primă instanță.

Pe lângă instituțiile guvernamentale, sistemul de azil din Polonia se bazează în mare măsură pe contribuția organizațiilor neguvernamentale. Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului (Helsinki Foundation for Human Rights – HFHR) oferă asistență juridică și desfășoară activități de monitorizare, iar Asociația pentru Intervenție Juridică (Association for Legal Intervention – SIP) furnizează servicii

gratuite de asistență juridică. UNHCR Polonia își desfășoară activitatea în mod constant prin organizarea de sesiuni de formare, furnizarea de servicii destinate persoanelor vulnerabile și asigurarea unor ore de consultații la Centrul Multicultural din Varșovia. Aceste organizații contribuie la acoperirea unor lacune esențiale în furnizarea serviciilor de către stat, în special în ceea ce privește reprezentarea juridică și serviciile specializate destinate grupurilor vulnerabile.

3.1.3 Prezentare statistică

În cursul anului 2024, în Polonia au fost depuse 17.020 de cereri de azil, dintre care 14.571 au reprezentat cereri inițiale, iar 2.449 au fost cereri ulterioare. La sfârșitul anului, respectiv la 31 decembrie 2024, sistemul de azil polonez includea 17.019 persoane: 14.202 de solicitanți adulți, 2.520 de copii însoțiți și 297 de minori neînsoțiți. În același an, rata de acordare a protecției în urma examinării pe fond a cererilor de azil a fost de 82%. În cazul cetățenilor belaruși, rata de recunoaștere a statutului de refugiat a atins 94%, reflectând evaluarea autorităților poloneze privind gravitatea represiunii politice din Belarus în contextul alegerilor prezidențiale fraudate din 2020.

Grup național	Aplicanți (2024)	Rată de recunoaștere
Belaruși	Cel mai mare grup	94%
Ucraineni	~65% aplicanți	Variabil
Ruși (incl. ceceni)	985 aplicații	~20% refugiați
General (toate naționalitățile)	17,020 total	82% acordate de drept

3.2 Sistemul de primire: Infrastructură și condiții materiale

3.2.1 Rețeaua centrelor de primire și capacitatea acestora

În decembrie 2024, rețeaua de primire din Polonia cuprindea nouă centre, însumând 1.525 de locuri. Dintre acestea, două erau centre de primire inițială — Podkowa Leśna-Dębak și Biała Podlaska — iar celelalte șapte erau centre de cazare, situate în Białystok, Czerwony Bór, Bezwola, Łuków, Kolonia-Horbów, Grupa și Linin. Pe parcursul anului 2024, gradul de ocupare a acestor centre a rămas considerabil sub nivelul capacității disponibile, evoluție asociată stabilității relative a numărului de cereri, eficientizării procedurilor de examinare și extinderii infrastructurii de cazare. Totodată, administrarea a cinci dintre cele nouă centre a fost încredințată unor operatori privați, aspect care suscită preocupări legate de menținerea unor standarde unitare de calitate, asigurarea unei supravegheri adecvate și concilierea intereselor economice ale operatorilor cu obiectivele de protecție a refugiaților.

Izolarea geografică reprezintă cea mai răspândită problemă a sistemului de primire, semnalată atât de organizațiile neguvernamentale, cât și de persoanele cazate în centre. Șapte dintre cele nouă centre sunt situate în sate izolate — printre care Bezwola, descris de rezidenți ca fiind „în mijlocul pădurii” — departe de oportunitățile de angajare, serviciile de asistență juridică, unitățile medicale, serviciile sociale și activitățile culturale. Durata medie a ședерii în centrele de cazare, cuprinsă între 47 și 96 de

zile, îi menține pe solicitanții de azil într-o stare de izolare prelungită, cu efecte negative asupra bunăstării psihologice și a capacității de integrare.

3.2.2 Condiții materiale și nivel de trai

Condițiile din centrele de primire din Polonia variază de la standarde îmbunătățite, în urma renovărilor recente, până la condiții necorespunzătoare, caracterizate prin infestări cu dăunători, încălzire insuficientă și intimitate limitată. Centrele asigură cazare în camere mobilate, mese zilnice, produse de igienă de bază și acces la servicii medicale. Cu toate acestea, familiile sunt cazate, de regulă, în camere comune, fără dormitoare separate sau bucătării proprii, iar utilizarea în comun a băilor și bucătăriilor contribuie la supraaglomerare. Solicitanții de azil semnalează în mod constant probleme precum infestările cu ploșnițe, curățenia insuficientă, instalații și dotări defecte, precum și lipsa intimității — condiții deosebit de problematice în cazul șederilor prelungite.

Cuantumul indemnizațiilor acordate solicitanților de azil care aleg să locuiască în spații de cazare private nu a fost ajustat în raport cu rata inflației, astfel că acestea nu mai acoperă costurile închirierii unei locuințe, nici măcar în orașele mai mici. În aceste condiții, solicitanții de azil ajung să depindă de soluții de locuire colectivă, adesea supraaglomerate, de închirieri prin intermediul pieței informale sau de sprijinul oferit de organizațiile neguvernamentale. În ceea ce privește cetățenii ucraineni aflați sub protecție temporară, eliminarea sprijinului financiar destinat proprietarilor care îi găzduiau, în urma modificărilor legislative din mai 2024, a restrâns posibilitățile de cazare în mediul privat și a accentuat presiunea asupra centrelor de primire.

3.3 Principalii actori implicați și cooperare instituțională

3.3.1 Instituții guvernamentale

Gestionarea sistemului de azil din Polonia presupune implicarea mai multor instituții publice, însă asigurarea unei coordonări eficiente între acestea rămâne o dificultate persistentă. Ministerul de Interne și Administrație definește orientările generale ale politicilor din acest domeniu, în timp ce Oficiul pentru Străini răspunde de administrarea procedurilor de azil și a sistemului de primire. Poliția de Frontieră are atribuții privind controlul frontierelor și preluarea inițială a solicitanților de azil. La nivel teritorial, autoritățile regionale și locale — voievodatele și municipalitățile — asigură implementarea măsurilor referitoare la educație, servicii medicale și protecție socială. Totodată, Ministerul Educației și Științei coordonează procesul de integrare educațională, iar Ministerul Familiei și Politicii Sociale gestionează programele de sprijin destinate integrării.

Cooperarea dintre ministere este asigurată, în principal, prin Echipa interministerială pentru migrație, constituită pentru a coordona politicile din acest domeniu la nivel intersectorial. Cu toate acestea, colaborarea instituțională se bazează în continuare, în mare măsură, pe mecanisme informale, în absența unei delimitări suficient de clare a responsabilităților și a unor proceduri sistematice pentru schimbul de informații. Această lipsă de coordonare favorizează apariția unor deficiențe în furnizarea serviciilor, afectând în special solicitanții de azil ale căror nevoi nu sunt acoperite în mod clar de atribuțiile unei singure instituții. Totodată, fragmentarea instituțională limitează posibilitatea furnizării unui sprijin coerent și integrat pentru facilitarea procesului de integrare.

3.3.2 Societatea civilă și organizații internaționale

Organizațiile societății civile din Polonia joacă un rol esențial în completarea serviciilor oferite de instituțiile publice. Printre actorii relevanți se numără Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului, care

furnizează asistență juridică, monitorizează respectarea drepturilor și se implică în litigii strategice; Asociația pentru Intervenție Juridică, care oferă reprezentare juridică și desfășoară activități de cercetare; Forumul Polonez pentru Migrație, specializat în asistență psihologică și sprijin comunitar; și Caritas Polonia, care contribuie la furnizarea serviciilor în centrele de primire și la derularea programelor de integrare. De asemenea, numeroase organizații locale susțin integrarea refugiaților prin activități educaționale și culturale și prin inițiative menite să consolideze relațiile cu comunitățile gazdă.

Reacția promptă și amploarea mobilizării voluntarilor după invazia Rusiei în Ucraina, au evidențiat capacitatea deosebită a societății civile poloneze de a interveni în situații de criză. În primele luni ale anului 2022, milioane de cetățeni polonezi au participat activ la primirea și sprijinirea refugiaților ucraineni, oferindu-le cazare, sprijin lingvistic, transport și ajutor pentru nevoile cotidiene, într-o măsură care a depășit capacitatea de intervenție a programelor guvernamentale. Deși mobilizarea spontană s-a diminuat treptat pe fondul prelungirii crizei strămutării, organizațiile societății civile continuă să joace un rol esențial în compensarea deficiențelor sistemelor instituționale de sprijin.

3.4 Sprijin educational pentru refugiați

3.4.1 Accesul copiilor la educație

În Polonia, legislația asigură copiilor solicitanților de azil și celor aflați sub protecție temporară, dreptul de a participa la sistemul de educație, în aceleași condiții aplicabile copiilor cu cetățenie poloneză. Pentru a facilita integrarea școlară, sunt prevăzute măsuri de sprijin dedicate, precum: cursuri de limba polonă cu o durată de 2–5 ore săptămânal, pe o perioadă de cel mult 24 de luni, activități remediale de câte o oră pe săptămână pentru fiecare disciplină pe o perioadă de maximum 12 luni, precum și implicarea asistenților interculturali. În septembrie 2024, 887 de copii solicitanți de azil erau înscriși în 227 de școli și grădinițe, dintre aceștia 156 frecventând unități de învățământ situate în centrele de primire.

Persistența dificultăților de aplicare a măsurilor prevăzute de lege, reduce eficiența garanțiilor formale privind accesul la educație. Principala barieră este cea lingvistică: desi copiii ajung în Polonia fără cunoștințe de limba polonă, ei trebuie să se adapteze unui sistem educațional în care aceasta este limba de predare. În același timp, lipsa unei pregătiri adecvate a cadrelor didactice, este identificată frecvent drept „cea mai mare deficiență” în incluziunea școlară a copiilor refugiați. Profesorii nu dispun de suficiente competențe de formare în predarea limbii ca limbă secundară, în aplicarea metodelor pedagogice sensibile la traumă și în gestionarea claselor multiculturale. De asemenea, accesul limitat la servicii de interpretariat, afectează comunicarea dintre școli și familii, reducând posibilitatea părinților de a se implica activ în educația copiilor.

3.4.2 Cursuri de limbă polonă pentru adulți

În toate centrele de primire sunt disponibile cursuri de limba polonă pentru adulți și copii, desfășurate în principal în limba engleză sau rusă. Cu toate acestea, nivelul de participare rămâne scăzut: în ianuarie 2024, cursurile erau frecventate de doar 316 adulți și 222 de copii, un număr redus în comparație cu totalul persoanelor găzduite în aceste centre. Pe lângă participarea limitată, sunt semnalate și deficiențe privind calitatea și organizarea activităților de învățare. Deficiențe precum utilizarea unor metode didactice necorespunzătoare, numărul redus de ore de curs — doar câteva ore săptămânal — și înscrierea permanentă a unor noi participanți, care afectează continuitatea și progresul grupurilor. În plus, orarul cursurilor nu este întotdeauna compatibil cu programul de lucru al cursanților, iar

amplasarea izolată a centrelor restrânge posibilitățile de exersare a limbii poloneze în situații cotidiene, în afara mediului de învățare formală.

Pentru solicitanții de azil care locuiesc în spații private, categorie care include majoritatea acestora, accesul la cursurile de limba polonă este limitat. Deși ONG-urile organizează cursuri gratuite, acestea se confruntă cu un număr prea mare de participanți, în timp ce oferta școlilor private de limbi străine presupune costuri ridicate și este concentrată în special în marile centre urbane. În consecință, se conturează un sistem inegal de acces la formarea lingvistică: persoanele cazate în centrele de primire beneficiază de posibilitatea de a participa la cursuri, chiar dacă acestea nu ating standardele de calitate necesare, în timp ce persoanele cazate în regim privat întâmpină dificultăți considerabile în a găsi și accesa astfel de servicii, mai ales în orașele mici și în mediul rural.

3.5 Servicii și măsuri de sprijin pentru integrare

3.5.1 Programul individual de integrare (IPI)

Programul individual de integrare (IPI) din Polonia reprezintă principalul mecanism formal de sprijin pentru integrarea beneficiarilor de protecție internațională. Implementat de Centrele Județene de Asistență Familială (PCPR), programul se desfășoară pe o perioadă de 12 luni și include acordarea unor ajutoare financiare lunare, sprijin pentru ocuparea unui loc de muncă, asistență pentru găsirea unei locuințe, în funcție de disponibilitate, cursuri de limba polonă, formare profesională și îndrumare din partea asistenților sociali. Aceștia din urmă au un rol esențial în coordonarea intervențiilor, facilitând accesul beneficiarilor la serviciile disponibile și identificând soluții pentru depășirea dificultăților individuale care pot împiedica procesul de integrare.

Durata de un an a Programului individual de integrare este considerată insuficientă pentru a răspunde nevoilor reale ale beneficiarilor. Învățarea limbii polone și dobândirea competențelor lingvistice necesare integrării pe piața muncii necesită, de regulă, între 18 și 24 de luni, în timp ce procedurile de recunoaștere a calificărilor se prelungesc adesea dincolo de perioada de desfășurare a programului. Accesul la acest mecanism de sprijin este condiționat de depunerea cererii în termen de 60 de zile de la acordarea protecției, iar criteriile de eligibilitate limitează participarea anumitor categorii de beneficiari. În plus, înscrierea la cursurile de limba polonă nu este automată, iar programele de formare profesională se desfășoară exclusiv în limba polonă, restricționând accesul persoanelor care nu stăpânesc suficient această limbă. Totodată, finalizarea programului nu presupune atingerea unui nivel minim standardizat de competență lingvistică.

3.5.2 Integrarea pe piața muncii

Deși beneficiarii protecției internaționale și persoanele care beneficiază de protecție temporară au dreptul de a se angaja în Polonia, integrarea acestora pe piața muncii continuă să fie marcată de dificultăți semnificative. Mulți se confruntă cu șomajul sau ajung să ocupe posturi sub nivelul calificărilor și al experienței profesionale deținute, fiind concentrați în sectoare care presupun un nivel redus de calificare. Recunoașterea calificărilor prin intermediul Centrului Național de Informare privind Recunoașterea Calificărilor (ENIC) și al organismelor responsabile de autorizare a exercitării profesiilor este posibilă, însă procedurile sunt îndelungate, costisitoare și dificil de accesat în absența competențelor de limba polonă sau a sprijinului necesar pentru parcurgerea demersurilor birocratice.

Discriminarea în procesul de angajare și în mediul profesional constituie o barieră semnificativă în calea integrării pe piața muncii, beneficiarii raportând cazuri de tratament inechitabil pe criterii de

naționalitate, rasă, limbă sau religie. Deși economia bazată pe platforme digitale și sectorul informal oferă posibilități de angajare, acestea nu asigură aceleași drepturi, beneficii și oportunități de evoluție profesională ca locurile de muncă din sectorul formal. Totodată, consilierii din cadrul Oficiilor pentru Ocuparea Forței de Muncă (Urzędy Pracy) interacționează tot mai frecvent cu beneficiari refugiați, însă capacitatea lor de a răspunde eficient nevoilor acestora este adesea limitată de lipsa formării specializate, a accesului la servicii de interpretariat și a competențelor interculturale necesare.

3.6 Provocări și bune practici

3.6.1 Bune practici

Un exemplu de bună practică în Polonia îl constituie programul „Open Małopolska", lansat în octombrie 2023 în regiunea Małopolska. Este prima inițiativă de acest tip din țară care propune o strategie regională integrată pentru sprijinirea procesului de integrare. Programul a fost elaborat în urma consultărilor cu peste 200 de actori relevanți, printre care reprezentanți ai voievodatelor și ai administrațiilor locale, agenții pentru ocuparea forței de muncă, instituții de învățământ, furnizori de servicii medicale, organizații neguvernamentale și comunități de refugiați. Acesta stabilește un cadru comun de coordonare, bazat pe evaluări periodice, realizate o dată la trei ani, delimitarea clară a responsabilităților și asumarea răspunderii de către toți actorii implicați. Programul evidențiază potențialul unei guvernări regionale de a susține o abordare coordonată și multisectorială a integrării, prin implicarea activă a factorilor interesați în elaborarea și implementarea măsurilor.

Centrul Multicultural din Varșovia (Centrum Wielokulturowe) constituie un exemplu relevant de sprijin comunitar, oferind un spațiu public accesibil în care migranții și refugiații pot beneficia de informare și îndrumare, cursuri de limbă națională, activități culturale și inițiative menite să faciliteze interacțiunea și coeziunea comunitară. Organizarea sesiunilor de consultații ale UNHCR, reunirea serviciilor furnizate de mai multe organizații neguvernamentale în aceeași locație și desfășurarea de evenimente dedicate comunității, contribuie la crearea unui mediu deschis și primitor, care contrastează cu formalismul și procedurile birocratice specifice instituțiilor publice.

3.6.2 Provocări persistente

Criza persistentă de la granița dintre Polonia și Belarus, ridică probleme majore în ceea ce privește respectarea drepturilor omului în cadrul sistemului polonez de azil. Din august 2021, persoanele care încearcă să treacă frontiera au fost supuse în mod repetat unor practici de respingere și returnare forțată. Organizațiile societății civile au semnalat numeroase cazuri de violență verbală și fizică, inclusiv folosirea armelor de foc, agresiuni și recurgerea frecventă la spray cu piper. Totodată, restricționarea accesului organizațiilor umanitare în anumite zone de frontieră a îngreunat monitorizarea sistematică și documentarea situației. Aceste practici pun în discuție respectarea de către Polonia a obligațiilor asumate în materie de azil, precum și a angajamentelor internaționale privind protecția umanitară. Capacitatea insuficientă a sistemului de azil se reflectă în deficitul de personal al Oficiului pentru Străini, suprasolicitarea serviciilor de asistență juridică oferite de ONG-uri, disponibilitatea redusă a interpreților și numărul insuficient de angajați din centrele de primire. Aceste deficiențe determină întârzieri în procesarea cererilor, afectează calitatea serviciilor și generează lacune în furnizarea sprijinului necesar. Totodată, acumularea cererilor nesoluționate, izolarea solicitanților de azil în centre situate în zone îndepărtate și măsurile de sprijin pentru integrare limitate prelungesc perioada de incertitudine cu care aceștia se confruntă. În lipsa unor oportunități adecvate de învățare a limbii

naționale și de participare la viața comunității, dezvoltarea competențelor lingvistice este încetinită, iar șansele de integrare socială și profesională sunt diminuate.

4. SUEDIA — POLITICI ÎN DOMENIUL MIGRAȚIEI ȘI AZILULUI, SISTEMUL DE PRIMIRE ȘI MĂSURI DE INTEGRARE

4.1 Cadrul juridic și instituțional

4.1.1 Cadrul legislativ primar și înăsprirea politicilor prin Acordul Tidö

Cadrul juridic suedez în domeniul azilului și migrației este reglementat de un cadru legislativ cuprinzător, respectiv: Legea privind străinii (Utlänningslag 2005:716), Regulamentul de aplicare a acesteia (Utlänningsförordningen 2006:97) și Legea privind primirea solicitanților de azil și a altor categorii de persoane (Lag 1994:137 om mottagande av asylsökande). Aceste reglementări integrează în legislația națională, cerințele directivelor europene, conturând totodată un echilibru dificil între tradiția Suediei de protejare a refugiaților și orientarea politică recentă către măsuri mai restrictive în materie de azil și migrație, promovată inclusiv prin Acordul Tidö.

Acordul Tidö încheiat în octombrie 2022 între partidele aflate la guvernare și Democrații Suedezi, stabilește în mod explicit obiectivul restrângerii drepturilor solicitanților de azil până la limita minimă permisă de obligațiile internaționale ale Suediei. În baza acestei orientări politice, în perioada 2023–2024 au fost inițiate numeroase modificări legislative, iar pentru anii 2025–2026 au fost propuse noi amendamente. Abordarea promovată prin Acordul Tidö se distanțează de tradiția suedeză în materie de protecție a refugiaților, punând un accent sporit pe controlul strict al migrației, descurajarea intrării și șederii neregulamentare și limitarea beneficiilor acordate solicitanților de azil, în detrimentul unei abordări centrate în primul rând pe protecția umanitară.

La 12 decembrie 2024, Suedia a transmis Comisiei Europene planul național de implementare a Pactului UE privind migrația și azilul. Totodată, o comisie de analiză desemnată la 21 noiembrie 2024 a primit mandatul de a analiza modificările legislației suedeze în ceea ce privește procedurile de azil, mecanismele de screening și monitorizarea respectării drepturilor fundamentale. Acest demers urmărește instituirea unui „cadru normativ prudent și restrictiv”, formulare care reflectă orientarea politică dominantă în prezent în Suedia.

4.1.2 Agenția suedeză pentru migrație: Structură

Agenția Suedeză pentru Migrație (Migrationsverket) reprezintă principala autoritate administrativă responsabilă de funcționarea sistemului de azil din Suedia. Printre atribuțiile sale se numără evaluarea cererilor de protecție internațională și emiterea deciziilor în primă instanță. O particularitate a modelului suedez, care îl diferențiază de sistemele aplicate în majoritatea statelor europene, constă în autonomia Agenției față de Guvern și Parlament în procesul de soluționare a cazurilor individuale. În Suedia, miniștrii nu pot interveni în mod individual în adoptarea unor astfel de decizii, întrucât hotărârile guvernamentale sunt luate în mod colectiv. Principiul självständig förvaltningsmyndighet consacră această independență administrativă și urmărește să protejeze procesul decizional de influențele și intervențiile politice în cazurile individuale.

În anul 2024, Agenția Suedeză pentru Migrație dispunea de un efectiv de 5.972 de angajați cu normă întreagă. O analiză publicată în octombrie 2024 de Agenția Suedeză pentru Management Public, a semnalat „deficiențe evidente” în procesul de evaluare a cererilor de azil, subliniind că deciziile adoptate prezintă diferențe semnificative între regiunile țării. Aceste discrepanțe teritoriale ridică semne de întrebare cu privire la aplicarea consecventă a principiilor de echitate și indică posibile lacune

în pregătirea profesională a personalului, în claritatea îndrumărilor metodologice și în eficiența mecanismelor de control și asigurare a calității deciziilor.

4.1.3 Prezentare statistică

În anul 2024, Suedia a primit 9.634 de cereri inițiale de azil, ceea ce reprezintă o scădere de 23% față de anul precedent și continuă tendința de diminuare a numărului de solicitări observată în ultimii ani, după vârful de peste 160.000 de cereri atins în perioada 2015–2016. În funcție de țara de origine, cele mai numeroase solicitări au provenit din Siria (976), Afganistan (839), Irak (572), Iran (540) și Uzbekistan (517). În ceea ce privește soluționarea cererilor în primă instanță, rata de acordare a protecției în urma examinării pe fond a fost de 40% în 2024, comparativ cu 34% în 2023. Analiza pe țări de origine evidențiază rate de recunoaștere de 84% pentru solicitanții sirieni și de 64% pentru cei afgani.

indicatori cheie	2024 Data
Număr total de cereri inițiale	9,634 (−23% față de 2023)
Număr de cereri ulterioare	6,830
Rată generală de recunoaștere în urma examinării	40%
Rată de recunoaștere pentru solicitanții sirieni	84%
Rată de recunoaștere pentru solicitanți afgani	64%
Nr de cazuri aflate în curs de soluționare	3,685 (în scădere față de 5,229)
Durata medie de procesare a cererilor inițiale	409 zile
Personal al Agenției Suedeze pentru Migrație	5,972 cu normă întreagă

4.2 Sistemul de primire: Infrastructură și modificarea politicilor

4.2.1 Schimbare majoră: de la alegerea voluntară a locuinței, la obligativitatea cazării în centrele de primire

Sistemul de primire din Suedia a trecut printr-o transformare fundamentală în urma Acordului Tidö. Până la 1 martie 2025, solicitanții de azil puteau, în general, să aleagă între cazarea asigurată de Agenția Suedeză pentru Migrație și găsirea unei locuințe în regim privat, cu acordarea unei indemnizații zilnice. Începând cu această dată, cazarea în centrele de primire desemnate a devenit obligatorie pentru a putea beneficia de indemnizația zilnică. Această schimbare fundamentală reduce autonomia solicitanților de azil și poate îngreuna integrarea lor timpurie. Această măsură nu este în concordanță cu rezultatele cercetărilor, care indică faptul că soluțiile de cazare dispersată, ce facilitează integrarea în comunitățile locale, contribuie mai eficient la integrarea refugiaților decât cazarea concentrată în centre instituționalizate.

Suedia dispune de șase centre regionale de primire, iar Agenția Suedeză pentru Migrație gestionează cazarea solicitanților de azil pe întreaga durată a procedurii de azil. Cuantumul indemnizațiilor zilnice nu a mai fost majorat din 1994, ceea ce înseamnă peste trei decenii de stagnare nominală, perioadă în care costul vieții în Suedia s-a triplat, diminuând puterea de cumpărare reală cu peste 50%. În loc să majoreze indemnizațiile până la un nivel adecvat, autoritățile au optat pentru eliminarea posibilității de cazare în regim privat, acordând prioritate controlului costurilor în detrimentul respectării demnității și autonomiei solicitanților de azil.

4.2.2 Condiții materiale și furnzizarea de servicii

În mod tradițional, centrele de primire din Suedia au oferit condiții de cazare relativ decente în comparație cu cele din multe alte state europene, asigurând familiilor camere private și posibilitatea de a locui în apartamente comune. Trecerea la un sistem bazat pe cazarea instituționalizată obligatorie ar putea conduce la îmbunătățirea infrastructurii fizice în noile centre, dar, în același timp, ar putea limita intimitatea, libertatea de mișcare și oportunitățile solicitanților de azil de a-și dezvolta abilitățile necesare unei vieți independente. Justificarea acestei politici pune accentul pe asigurarea unei „primiri ordonate a solicitanților de azil” și pe consolidarea controlului administrativ, însă există riscul ca aceasta să genereze o dependență sporită de serviciile și facilitățile oferite de instituții.

După căderea regimului sirian, la începutul lunii decembrie 2024, Agenția Suedeză pentru Migrație a suspendat toate deportările și procesul de luare a deciziilor privind cererile de azil depuse de cetățenii sirieni. Acest moratoriu a generat dezbateri cu privire la măsura în care schimbarea regimului putea fi considerată, în mod automat, o garanție a posibilității de întoarcere în siguranță, fără a ține cont de circumstanțele individuale, de experiențele anterioare de persecuție sau de lipsa perspectivelor de subzistență în regiunile devastate.

4.3 Principalii actori relevanți și cooperare instituțională

4.3.1 Instituții guvernamentale și coordonare administrativă

În Suedia, atribuțiile în domeniul integrării sunt distribuite între mai multe instituții, fiecare având responsabilități specifice. Agenția Suedeză pentru Migrație gestionează primirea solicitanților de azil pe parcursul procedurii de azil, în timp ce Serviciul Public de Ocupare a Forței de Muncă (Arbetsförmedlingen) coordonează Programul de stabilire (Establishment Programme), destinat persoanelor cu vârste între 20 și 64 de ani. Consiliile Administrative Regionale (Länsstyrelserna) asigură coordonarea la nivel regional și organizarea activităților specifice, iar municipalitățile sunt responsabile de serviciile de asistență socială, educație, locuire și de cursurile de limba suedeză pentru imigranți (SFI). La rândul lor, consiliile regionale (Regioner) asigură accesul la serviciile de sănătate.

Această structură instituțională urmărește să valorifice competențele specializate ale fiecărei entități și să permită adaptarea măsurilor de integrare la particularitățile comunităților locale. Cu toate acestea, distribuirea responsabilităților între numeroși actori poate îngreuna cooperarea interinstituțională și poate genera lacune în furnizarea serviciilor, în special în situațiile în care atribuțiile instituțiilor se intersectează sau nu sunt delimitate suficient de clar.

Agenția Suedeză pentru Migrație are rolul de a facilita cooperarea între instituțiile implicate, însă mecanismele de integrare a serviciilor nu sunt încă suficient de bine dezvoltate. Beneficiarii care trebuie să apeleze la mai multe instituții întâmpină adesea dificultăți în orientarea în sistemul administrativ, se confruntă cu lipsa unor informații esențiale și întâmpină obstacole în accesarea serviciilor care necesită

colaborarea mai multor structuri instituționale. Totodată, a fost contestată și eficiența Serviciului Public de Ocupare a Forței de Muncă, în sprijinirea beneficiarilor, unde au fost semnalate deficiențe în asistența acordată, o adaptare limitată a intervențiilor la nevoile individuale și sprijin insuficient pentru identificarea unor locuri de muncă potrivite cu pregătirea profesională și competențele acestora.

4.3.2 Organizații ale societății civile

În Suedia, sectorul neguvernamental include organizații cu o experiență îndelungată în sprijinirea refugiaților și solicitanților de azil, printre care Crucea Roșie Suedeză, care oferă consiliere juridică prin intermediul unei linii telefonice dedicate, servicii de reabilitare pentru victimele torturii și reprezentare juridică în cazurile prioritare; Centrul Suedez pentru Drepturile Refugiaților, care furnizează servicii juridice complexe și se implică în litigii strategice; Amnesty International Suedia și Caritas Suedia. Din păcate, unele organizații neguvernamentale din Suedia au fost nevoite să reducă serviciile oferite solicitanților de azil, pe fondul resurselor financiare limitate, al creșterii numărului de persoane care solicită sprijin și al unui climat politic și legislativ care restrânge posibilitățile de desfășurare a activităților de advocacy. Această evoluție ridică motive de îngrijorare, întrucât diminuează accesul la asistență și protecție într-un context în care înăsprirea politicilor de azil amplifică nevoile persoanelor vulnerabile.

More Mosaic, organizația parteneră din Suedia în cadrul proiectului, reprezintă un exemplu de organizație a societății civile, care îmbină furnizarea directă de cursuri de limbă suedeză și sprijin pentru integrare cu activitățile de advocacy. Cursurile de limba suedeză organizate de More Mosaic și de alte organizații similare, cu finanțare din partea Vuxenskolan, contribuie la facilitarea accesului migranților nou-sosiți la oportunități de învățare a limbii țării gazdă. În același timp, diaspora ucraineană din Suedia, s-a remarcat prin dezvoltarea unor rețele solide de sprijin reciproc. Experiența evidențiază contribuția pe care comunitățile deja integrate o pot avea în sprijinirea noilor veniți, prin facilitarea relațiilor sociale, crearea de conexiuni profesionale și promovarea dialogului intercultural.

4.4 Sprijin educational pentru refugiați

4.4.1 SFI: Cursuri de limbă suedeză pentru imigranți

Sistemul SFI (Svenska för Invandrare – Limba suedeză pentru imigranți) din Suedia, oferă cursuri gratuite de limbă națională, structurate pe diferite nivele de studiu, adaptate în funcție de nivelul anterior de educație al cursanților și de timpul pe care aceștia îl pot aloca învățării. Programul SFI este destinat adulților care dețin un drept legal de ședere, iar responsabilitatea organizării și furnizării cursurilor revine municipalităților. Durata de așteptare pentru înscriere și calitatea cursurilor, diferă considerabil de la o municipalitate la alta, iar în zonele cu o cerere ridicată, pot trece câteva luni de la depunerea solicitării de înscriere până la începerea efectivă a cursurilor.

Inițial, beneficiarii de protecție temporară din Ucraina, s-au confruntat cu restricții în ceea ce privește accesul la cursurile de limba suedeză, autoritățile susținând că statutul „temporar” nu justifica investiții substanțiale în formarea lingvistică. Criticii au considerat această abordare lipsită de viziune pe termen lung, având în vedere importanța fundamentală a competențelor lingvistice, indiferent de durata șederii. În urma demersurilor de advocacy, restricțiile au fost relaxate parțial, și astfel câțiva beneficiari au reușit să se înregistreze ca rezidenți după un an, ceea ce le-a permis accesul nerestricționat la cursurile SFI. Acest episod ilustrează modul în care definirea strămutării ca fenomen temporar în discursul politic poate conduce, în mod neintenționat, la subminarea investițiilor în integrare, deși acest proces aduce beneficii atât refugiaților, cât și comunităților gazdă.

4.4.2 Integrarea educațională a copiilor

Până la jumătatea anului 2024, Suedia a înregistrat o rată remarcabilă de școlarizare de 97,44% în rândul minorilor ucraineni, beneficiari de protecție temporară, respectiv 48.767 de copii. Această cifră se numără printre cele mai ridicate rate de școlarizare documentate la nivel mondial în cazul copiilor strămutați în context de urgență. Acest rezultat reflectă implicarea proactivă a autorităților și a instituțiilor de învățământ în identificarea și sprijinirea copiilor, simplificarea procedurilor de înscriere prin adaptarea acestora la circumstanțele strămutării, acordarea de alocații pentru copii care permit familiilor să acopere cheltuielile asociate educației, precum și existența unor mecanisme de coordonare care facilitează repartizarea copiilor în unitățile de învățământ.

Pentru copiii solicitanți de azil, proveniți din alte țări decât Ucraina, integrarea în sistemul de învățământ poate presupune proceduri mai complexe și mai puțin eficiente. Această situație evidențiază faptul că mobilizarea rapidă a resurselor în contextul unei crize de urgență poate produce rezultate pe care mecanismele instituționale obișnuite nu reușesc întotdeauna să le atingă. Practicile de integrare diferă, de asemenea, de la o localitate la alta: unele școli suedeze organizează clase pregătitoare, care oferă instruire intensivă în limba suedeză, în timp ce altele înscriu copiii direct în clasele obișnuite, unde aceștia beneficiază de sprijin suplimentar. Aceste abordări diferite generează inegalități în experiența educațională a copiilor, în funcție de municipalitatea și unitatea de învățământ în care sunt înscriși.

4.5 Programe de Integrare și Acces pe piața muncii

4.5.1 Programul de integrare suedez

Programul de integrare (Etableringsprogrammet) din Suedia este destinat persoanelor cu vârste între 20 și 64 de ani și asigură măsuri de sprijin pentru o durată de maximum 24 de luni, într-un interval total de 36 de luni. Printre componentele sale se numără elaborarea unor planuri individuale de integrare, participarea la cursuri de limba suedeză pentru imigranți (SFI), activități de familiarizare cu societatea suedeză, programe de formare profesională și oportunități de acumulare a experienței practice în muncă. Pe perioada participării la program, beneficiarii primesc o indemnizație de stabilire (introduction benefits). Din ianuarie 2018, participarea este obligatorie, iar nerespectarea acestei cerințe poate conduce la aplicarea unor sancțiuni, inclusiv avertismente sau diminuarea cuantumului indemnizației.

Eficacitatea Programului de integrare a făcut obiectul unor critici repetate. Beneficiarii evidențiază caracterul insuficient al sprijinului acordat, lipsa adaptării măsurilor la nevoile specifice ale fiecărei persoane și accesul limitat la servicii de consiliere pentru identificarea unor locuri de muncă adecvate pregătirii și calificărilor profesionale. În plus, volumul ridicat de cazuri aflate în responsabilitatea consilierilor pentru ocuparea forței de muncă limitează posibilitatea acestora de a oferi asistență individualizată. Pentru cei mai mulți participanți, perioada maximă de 24 de luni, nu este suficientă pentru a facilita o integrare sustenabilă pe piața muncii. Dificultățile sunt mai pronunțate în cazul persoanelor care au cunoștințe limitate de limba suedeză, ale căror calificări profesionale nu sunt recunoscute și nu beneficiază de rețele profesionale bine dezvoltate. Situația profesională a beneficiarilor după finalizarea programului este caracterizată prin persistența șomajului sau prin ocuparea unor posturi sub nivelul calificărilor deținute, ceea ce ridică întrebări privind eficiența măsurilor implementate și capacitatea programului de a asigura integrarea profesională pe termen lung.

4.5.2 Accesul pe piața muncii și discriminare

Integrarea refugiaților pe piața muncii din Suedia este influențată de existența unor bariere structurale cât și de dificultățile particularare ale fiecărui refugiat. Deși recunoașterea calificărilor profesionale poate fi realizată prin intermediul Consiliului Suedez pentru Învățământ Superior și al autorităților competente în materie de autorizare profesională, procedurile aferente sunt adesea complexe și de lungă durată. Numeroși profesioniști precum cadre didactice, lucrători din domeniul sănătății și ingineri, sunt nevoiți să parcurgă procese îndelungate de recalificare, în pofida experienței și competențelor profesionale considerabile dobândite anterior. Barierele lingvistice accentuate de necesitatea însușirii terminologiei de specialitate, creează obstacole suplimentare în accesul la locuri de muncă din sectoare puternic reglementate.

Discriminarea pe criterii legate de origine etnică, nume sau religie în procesul de recrutare este un fenomen documentat în Suedia. Studiile evidențiază în mod constant faptul că persoanele cu calificări similare beneficiază de șanse diferite de a fi contactate de angajatori, candidații cu nume asociate altor origini decât cea suedeză fiind dezavantajați. Politicile restrictive prevăzute de Acordul Tidö ar putea contribui la amplificarea acestui fenomen, prin promovarea unei perspective care îi prezintă pe solicitanții de azil drept o povară pentru societate, în loc să le recunoască potențialul de contribuție economică și socială. Un astfel de discurs poate influența percepțiile angajatorilor și poate reduce interesul acestora pentru inițiativele destinate promovării incluziunii pe piața muncii.

5. ROMÂNIA — POLITICI ÎN DOMENIUL MIGRAȚIEI ȘI AZILULUI, SISTEMUL DE PRIMIRE ȘI MĂSURI DE INTEGRARE

5.1 Cadrul juridic și instituțional

5.1.1 Cadru legislativ principal și structura de guvernare

Sistemul de azil din România funcționează în baza unui cadru juridic cuprinzător, reglementat în principal prin Legea nr. 122 din 4 mai 2006 privind azilul în România (Legea azilului), actualizată ultima dată la 8 martie 2024, precum și prin normele sale de aplicare, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1251 din 13 septembrie 2006 (Hotărârea privind azilul).

Integrarea socială este reglementată prin Ordonanța Guvernului nr. 44 din 29 ianuarie 2004 privind integrarea socială a străinilor care au dobândit protecție internațională (Ordonanța privind integrarea), precum și prin normele sale de aplicare, aprobate prin Hotărârea nr. 945 din 5 noiembrie 2020.

În România, Inspectoratul General pentru Imigrări (IGI), instituție aflată în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, reprezintă principala autoritate responsabilă de gestionarea sistemului de azil. În structura sa, Direcția Azil și Integrare (IGI-DAI) asigură examinarea cererilor de azil, gestionarea centrelor de primire și coordonarea măsurilor și programelor destinate integrării beneficiarilor. La nivel regional, IGI-DAI administrează șase centre regionale de cazare și proceduri pentru solicitanții de azil.

5.1.2 Capacitate decizională și implicarea EUAA

În anul 2024, Direcția Azil și Integrare din cadrul IGI (IGI-DAI) avea în componență 24 de ofițeri de caz abilitați să realizeze interviuri cu solicitanții de azil și să ia decizii privind acordarea protecției. Numărul acestora a scăzut considerabil comparativ cu anii precedenți, de la 39 în 2023 la 29 în fiecare dintre anii 2021 și 2022. Diminuarea resurselor umane, în contextul creșterii numărului de cereri de azil, ridică semne de întrebare privind capacitatea instituției de a gestiona eficient volumul de lucru, de a menține calitatea deciziilor și de a preveni acumularea întârzierilor procedurale. Această discrepanță între necesarul operațional și personalul disponibil reflectă deficiențe structurale în planificarea și alocarea resurselor necesare funcționării sistemului de azil.

În mai 2023, sistemul de azil din România, a înregistrat o schimbare semnificativă prin extinderea competenței de examinare a cererilor de azil către experții Agenției Uniunii Europene pentru Azil (EUAA), în temeiul articolului 16 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul (UE) 2021/2303 privind EUAA. Această măsură a fost determinată de contextul generat de conflictul armat din Ucraina și de prezența în România, a aproximativ 180.000 de persoane strămutate, înregistrate ca beneficiare de protecție temporară. Implicarea EUAA a contribuit atât la consolidarea capacității operaționale de examinare a cererilor, cât și la transferul unei părți semnificative din responsabilitatea decizională către nivelul European și reprezintă o evoluție distinctivă în raport cu celelalte două țări partenere.

Implicarea EUAA în România: avantaje și provocări

Sprijinul operațional acordat de EUAA, poate îmbunătăți eficiența procedurilor de examinare a cererilor de azil și poate facilita accesul la expertiză specializată. Cu toate acestea, implicarea agenției ridică o serie de aspecte care necesită clarificări cu privire la asigurarea coerenței între deciziile autorităților naționale și cele ale experților EUAA, aplicarea unor proceduri echivalente de contestare și a acelorași standarde de transparență, precum și funcționarea mecanismelor de

control al calității într-un sistem în care responsabilitățile decizionale sunt partajate. Totodată, se impune evaluarea măsurii în care această colaborare contribuie la consolidarea durabilă a capacității naționale în domeniul azilului sau, dimpotrivă, poate limita dezvoltarea autonomă a acesteia.

În acest context, mecanismele de supraveghere, transparență și asumare a responsabilității pentru implicarea EUAA în procesul de examinare a cererilor și de acordare a protecției, necesită o evaluare constantă, având în vedere importanța acestor decizii pentru exercitarea atribuțiilor suverane ale statului.

5.1.3 Prezentare statistică

În anul 2024, România a înregistrat 2.467 de cereri de azil, dintre care 1.954 au fost depuse de adulți (82,78%), 463 au vizat copii însoțiți (15,54%), iar 50 au fost depuse în numele minorilor neînsoțiți (1,68%). Statisticile privind deciziile adoptate în primă instanță indică respingerea a 1.208 cereri de azil, și în ceea ce privește deciziile negative contestate, un nr de 375 de cauze ajunse în etapa de apel s-au soldat cu menținerea soluțiilor inițiale, rezultând o rată de confirmare de 100%. Acest nivel ridicat de confirmare suscită întrebări cu privire la eficiența mecanismelor de contestare și calitatea reprezentării juridice de care beneficiază solicitanții de azil.

România a fost primul stat membru al Uniunii Europene care a transmis Planul național de implementare a Pactului privind migrația și azilul și a înregistrat o rată de absorbție de 97,5% a fondurilor FAMI aferente perioadei 2014–2020, prin derularea unui nr de 184 de proiecte.

5.2 Sistemul de primire: Infrastructură și condiții de trai

5.2.1 Capacitate de cazare și dezvoltarea infrastructurii

Sistemul de primire din România cuprinde șase centre regionale: Timișoara (vest), Șomcuta Mare (nord-vest), Rădăuți (nord-est), Galați (est), București (centru) și Giurgiu (sud, în apropierea frontierei cu Bulgaria). În anul 2024, capacitatea de cazare a fost extinsă semnificativ prin investiții în infrastructură finanțate din Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI). Au fost create 540 de noi locuri de cazare pentru solicitanții de azil: 240 în Arad și 300 în Galați, iar unele dintre centrele existente au fost renovate, ceea ce a contribuit la îmbunătățirea condițiilor de trai și a facilităților sanitare.

Centrul de primire din București, situat pe strada Vasile Stolnicu, a fost redeschis în octombrie 2023, după aproape doi ani de lucrări de reabilitare, punând la dispoziție 320 de locuri de cazare. Lucrările de construcție planificate la centrele din Timișoara și Rădăuți au fost suspendate în urma unui litigiu inițiat de un constructor, care a contestat valorile contractuale. Această situație evidențiază modul în care dificultățile legate de achizițiile publice și contractare, pot întârzia sau bloca dezvoltarea infrastructurii, chiar și atunci când există finanțare disponibilă. În ceea ce privește unitatea cu o capacitate planificată de 500 de locuri, care ar urma să fie amenajată în fosta clădire a Ministerului Afacerilor Externe din Crevedia, județul Dâmbovița, statutul proiectului rămâne incert.

5.2.2 Condiții de trai și monitorizarea centrelor de primire

Vizitele de monitorizare efectuate de Avocatul Poporului în anul 2024 au evidențiat deficiențe cronice persistente în mai multe centre de primire: infestări cu gândaci și timpi de așteptare de până la 24 de ore pentru prima masă la Giurgiu; bucătării insalubre, infestate cu dăunători, la Timișoara; precum și posturi vacante în rândul personalului medical și tehnic, în mai multe centre, ceea ce afectează furnizarea serviciilor. Aceste constatări arată că extinderea capacității de cazare nu este suficientă în

absența unor investiții complementare în întreținerea infrastructurii, igienă, personal și calitatea serviciilor. Diferențele semnificative dintre centrele renovate, precum cel din București și noua aripă a centrului din Arad, care dispun de dotări moderne, și sectoarele mai vechi, aflate într-o stare avansată de degradare, generează inegalități între solicitanții de azil, determinate de repartizarea la cazare. De asemenea, gradul de izolare geografică diferă de la un centru la altul. Centrul din București beneficiază de avantajele amplasării în capitală, unde accesul la oportunități de angajare, asistență juridică și rețele ale diasporei este mai facil. În schimb, centrele din Rădăuți, Șomcuta Mare și Giurgiu sunt mai izolate, iar oportunitățile disponibile la nivel local sunt limitate.

5.3 Principalele instituții și cooperare instituțională

5.3.1 Instituții guvernamentale și organizații internaționale

În România, responsabilitățile privind integrarea beneficiarilor de protecție sunt distribuite între mai multe instituții publice, în funcție de domeniul de competență. Inspectoratul General pentru Imigrări, prin Direcția Azil și Integrare (IGI-DAI), gestionează procedurile de azil și sistemul de primire și coordonează programele de integrare. Agențiile Județene pentru Ocuparea Forței de Muncă (AJOFM) contribuie la facilitarea accesului pe piața muncii și la derularea programului de integrare pe piața muncii. În domeniul educației, responsabilitățile revin inspectoratelor școlare județene, în timp ce casele de asigurări de sănătate facilitează accesul la servicii medicale. Totodată, agențiile județene de asistență socială gestionează acordarea beneficiilor sociale.

Pe fondul strămutării populației, generate de criza din Ucraina, implicarea Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) în România s-a intensificat considerabil.

Prin intermediul partenerilor săi de implementare, AIDRom (Asociația Ecumenică a Bisericilor din România) și CNRR (Consiliul Național Român pentru Refugiați), organizația a acordat sprijin Inspectoratului General pentru Imigrări – Direcția Azil și Integrare (IGI-DAI), contribuind la acoperirea lacunelor în furnizarea asistenței materiale și juridice, a serviciilor de informare și consiliere socială, precum și a activităților recreative. Deși intervenția extinsă a UNHCR a compensat parțial insuficiența finanțării disponibile prin Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI), dependența de organizațiile internaționale pentru asigurarea unor servicii esențiale ridică probleme privind continuitatea și sustenabilitatea acestora pe termen lung.

5.3.2 Organizații ale societății civile

Sectorul neguvernamental din România implicat în sprijinirea refugiaților, reunește o serie de organizații cu roluri complementare. AIDRom (Asociația Ecumenică a Bisericilor din România) furnizează asistență materială și servicii de consiliere, iar CNRR (Consiliul Național Român pentru Refugiați) oferă asistență juridică și sprijin în procesul de integrare. JRS România (Serviciul Iezuiților pentru Refugiați) asigură reprezentare juridică, asistență socială și sprijin psihosocial, în timp ce Asociația Drepturile Omului și Drepturile Pacienților (ADODH) urmărește îmbunătățirea accesului refugiaților la serviciile de sănătate.

În calitate de partener al proiectului, Asociația Novapolis- Centrul de Analize și Inițiative pentru Dzvoltare valorifică experiența acumulată în dezvoltarea și implementarea programelor de integrare, precum și în coordonarea și derularea proiectelor finanțate de Uniunea Europeană.

Intervalul de șapte luni fără finanțare al Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI), cuprins între octombrie 2023 și iunie 2024, în tranziția de la ciclul de finanțare 2014–2020 la cel aferent perioadei

2021–2027, a afectat semnificativ continuitatea serviciilor furnizate de organizațiile neguvernamentale. Întrucât majoritatea proiectelor de integrare s-au încheiat în octombrie 2023, iar noile inițiative au fost lansate treptat în diferite regiuni, până la începutul anului 2025, accesul la servicii a variat considerabil de la o zonă la alta. Pe durata acestei perioade, beneficiarii protecției internaționale au fost privați de sprijinul structurat necesar integrării, inclusiv de cursuri de limba română, asistență pentru accesul pe piața muncii și consiliere socială. Întreruperea acestor servicii esențiale a îngreunat procesul de stabilire și integrare a beneficiarilor în comunitățile gazdă.

5.4 Suport educational pentru refugiați

5.4.1 Integrarea educațională a copiilor ucraineni

Până la jumătatea anului 2024, România a înregistrat o rată de înscriere în sistemul de învățământ de 97,44% în rândul minorilor ucraineni beneficiari de protecție temporară. Acest rezultat a fost posibil datorită unor proceduri flexibile de înscriere, simplificării cerințelor privind documentele necesare, constituirii unei comisii speciale pentru sprijinirea repartizării copiilor în unitățile de învățământ și acordării de sprijin financiar pentru facilitarea accesului la educație.

Totodată, România a ratificat un acord cu Ucraina, cu privire la recunoașterea reciprocă a documentelor de studii, prin Legea nr. 23/2024, facilitând astfel recunoașterea parcursului educațional anterior. Familiile ucrainene care au obținut protecție temporară înainte de luna iulie 2024, au devenit eligibile pentru primirea alocațiilor destinate copiilor, în cuantumuri echivalente celor acordate cetățenilor români.

În pofida ratei ridicate de înscriere în sistemul de învățământ, persistă o serie de dificultăți în implementarea măsurilor de integrare educațională. Bariera lingvistică reprezintă principalul obstacol, întrucât însușirea limbii române este esențială pentru continuarea parcursului școlar, însă oferta de cursuri intensive rămâne limitată. Majoritatea copiilor ucraineni urmează în paralel studiile online în sistemul educațional ucrainean și frecventează cursurile școlii în România, ceea ce generează o dublă sarcină educațională. De asemenea, rămâne incertă menținerea procedurilor flexibile de înscriere și a comisiilor speciale de sprijin, după depășirea fazei de criză.

5.4.2 Educație și formare lingvistică pentru integrarea adulților

În România, cursurile de limba română pentru adulți sunt organizate în principal prin proiecte ale ONG-urilor, finanțate din Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI), sau prin intermediul partenerilor UNHCR. Oferta variază regional ca disponibilitate, intensitate și calitate, vizând în special dobândirea competențelor lingvistice de bază necesare comunicării cotidiene. Absența unui curriculum standardizat, a unor sisteme unitare de evaluare și a unor mecanisme de certificare, face ca absolvirea acestor cursuri să nu conducă la obținerea unor calificări recunoscute care să poată fi valorificate în vederea angajării.

Întreruperea finanțării în 2023 a afectat grav continuitatea cursurilor de limba română, cu efecte de durată, întrucât învățarea unei limbi necesită practică intensivă și constantă pe perioade îndelungate. Întreruperile încetinesc semnificativ progresul, iar reluarea cursurilor presupune recapitularea și consolidarea cunoștințelor dobândite anterior. Absența cursurilor de limbă națională de nivel intermediar și avansat, limitează în special accesul persoanelor calificate la locuri de muncă corespunzătoare pregătirii profesionale.

5.5 Programe de integrare și accesul pe piața muncii

5.5.1 Structura programului de integrare

În România, programul de integrare destinat beneficiarilor de protecție internațională este accesibil la solicitarea acestora, iar cererile de înscriere trebuind depuse în termen de trei luni de la acordarea protecției. Ofițerii de integrare organizează interviuri cu beneficiarii și completează fișe individuale de evaluare a nevoilor, pe baza cărora sunt elaborate planuri personalizate care stabilesc termene de realizare, activități necesare și instituțiile responsabile. Principalele măsuri incluse în program vizează învățarea limbii române, informare cu privire la drepturi și servicii, facilitarea accesului pe piața muncii prin programul de integrare pe piața muncii, sprijin pentru cazare și consiliere socială. Totodată, participarea la program poate condiționa accesul la anumite drepturi și beneficii, printre care se numără și sprijinul pentru locuință.

Majoritatea serviciilor de integrare sunt furnizate de ONG-uri prin proiecte finanțate din FAMI, ceea ce face ca disponibilitatea lor să depindă de continuitatea finanțării. Întreruperea serviciilor timp de șapte luni în 2023, a evidențiat vulnerabilitățile acestui model și necesitatea unor mecanisme guvernamentale care să asigure continuitatea sprijinului între ciclurile de finanțare.

5.5.2 Integrare profesională și accesul pe piața muncii

Beneficiarii de protecție internațională pot accesa piața muncii din România după o perioadă de ședere de 12 luni, perioadă mai scurtă decât cea prevăzută anterior. Programul de integrare pe piața muncii urmărește facilitarea angajării prin servicii de consiliere profesională, evaluarea competențelor, sprijin în identificarea și obținerea unui loc de muncă, precum și acordarea de subvenții pentru stimularea angajatorilor să recruteze refugiați. Cu toate acestea, accesul la aceste măsuri rămâne limitat de mai mulți factori, printre care bariera lingvistică, informare insuficientă a angajatorilor cu privire la program, dificultățile de recunoaștere a calificărilor și oferta redusă de locuri de muncă în zonele în care sunt cazați refugiații.

Deși deficitul de forță de muncă din România creează oportunități de angajare, integrarea profesională a refugiaților este îngreunată de bariera lingvistică, neconcordanța dintre competențele deținute și cerințele angajatorilor, precum și concentrarea în posturi slab calificate. În plus, recunoașterea diplomelor și calificărilor prin CNRED presupune proceduri complexe și îndelungate, mai ales în cazul profesiilor reglementate.

6. ANALIZĂ COMPARATIVĂ — POLONIA, SUEDIA, ROMÂNIA

6.1 Cadru juridic și instituțional: abordări divergente

6.1.1 Centralizare versus Descentralizare

Polonia, Suedia și România prezintă modele distincte de guvernare a sistemului de azil, influențate de propriile tradiții administrative, contexte politice și experiențe istorice. În Polonia, Oficiul pentru Străini concentrează procesul decizional la nivelul unei singure instituții. Suedia adoptă o abordare similară, prin Agenția pentru Migrație, însă într-un cadru administrativ care valorizează independența instituțională față de intervențiile guvernamentale, principiu pus tot mai mult la încercare de orientările de politică publică promovate prin Acordul Tidö. În România, gestionarea rămâne centralizată în cadrul IGI-DAI, deși implicarea semnificativă a EUAA, începută în mai 2023, introduce o particularitate: partajarea unor responsabilități la nivel european.

Dimensiune	Polonia	Suedia	România
Autoritate centrală	Oficiul pentru străini (Ministerul de Interne MOI)	Agenția pentru migrație (Ministerul Justiției MOJ)	IGI-DAI – Inspectoratul General pentru Imigrări (Ministerul Afacerilor InterneMOI)
Centre de primire	9 centre / 1,525 de locuri	6 centre regionale	6 centre regionale
Administrarea centrelor	5 centre private, 4 de stat	De stat (în proces de tranziție)	În principal IGI-DAI
Cereri de azil 2024	17,020	9,634	2,467
Rată de recunoaștere	82% (în urma examinării de fond)	40% (în urma examinării de fond)	Variabilă
Program de integrare	Program individual 12 luni	Program de integrare 24 luni	La cerere + finanțare FAMI
Orientarea politicilor	Stabilitate relativă	Restricții accentuate	Dezvoltarea capacității instituționale
Particularitate notabilă	Criza de la frontiera cu Belarus	Acordul Tidö	Implicarea EUAA

6.1.2 Capacitate instituțională, resursă umană, calitatea procesului decizional

Resursele umane și limitele capacității instituționale reprezintă provocări importante în toate cele trei state. În Polonia, în decembrie 2024, doar 28 de angajați ai Oficiului pentru Străini lucrau direct cu solicitanții de azil în centrele de primire, un număr considerat insuficient în raport cu numărul persoanelor găzduite. Prin comparație, Agenția pentru Migrație din Suedia dispunea de 5.972 de

angajați în 2024, ceea ce reflectă o capacitate operațională ridicată în raport cu volumul cererilor. În România, numărul ofițerilor de caz a scăzut de la 39 în 2023 la 24 în 2024, în pofida creșterii numărului de cereri de azil, situație care pune sub semnul întrebării capacitatea sistemului de a răspunde eficient solicitărilor.

Deficiențele privind calitatea deciziilor în materie de azil au fost semnalate în toate cele trei state. În Suedia, o evaluare realizată în octombrie 2024 de către Agenția pentru Management Public, a evidențiat probleme clare în analiza cererilor, precum și diferențe semnificative între deciziile adoptate în diverse regiuni ale țării. În Polonia, ONG-urile au semnalat lipsa de uniformitate în evaluarea cererilor de protecție și motivarea insuficientă a respingerilor. În România, implicarea experților EUAA ridică provocări suplimentare privind stabilirea responsabilităților și asigurarea transparenței și consecvenței în procesul decizional.

6.1.3 Evoluția politicilor: Restricționare versus Stabilitate versus Dezvoltare

Evoluția politicilor din perioada 2022–2024 evidențiază direcții de acțiune profund diferite.

În Suedia, Acordul Tidö a marcat o schimbare decisivă către politici mai restrictive. Printre măsurile implementate se numără obligativitatea cazării în centre desemnate, înăsprirea condițiilor pentru reîntregirea familiei și introducerea permiselor de ședere temporare ca regulă generală. Totodată, a fost propusă eliminarea posibilității ca solicitanții ale căror cereri au fost respinse, să obțină permise de muncă. Această orientare reprezintă o îndepărtare semnificativă de tradiția Suediei de promovare a politicilor umanitare.

În Polonia, cadrul legislativ a rămas relativ stabil, principala schimbare fiind activarea protecției temporare pentru cetățenii ucraineni. Primirea unui număr mare de persoane strămutate a exercitat o presiune considerabilă asupra unor sisteme concepute pentru fluxuri migratorii mai reduse. Totodată, criza de la frontiera cu Belarus continuă să ridice probleme importante privind respectarea drepturilor omului, acestea fiind asociate în principal practicilor de aplicare a legii, și nu unor modificări legislative formale.

În România, principala inițiativă din domeniul politicilor de azil a vizat testarea, în perioada martie–octombrie 2023, a unor proceduri accelerate îmbunătățite, cu sprijinul EUAA. Măsura a urmărit creșterea eficienței procesării cererilor și consolidarea capacității instituționale, fără a avea ca obiectiv restrângerea drepturilor solicitanților.

6.2 Sisteme de primire: Infrastructură, condiții și,izolare geografică

6.2.1 Problema izolării geografice — un obstacol comun în toate cele 3 țări

Amplasarea centrelor de primire în zone izolate reprezintă o problemă comună celor trei țări, ce contribuie la excluziunea spațială și la îngreunarea procesului de integrare a refugiaților. În Polonia, șapte dintre cele nouă centre, se află în localități rurale îndepărtate, iar ONG-urile consideră izolarea spațială ca fiind principala vulnerabilitate a sistemului de primire. Izolarea reduce contactul cu populația și instituțiile locale, afectează bunăstarea psihologică prin limitarea activităților și a interacțiunii sociale și restrânge accesul la oportunități de angajare, în special în zonele marcate de sărăcie ridicată.

Suedia se confruntă cu provocări geografice similare, centrele de primire fiind adesea amplasate în localități mici sau în zone rurale. Introducerea, în martie 2025, a obligativității cazării în centre instituționalizate accentuează excluziunea spațială, prin concentrarea refugiaților în locații prestabilite.

Această abordare contravine rezultatelor cercetărilor care arată că integrarea este favorizată de stabilirea refugiaților în localități cu acces la servicii și oportunități de angajare. În România, cele șase centre regionale diferă în ceea ce privește accesul la mediul urban: centrul din București beneficiază de avantajul amplasării în capitală, în timp ce restul centrelor din Rădăuți, Șomcuta Mare și Giurgiu sunt mai izolate.

Persistența izolării geografice în pofida dovezilor privind efectele negative

Persistența izolării geografice reflectă tensiunea dintre considerentele administrative și eficiența integrării. Autoritățile prioritizează disponibilitatea spațiilor de cazare, adesea foste cazărmi militare, cămine muncitorești sau clădiri rurale reutilizate, costurile mai reduse ale terenurilor și imobilelor din zonele rurale, precum și factorii politici. Amplasarea centrelor în zone rurale, unde prezența refugiaților este mai puțin vizibilă, poate reduce atenția publică și controversele.

Totuși, aceste avantaje administrative generează costuri pe termen lung pentru integrare, precum prelungirea perioadelor de șomaj, deprecierea competențelor profesionale, izolarea socială cu efecte negative asupra sănătății mintale și diminuarea capitalului social, care limitează perspectivele de integrare.

6.2.2 Condiții materiale: deficiențe comune

Deși centrele de primire din toate cele trei țări asigură, în general, condițiile materiale de bază, precum cazare, hrană și igienă, acestea nu oferă întotdeauna un mediu care să respecte pe deplin demnitatea, intimitatea și nevoile beneficiarilor. Printre cele mai frecvente probleme se numără infestările cu dăunători — ploșnițe în Polonia și gândaci în România —întreținerea deficitară a spațiilor, lipsa intimității pentru familiile care împart camere și facilități comune, precum și numărul insuficient de spații pentru activități recreative, în special în cazul șederilor prelungite.

Indemnizațiile financiare destinate acoperirii costurilor de cazare în spații private sunt insuficiente sau inexistente în toate cele trei țări. În Suedia, alocațiile zilnice au rămas nemodificate din 1994, și ilustrează cea mai mare stagnare valorică, în condițiile în care costul vieții s-a triplat. În Polonia, cuantumul indemnizațiilor nu a fost majorat proporțional cu inflația. În România, lipsa unor forme adecvate de sprijin financiar pentru cazarea în spații private, determină orientarea majorității solicitanților către centrele de primire, indiferent de preferințele individuale sau de potențialul lor de integrare.

6.3 Cooperare între actori relevanți: ONG-uri, organizații internaționale. Deficiențe de coordonare

6.3.1 Vulnerabilități cu privire la finanțarea ONG-urilor

Organizațiile societății civile joacă un rol esențial în furnizarea serviciilor de sprijin în toate cele trei țări, însă activitatea lor este afectată de lipsa predictibilității financiare. În Polonia, ONG-urile se bazează în mare măsură pe finanțări acordate prin proiecte, în special din Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI) și din granturi europene. În Suedia, restricțiile de finanțare se accentuează pe fondul unui climat politic tot mai puțin favorabil. În România, suspendarea finanțării prin FAMI pentru o perioadă de șapte luni a generat cea mai gravă întrerupere documentată a serviciilor. Această situație evidențiază fragilitatea structurală a unui model de finanțare bazat pe proiecte, mai ales atunci când nu sunt prevăzute măsuri adecvate pentru asigurarea continuității între perioadele de finanțare.

În toate cele trei țări, ONG-urile intervin pentru a compensa deficiențele serviciilor oferite de stat, însă amploarea și modul de organizare a acestor intervenții variază. În România, organizațiile neguvernamentale implementează programe de integrare prin proiecte finanțate din FAMI, ceea ce face ca furnizarea continuă a serviciilor să depindă de obținerea unor noi finanțări. În Polonia, ONG-urile acoperă nevoia de asistență juridică specializată, insuficient asigurată de instituțiile publice. În Suedia, pe fondul adoptării unor politici guvernamentale mai restrictive, ONG-urile își intensifică activitatea de promovare și apărare a drepturilor refugiaților.

6.3.2 Coordonare intersectorială — o provocare generală

Un proces de integrare eficient, necesită cooperarea mai multor sectoare ale administrației publice: biroul imigrări, ocupare a forței de muncă, educație, sănătate, locuințe și protecție socială. Cu toate acestea, în toate cele trei țări persistă dificultăți de coordonare și bariere instituționale care împiedică o abordare unitară. În Polonia, programul „Open Małopolska" constituie prima inițiativă de elaborare a unei strategii regionale de integrare, realizată cu participarea a peste 200 de factori interesați. Experiența evidențiază beneficiile unei abordări cuprinzătoare, bazate pe cooperarea dintre instituții și diverse organizații. Totuși, impactul inițiativei rămâne limitat la nivel regional, aceasta nefiind extins la nivel national.

În Suedia, responsabilitățile privind integrarea sunt distribuite între mai multe instituții: Agenția pentru Migrație, Serviciul Public de Ocupare a Forței de Muncă, Consiliile Administrative Regionale, municipalități și consilii regionale. Această repartizare generează dificultăți de coordonare și lacune în colaborarea dintre instituții. În România, cooperarea dintre IGI-DAI, agențiile județene pentru ocuparea forței de muncă, inspectoratele școlare județene și sistemul de sănătate rămâne insuficient dezvoltată. În acest context, proiectele finanțate prin FAMI și implementate de ONG-uri, contribuie la acoperirea deficiențelor de coordonare, însă, în perioadele de tranziție între etapele de finanțare, continuitatea acestor intervenții nu beneficiază de sprijin guvernamental adecvat.

6.4 Accesul la educație: drepturile copiilor și formare lingvistică

6.4.1 Înscrierea copiilor în sistemul de învățământ: rezultate divergente

Toate cele trei țări garantează copiilor solicitanților de azil accesul la educație în condiții echivalente cu cele aplicabile cetățenilor proprii, însă rezultatele implementării diferă considerabil. În Suedia, rata de înscriere în sistemul de învățământ a copiilor ucraineni beneficiari de protecție temporară a ajuns la 97,44%, rezultat remarcabil ce reflectă mobilizarea rapidă în contextul crizei, sprijinul financiar și flexibilitatea procedurală. În Polonia, 887 de copii solicitanți de azil au fost înscriși în 227 de școli, cadrul legislativ prevăzând și măsuri de sprijin suplimentar. România a înregistrat de asemenea o rată ridicată de înscriere a copiilor ucraineni, prin aplicarea Legii nr. 23/2024 privind recunoașterea reciprocă a calificărilor și prin înființarea unor comisii speciale de suport.

Elementul comun celor trei context, este faptul că măsurile de urgență adoptate ca răspuns la criză, în special în sprijinul copiilor ucraineni, au generat rezultate superioare celor obținute în mod obișnuit de sistemele de învățământ. Această constatare sugerează că infrastructura instituțională existentă poate produce rezultate semnificative atunci când este mobilizată eficient, însă mecanismele curente nu dispun de suficientă flexibilitate, resurse sau susținere politică pentru a asigura în mod constant performanțe ridicate pentru toate categoriile de copii refugiați, indiferent de țara lor de origine.

6.4.2 Accesul la cursuri de limbă: o lacuna comună celor trei țări

Învățarea limbii țării gazdă, reprezintă un factor esențial pentru integrarea refugiaților, însă măsurile și oportunitățile de formare lingvistică disponibile sunt insuficiente în toate cele trei state. Deși importanța competențelor lingvistice este larg recunoscută, investițiile în acest domeniu rămân limitate. Această discrepanță evidențiază o problemă structurală: angajamentele asumate la nivel declarativ în favoarea integrării, nu sunt însoțite de resurse financiare și operaționale pe măsura nevoilor existente.

În Polonia, cursurile organizate în centrele de primire ajung doar la o mică parte dintre solicitanții de azil, iar problemele legate de calitatea acestora le reduc eficiența. În Suedia, sistemul de învățare a limbii suedeze pentru imigranți (SFI) se confruntă cu diferențe în ceea ce privește accesibilitatea geografică și calitatea cursurilor, iar beneficiarii de protecție temporară nu au avut inițial acces la acest program. În România, cursurile de limbă organizate de ONG-uri au fost suspendate timp de șapte luni din cauza întreruperii finanțării prin FAMI, cu efecte de durată asupra progresului de învățare al beneficiarilor. În niciuna dintre cele trei țări nu sunt disponibile programe de formare lingvistică ce întrunesc simultan cerințele Cadrului european comun de referință pentru învățarea unei limbi străine: peste 20 de ore săptămânal , pe parcursul a 18–24 de luni.

6.4.3 Pregătirea cadrelor didactice: o lacuna structurală în toate cele trei țări

Gestionarea diversității în grupurile de copii și pregătirea cadrelor didactice în acest sens reprezintă provocări majore în toate cele trei țări. În Polonia, cercetările identifică lipsa formării profesorilor drept „cea mai mare deficiență” în ceea ce privește incluziunea educațională a copiilor refugiați. În mod similar, profesorii din Suedia nu dispun de competențe specializate suficiente, deși unele școli din mediul urban și-au dezvoltat expertiza prin experiența practică. În România, sistemul educațional întâmpină dificultăți în pregătirea cadrelor didactice pentru gestionarea diversității, situație care reflectă experiența mai recentă a țării în primirea persoanelor imigrante. Niciunul dintre cele trei state nu a integrat în mod sistematic competențele necesare educării copiilor refugiați în cerințele de certificare a cadrelor didactice și nici nu a asigurat programe cuprinzătoare de formare profesională continuă în acest domeniu.

6.5 Programe de integrare și accesul pe piața muncii

6.5.1 Durata și eficiența programelor de integrare

Modul de organizare a programelor de integrare evidențiază abordări diferite în ceea ce privește responsabilitatea statului și amploarea sprijinului oferit beneficiarilor. În Polonia, Programul individual de integrare (IPI), cu o durată de 12 luni, este considerat insuficient pentru a răspunde nevoilor reale ale refugiaților. Dobândirea competențelor lingvistice necesare desfășurării activității profesionale necesită, de regulă, între 18 și 24 de luni, iar procesul de recunoaștere a calificărilor se prelungește adesea dincolo de perioada prevăzută de program. În Suedia, Programul de stabilire, care se desfășoară pe parcursul a 24 de luni, oferă o perioadă mai generoasă de sprijin, însă aceasta nu este suficientă pentru ca numeroși beneficiari să se integreze în mod sustenabil pe piața muncii. Programul din România, accesibil pe bază de solicitare, este cel mai vulnerabil la întreruperile finanțării acordate ONG-urilor. Toate cele trei programe tratează integrarea ca pe o intervenție temporară, deși acest proces necesită o abordare pe termen lung. Cu toate acestea, constrângerile financiare și presiunile politice favorizează programe scurte și standardizate, în detrimentul celor personalizate și cuprinzătoare.

6.5.2 Integrarea pe piața muncii: dificultăți persistente

În toate cele trei țări, integrarea profesională a refugiaților este îngreunată de rata de șomaj, ocuparea unor posturi sub nivelul calificărilor și perspective limitate de evoluție în carieră. Printre principalele obstacole se numără bariera lingvistică, dificultăți de recunoaștere a calificărilor, lipsa experienței profesionale locale și a contactelor de specialitate, precum și discriminarea pe criterii de origine, religie sau nume. În consecință, mulți beneficiari acceptă locuri de muncă sub nivelul pregătirii lor, fie din cauza nerecunoașterii diplomelor și a reticenței angajatorilor, fie din nevoia urgentă de a obține venituri.

7. BUNE PRACTICI ȘI RECOMANDĂRI

7.1 Introducere: De la analiză la acțiune

Analiza comparativă a sistemelor de azil și integrare din Polonia, Suedia și România scoate în evidență atât provocări comune, cât și inițiative inovatoare și oportunități insuficient valorificate. Deși cele trei țări se confruntă cu dificultăți similar: barieră lingvistică, proceduri complexe de recunoaștere a calificărilor, amplasarea izolată a centrelor de primire, coordonare intersectorială deficitară și întreruperi ale finanțării, fiecare țară a dezvoltat practici promițătoare care pot fi valorificate, adaptate și replicate în alte contexte.

Recomandările prezentate au la bază trei principii fundamentale: calitatea protecției (asigurarea faptului că procedurile de azil și condițiile de primire respectă standardele internaționale și garantează respectarea demnității umane); eficiența integrării (elaborarea unor programe care îmbunătățesc în mod demonstrabil situația socio-economică și incluziunea socială); și eficiența utilizării resurselor (recunoașterea faptului că investițiile bine concepute în integrare, generează beneficii economice și sociale pe termen lung, în timp ce sistemele ineficiente perpetuează dependența și marginalizarea) Aceste principii sunt interdependente: protecția de calitate facilitează integrarea, iar integrarea eficientă contribuie la diminuarea costurilor pe termen lung pentru societățile gazdă.

7.2 Bune practici: Exemple de abordări din țările partenere

7.2.1 Polonia: Programul regional "Open Małopolska"

> **Bună practică: Strategie regională de integrare**
>
> În octombrie 2023, regiunea Małopolska a adoptat prima strategie regională cuprinzătoare de integrare din Polonia, elaborată în urma consultărilor cu peste 200 de factori interesați, printre care reprezentanți ai voievodatelor, municipalităților, agențiilor pentru ocuparea forței de muncă, școlilor, furnizorilor de servicii medicale, ONG-urilor și comunităților de refugiați. Programul instituie un cadru coordonat, care include mecanisme de evaluare la fiecare trei ani, atribuții clar definite și responsabilități asumate de toți actorii implicați.

De ce funcționează această abordare: Implicarea intersectorială pornește de la recunoașterea faptului că integrarea necesită cooperarea între toate domeniile societății precum: imigrația, ocuparea forței de muncă, educație, sănătate, locuințe și asistența socială. Procesul amplu de consultare, a favorizat asumarea obiectivelor de către factorii interesați și implicarea acestora în implementarea strategiei. Nivelul regional permite adaptarea măsurilor la particularitățile pieței locale a muncii și la capacitatea societății civile, asigurând totodată o amploare suficientă pentru derularea unor programe cuprinzătoare. Mecanismele de evaluare prevăzute la fiecare trei ani, permit ajustarea intervențiilor pe baza dovezilor.

Potențial de transferabilitate: RIDICAT. Modelul poate fi replicat și în alte regiuni din Polonia, România și Suedia, cu adaptări la contextul local. Succesul depinde de susținerea politică, resurse adecvate, consultare incluzivă a actorilor relevanți, claritatea responsabilităților și existența unor mecanisme eficiente de monitorizare și evaluare.

7.2.2 Suedia: Procent de înscriere a copiilor ucraineni de 97.44% în sistemul școlar

Bună practică: Mobilizarea sistemului educational în contextul crizei

Suedia a înregistrat o rată de înscriere școlară de 97,44% în rândul copiilor ucraineni aflați sub protecție temporară. Acest rezultat a fost susținut de simplificarea procedurilor administrative, flexibilizarea înscrierii, acordarea de alocații pentru acoperirea cheltuielilor educaționale și consolidarea cooperării dintre autoritățile școlare și serviciile de sprijin.

De ce funcționează această abordare: Informarea activă și contactarea directă a familiilor, în locul așteptării ca acestea să parcurgă proceduri complexe de înscriere, au permis identificarea copiilor care altfel ar fi putut rămâne în afara sistemului educațional. Flexibilizarea procedurilor administrative a ținut cont de situația persoanelor strămutate și a permis relaxarea cerințelor privind documentele justificative. Sprijinul financiar, a eliminat o barieră importantă în accesul la educație. Totodată, implicarea comunității prin intermediul organizațiilor diasporei ucrainene a facilitat adaptarea culturală și diseminarea informațiilor.

Potențial de transferabilitate: RIDICAT în cazul intervențiilor de urgență, în situații de criză și MODERAT în cazul sistemelor educaționale obișnuite.

Lecții ușor de replicat: Eliminarea barierelor financiare în accesul la educație; simplificarea procedurilor de înscriere și adaptarea acestora la disponibilitatea limitată a documentelor; pregătirea și sprijinirea școlilor înaintea creșterii numărului de înscrieri, prin formarea cadrelor didactice, furnizarea materialelor necesare și consolidarea capacității de consiliere; asigurarea imediată a sprijinului lingvistic la înscriere; și implicarea mediatorilor culturali pentru facilitarea comunicării dintre familii și școli.

7.2.3 România: Proiect pilot privind procedura accelerată în cooperare cu EUAA

Bună practică: Proceduri accelerate, îmbunătățite cu sprijinul EUAA

În perioada martie–octombrie 2023, România a implementat, împreună cu Comisia Europeană și Agenția Uniunii Europene pentru Azil (EUAA), un proiect-pilot destinat eficientizării procedurilor de examinare a cererilor de azil, cu respectarea garanțiilor pentru persoanele vulnerabile. Măsurile au inclus identificarea sistematică a vulnerabilităților, desemnarea promptă a tutorilor pentru minorii neînsoțiți, accesul permanent la asistență medicală și implicarea ONG-urilor în acordarea sprijinului juridic și psihosocial.

De ce este eficientă această abordare: Sprijinul experților EUAA a crescut capacitatea de procesare a cererilor în perioadele aglomerate, iar identificarea timpurie a vulnerabilităților a asigurat protecția adecvată a solicitanților. Procedurile au fost accelerate fără a compromite garanțiile de protecție, iar contribuția ONG-urilor la asistența juridică și sprijinul psihosocial a fost integrată încă de la început. Comisia Europeană a apreciat rezultatele obținute, evidențiind „rezultate solide” și „bune practici”.

Potențial de transferabilitate: MODERAT spre RIDICAT, în funcție de disponibilitatea sprijinului operațional din partea EUAA și de capacitatea instituțională națională. Cerințe esențiale pentru implementare: existența unor mecanisme eficiente de identificare și evaluare a vulnerabilităților; asigurarea capacității ONG-urilor de a oferi asistență juridică adecvată; stabilirea unor proceduri clare privind exceptarea persoanelor vulnerabile de la aplicarea procedurilor accelerate; instituirea unor mecanisme de control și garantare a calității; precum și alocarea resurselor necesare pentru servicii de interpretariat, asistență medicală și asigurarea unor condiții materiale adecvate.

7.3 Recomandări specifice

7.3.1 Condiții de primire și infrastructură

Recomandarea 1: Reducerea izolării geografice prin planificarea strategică a amplasării centrelor

Centrele de primire ar trebui situate în zone urbane sau în proximitatea acestora, astfel încât solicitanții de azil să poată beneficia de oportunități de angajare, acces facil la servicii, transport public și sprijin din partea comunităților diasporei existente.

- Autoritățile naționale: să adopte criterii de amplasare care să acorde prioritate potențialului de integrare, nu doar reducerii costurilor, atunci când înființează noi centre sau reînnoiesc contractele de închiriere a spațiilor existente
- Municipalitățile: să identifice spații adecvate în mediul urban care pot fi amenajate pentru primirea solicitanților de azil, inclusiv prin reconversia clădirilor publice utilizate parțial sau neutilizate
- UE: Condiționarea finanțării prin Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI) destinată infrastructurii de primire, prin respectarea criteriilor de amplasare care să asigure accesul la servicii și să favorizeze integrarea

Rezultate preconizate: reducerea duratei șomajului; îmbunătățirea sănătății mintale și diminuarea izolării sociale; facilitarea accesului la servicii; inițierea timpurie a procesului de integrare, inclusiv pe parcursul procedurilor de azil.

Recomandarea 2: Investiții în întreținerea, igiena și îmbunătățirea calității condițiilor de trai din centrele de primire

Centrele de primire trebuie să ofere condiții de trai decente, care să protejeze sănătatea beneficiarilor, să le respecte intimitatea și să le permită participarea la activități relevante. Pentru menținerea unor standarde adecvate, sunt necesare investiții constante în întreținerea clădirilor, combaterea dăunătorilor, igienizarea și funcționarea corespunzătoare a grupurilor sanitare, precum și amenajarea unor spații individuale sau comune cu un grad sporit de intimitate, în special pentru familii. Totodată, organismele de monitorizare ar trebui să realizeze controale inopinate în mod regulat și să facă publice constatările, împreună cu măsurile de remediere impuse.

Recomandarea 3: Asigurarea posibilității de a alege tipul de cazare și acordarea unor alocații adecvate pentru locuințele închiriate în regim privat

Atunci când situația financiară permite, solicitanții de azil ar trebui să poată opta între cazarea în centre instituționalizate și închirierea unei locuințe în regim privat, beneficiind de alocații financiare suficiente pentru acoperirea costurilor reale ale chiriei. Autoritățile ar trebui să majoreze aceste alocații până la un nivel care să permită efectiv închirierea unor locuințe modeste și să le actualizeze periodic, în funcție de inflație și de evoluția pieței imobiliare. Menținerea neschimbată a alocațiilor zilnice în Suedia timp de trei decenii reprezintă unul dintre cele mai evidente eșecuri în aplicarea acestui principiu.

7.3.2 Formare lingvistică și sprijin educațional

Recomandarea 4: Prioritizarea investițiilor în programe intensive și calitative pentru învățarea limbii țării gazdă

Competențele lingvistice reprezintă o condiție fundamentală pentru accesul la ocuparea forței de muncă, educație și servicii medicale, precum și pentru participarea la viața socială. Guvernele trebuie să investească în programe intensive de învățare a limbii naționale cu o durată de cel puțin 20 de ore

pe săptămână, desfășurate pe perioade extinse între 18 și 24 de luni pentru dobândirea competențelor lingvistice necesare la locul de muncă. Programele trebuie adaptate nivelului de educație anterior al participanților și să ofere certificări recunoscute, corelate cu nivelurile Cadrului european comun de referință pentru limbi (CECRL).

- Autorități naționale: să aloce fonduri semnificativ mai mari pentru formare lingvistică și să stabilească standarde curriculare naționale, sisteme de evaluare și mecanisme de certificare aliniate la nivelurile CECRL.
- Municipalități/furnizori de servicii: să organizeze cursuri cu programe flexibile, inclusiv cu frecvență integrală sau parțială, seara și în weekend, adaptate disponibilității și ritmului de învățare al fiecărui participant.
- ONG-uri: să faciliteze exersarea limbii naționale prin cluburi de conversație, activități de schimb lingvistic și experiențe de familiarizare directă cu limba și cultura țării gazdă, în completarea cursurilor formale.
- Angajatorii: să faciliteze învățarea limbii utilizate în mediul profesional și să includă participarea la astfel de activități în procesul de formare și dezvoltare profesională a angajaților.

Recomandarea 5: Pregătirea cadrelor didactice pentru clase multilingve și multiculturale

Formarea cadrelor didactice trebuie să includă atât pregătirea inițială, cât și dezvoltarea profesională continuă în domenii precum: predarea unei limbi străine sau a unei a doua limbi; abordăril pedagogice sensibile la traumă; adaptarea practicilor educaționale la diversitatea culturală; diferențierea instruirii în funcție de nivelurile variate de competență lingvistică; și aplicarea principiilor educației incluzive. Ministerele Educației ar trebui să integreze competențele privind educația copiilor refugiați în standardele de formare și certificare a cadrelor didactice și să faciliteze participarea acestora la programe continue de perfecționare profesională.

Recomandarea 6: Asigurarea unor servicii integrate de sprijin în școli

Unitățile de învățământ care școlarizează copii refugiați ar trebui să dispună de servicii de interpretariat specializat, care să faciliteze comunicarea dintre familii și personalul școlii, de servicii de consiliere psihologică adaptate contextului cultural și nevoilor asociate traumelor, precum și de asistenți interculturali sau mediatori care să asigure legătura cu comunitățile. Totodată, este necesară aplicarea unor proceduri flexibile de evaluare, care să permită identificarea și recunoașterea competențelor educaționale dobândite anterior, chiar și atunci când documentele care le atestă lipsesc.

7.3.3 Integrarea pe piața muncii

Recomandarea 7: Simplificarea procedurilor de recunoaștere a calificărilor și adaptarea acestora la nevoile refugiaților

Procedurile de recunoaștere a calificărilor trebuie simplificate și accelerate, cu cerințe documentare adaptate situației refugiaților și costuri reduse sau eliminate. Autoritățile ar trebui să accepte dovezi alternative ale competențelor, precum portofolii profesionale, demonstrații practice și interviuri cu experți, să limiteze durata procesului la maximum 3–6 luni și să asigure sprijin financiar pentru acoperirea cheltuielilor aferente.

Recomandarea 8: Extinderea duratei și diversificarea serviciilor oferite prin programele de integrare

Programele de integrare ar trebui să se desfășoare pe o perioadă de cel puțin 24 de luni, cu posibilitatea extinderii în funcție de nevoile beneficiarilor. În acest context, durata de 12 luni a Programului individual de integrare (IPI) din Polonia este insuficientă pentru dobândirea competențelor lingvistice

necesare și facilitarea accesului pe piața muncii. Pentru a răspunde cât mai bine nevoilor individuale, cei responsabili de implementarea programelor, ar trebui să evalueze situația fiecărui beneficiar și să elaboreze planuri personalizate, flexibile și adaptate nivelului de pregătire și ritmului propriu de învățare.

Recomandarea 9: Combaterea discriminării pe piața muncii

Discriminarea la angajare pe baza originii, a numelui sau a religiei, identificată în toate cele trei țări, reprezintă un obstacol structural care nu poate fi înlăturat doar prin programe destinate refugiaților, ci presupune intervenții coordonate la nivelul societății în ansamblu. Se impune o aplicare mai riguroasă a legislației cu privire la combaterea discriminării, alături de organizarea unor campanii de conștientizare destinate angajatorilor și promovarea unor măsuri care să stimuleze implicarea acestora în procesul de integrare profesională.

7.3.4 Coordonare și cooperare

Recomandarea 10: Instituirea unor mecanisme formale de coordonare intersectorială

Se recomandă crearea sau dezvoltarea unor mecanisme de coordonare la nivel național și regional, care să asigure colaborarea între instituțiile publice din domeniile imigrației, ocupării forței de muncă, educației, sănătății, locuirii și asistenței sociale. Modelul „Open Małopolska", implementat în Polonia, poate constitui un exemplu de bună practică, adaptabil și în alte contexte regionale.

Pentru a funcționa eficient, aceste structuri trebuie să aibă un mandat clar și un statut juridic bine definit, personal specializat și resurse adecvate, proceduri oficiale pentru schimbul de informații, mecanisme de asumare a responsabilității, precum și sisteme periodice de monitorizare și evaluare a activității.

Recomandarea 11: Investiții în formarea personalului din prima linie, din toate sectoarele relevante

Este esențial ca toți profesioniștii care lucrează direct cu refugiații, respectiv: consilieri pentru ocuparea forței de muncă, asistenți sociali, cadre didactice, personal medical și alți specialiști, să beneficieze de formare specifică privind drepturile refugiaților și mecanismele de protecție. Pregătirea acestora ar trebui să vizeze, de asemenea, furnizarea serviciilor de sprijin printr-o abordare sensibilă la traumă, dezvoltarea competențelor de comunicare interculturală, utilizarea serviciilor de interpretariat și a materialelor traduse, precum și identificarea serviciilor disponibile și îndrumarea beneficiarilor către resursele adecvate.

7.3.5 Protecția grupurilor vulnerabile

Recomandarea 12: Implementarea unui mecanism sistematic de identificare a vulnerabilităților

Este recomandată evaluarea sistematică a tuturor vulnerabilităților solicitanților de azil, încă din etapa primirii, astfel încât evaluarea să ajute la luarea celor mai potrivite decizii cu privire la cazare, la adaptarea procedurilor și accesului la servicii specializate. În acest sens, proiectul-pilot implementat în România pentru optimizarea procedurii accelerate de azil, constituie un exemplu de bună practică, prin includerea unor măsuri adecvate de exceptare a solicitanților vulnerabili de la aplicarea acestei proceduri accelerate.

Recomandarea 13: Asigurarea unei reprezentări juridice adecvate pentru minorii neînsoțiți

Pentru toți minorii neînsoțiți ar trebui să fie desemnat în timp util un reprezentant legal calificat (tutore). De asemenea, numărul de cazuri alocat fiecărui reprezentant ar trebui limitat la maximum 100

de cazuri, conform recomandărilor UNHCR, pentru a permite o reprezentare efectivă și individualizată. Totodată, este necesară instituirea obligativității formării specializate și asigurarea unei remunerații corespunzătoare, care să atragă și să fidelizeze profesioniști competenți.

7.3.6 Implicarea societății civile și sustenabilitatea finanțării

Recomandarea 14: Asigurarea continuității finanțării prin mecanisme-punte

Guvernele naționale ar trebui să aloce resurse financiare-punte pentru perioadele de tranziție dintre programele europene, astfel încât serviciile de sprijin să poată fi furnizate fără întreruperi. Trecerea de la un ciclu de finanțare al Uniunii Europene la altul nu trebuie să afecteze continuitatea serviciilor destinate persoanelor vulnerabile. Pentru a preveni astfel de situații, este necesară instituirea unor mecanisme de finanțare tranzitorie, care să permită menținerea serviciilor esențiale până la disponibilizarea noilor fonduri. Întreruperea finanțării timp de șapte luni, înregistrată în România în 2023, evidențiază impactul major pe care lipsa continuității financiare îl poate avea asupra beneficiarilor și a organizațiilor furnizoare de servicii.

Recomandarea 15: Diversificarea surselor de finanțare și asigurarea unui sprijin financiar stabil

Dependența organizațiilor neguvernamentale de finanțările europene acordate exclusiv prin proiecte, limitează predictibilitatea resurselor și afectează continuitatea serviciilor oferite. Pentru a asigura sustenabilitatea intervențiilor în domeniul primirii și integrării refugiaților, guvernele ar trebui să instituie mecanisme de finanțare de bază, stabile și predictibile, destinate organizațiilor care furnizează servicii esențiale. O astfel de abordare ar reduce vulnerabilitatea generată de finanțarea pe termen scurt și ar permite ONG-urilor să își planifice activitatea pe termen lung, să își consolideze capacitatea instituțională și să mențină continuitatea sprijinului acordat beneficiarilor.

7.3.7 Colectarea datelor și monitorizare

Recomandarea 16: Dezvoltarea unor sisteme integrate de monitorizare a procesului de integrare

Elaborarea unor politici eficiente de integrare presupune monitorizarea evoluției refugiaților pe o perioadă de 5–10 ani, prin indicatori cu privire la ocuparea forței de muncă, învățarea limbii, educație, sănătate și participare socială. Întrucât datele disponibile în Polonia, Suedia și România sunt insuficiente, este necesară dezvoltarea unor sisteme de monitorizare pe termen lung, care să permită evaluarea rezultatelor și fundamentarea politicilor publice pe dovezi.

Recomandarea 17: Consolidarea mecanismelor de monitorizare independentă a condițiilor de primire

Monitorizarea independentă a condițiilor de primire din centre și a procedurilor de azil ar trebui realizată periodic, cu publicarea rezultatelor și stabilirea obligației autorităților guvernamentale de a răspunde constatărilor și de a implementa măsuri corective. Organizațiile societății civile și instituțiile naționale pentru drepturile omului ar trebui să beneficieze de acces garantat în centrele de primire, pentru o monitorizare eficientă.

7.3.8 Reforme sistemice

Recomandarea 18: Adoptarea unor strategii naționale de integrare

Toate cele trei țări ar trebui să adopte strategii naționale de integrare, susținute de planuri de acțiune, finanțare multianuală, responsabilități clare și mecanisme de evaluare. Modelul regional Małopolska

din Polonia demonstrează că inițiativele locale pot constitui un punct de plecare eficient, generând rezultate și sprijin politic pentru dezvoltarea unor strategii naționale.

Recomandarea 19: Alinierea politicilor naționale la standardele internaționale de protecție

Orientarea Acordului Tidö din Suedia către limitarea drepturilor la nivelul minim permis de legislație, ridică preocupări privind respectarea și promovarea principiilor protecției internaționale. Toate cele trei țări ar trebui să evite tendințele restrictive de tipul „armonizării în sens descendent", și să se orienteze în schimb, spre identificarea și promovarea bunelor practici care demonstrează că sistemele de integrare eficiente și favorabile refugiaților aduc beneficii atât acestora, cât și societăților gazdă.

Recomandarea 20: Combaterea cauzelor structurale ale strămutării forțate

Reducerea pe termen lung a strămutării forțate presupune coordonarea politicilor externe, comerciale și de dezvoltare pentru promovarea păcii, respectării drepturilor omului, bunei guvernări și a dezvoltării durabile în țările de origine. Astfel, solidaritatea europeană trebuie să vizeze nu doar primirea și sprijinirea persoanelor strămutate, ci și prevenirea cauzelor politice, economice și de mediu care generează migrația forțată.

8. CONCLUZII ȘI PERSPECTIVE DE VIITOR

8.1 Sinteza principalelor constatări

Acest studiu comparativ al sistemelor de azil și integrare din Polonia, Suedia și România evidențiază un context complex și multidimensional, caracterizat de provocări, inițiative inovatoare și oportunități în domeniul protecției refugiaților la nivelul Uniunii Europene. În urma cercetării documentare sistematice și a unei analize detaliate a cadrelor juridice, structurilor instituționale, condițiilor de primire, sprijinului educațional, integrării pe piața muncii și cooperării dintre actorii relevanți, se conturează opt concluzii generale.

Constatare 1: Discrepanța persistentă dintre drepturile garantate prin lege și accesul efectiv al refugiaților la protecție

În toate cele trei țări analizate, persistă un decalaj între principiile protecției internaționale și aplicarea acestora în practică. Deși statele, au ratificat convențiile internaționale relevante, au transpus directivele europene privind azilul și au creat cadrul juridic necesar garantării drepturilor refugiaților, aplicarea acestor prevederi rămâne inegală și incompletă. Izolarea geografică a centrelor de primire, accesul limitat la cursuri de limbă, dificultățile birocratice întâmpinate pentru recunoașterea calificărilor, cooperarea insuficientă între sectoare și discontinuitățile finanțării, constituie obstacole sistemice care împiedică exercitarea efectivă a drepturilor. Prin urmare, diferența dintre protecția prevăzută de lege și cea accesibilă în realitate, evidențiază nu doar probleme de implementare, ci și deficiențe structurale care necesită angajament politic și intervenții susținute.

Constatare 2: Competențele lingvistice reprezintă pilonul central al integrării

Stăpânirea limbii naționale a țării gazdă, se conturează drept unul dintre cei mai importanți factori care determină rezultatele procesului de integrare, influențând aproape toate dimensiunile analizate. Accesul la piața muncii, continuarea studiilor, utilizarea serviciilor medicale, participarea socială și implicarea civică depind în mod fundamental de cunoașterea limbii locale. Cu toate acestea, în toate cele trei țări, oferta de cursuri de limbă este considerabil insuficientă în ceea ce privește disponibilitatea, intensitatea, durata, calitatea și certificarea competențelor dobândite. Acest paradox, recunoașterea unanimă a rolului central al învățării limbii, concomitent cu investițiile insuficiente în acest domeniu, reflectă o problemă mai amplă: angajamentele declarative nu sunt susținute de alocări de resurse proporționale cu nevoile reale.

Constatare 3: Izolarea geografică – una dintre cele mai problematice caracteristici ale centrelor de primire

Amplasarea predominantă a centrelor de primire în zone rurale îndepărtate, generează excluziune spațială, cu efecte negative semnificative asupra accesului la piața muncii și la servicii, integrării sociale și bunăstării psihologice a refugiaților. Datele disponibile arată în mod constant că modelele de cazare dispersată, integrate în comunitate, favorizează integrarea într-o măsură mai mare decât cazarea instituționalizată, concentrată în locații izolate. Cu toate acestea, politicile continuă să acorde prioritate avantajelor administrative pe termen scurt, în detrimentul eficienței integrării pe termen lung. Această situație arată că deciziile luate în etapa inițială a primirii, pot avea efecte de durată și pot influența semnificativ procesul de integrare a refugiaților în anii următori.

Constatare 4: Deficiențe de coordonare intersectorială

Deși integrarea refugiaților presupune o bună cooperare între instituțiile responsabile de imigrație, ocuparea forței de muncă, educație, sănătate, locuințe și asistență socială, colaborarea dintre acestea rămâne una deficitară. Distribuirea fragmentată a responsabilităților între instituții și diferite niveluri administrative, precum și lipsa unor mecanisme eficiente de coordonare, favorizează întreruperile serviciilor, suprapunerea intervențiilor și utilizarea ineficientă a resurselor. Experiența inițiativei „Open Małopolska" din Polonia, evidențiază beneficiile unei abordări coordonate, însă asemenea modele nu sunt încă aplicate pe scară largă în cele trei țări analizate.

Constatare 5: Protecția grupurilor vulnerabile și adaptarea serviciilor la nevoile specifice

Minorii neînsoțiți, supraviețuitorii torturii și ai traficului de persoane, persoanele cu dizabilități și persoanele LGBTQI au nevoie de măsuri de protecție adaptate situațiilor și vulnerabilităților cu care se confruntă. În practică, însă, serviciile specializate sunt adesea insuficiente sau nu sunt implementate în mod adecvat. Deși există prevederi privind identificarea vulnerabilităților, aplicarea sistematică a procedurilor de evaluare, asigurarea unor condiții de cazare corespunzătoare, accesul la servicii specializate și adaptarea procedurilor la nevoile individuale continuă să fie neuniforme. Consolidarea cadrului legislativ din România privind protecția minorilor neînsoțiți evidențiază potențialul reformelor în acest domeniu. Totuși, eficiența schimbărilor legislative depinde de susținerea lor prin investiții în capacitatea instituțională, formarea personalului și dezvoltarea infrastructurii necesare furnizării serviciilor.

Constatare 6: Rolul esențial al organizațiilor societății civile și provocările generate de finanțarea insuficientă

Organizațiile societății civile au un rol fundamental în funcționarea sistemelor de azil, prin furnizarea de asistență juridică, sprijin social, servicii de integrare, monitorizare și activități de advocacy. Cu toate acestea, lipsa predictibilității și insuficiența resurselor financiare afectează continuitatea și sustenabilitatea intervențiilor acestora. Dependența de finanțări acordate exclusiv pe bază de proiecte îngreunează planificarea strategică, menține organizațiile într-o stare de incertitudine și poate determina întreruperea serviciilor în perioadele de tranziție dintre ciclurile de finanțare. Situația din România, unde trecerea de la un ciclu de finanțare al Fondului pentru azil, migrație și integrare (FAMI) la următorul a generat un interval de șapte luni fără finanțare, evidențiază impactul major al acestor discontinuități asupra serviciilor destinate beneficiarilor. Prin urmare, asigurarea unei finanțări suficiente și predictibile pentru organizațiile neguvernamentale, inclusiv prin diversificarea surselor și acordarea de finanțări instituționale de bază din fonduri publice, trebuie privită ca o componentă esențială a unui sistem de azil funcțional și sustenabil, nu ca pe un sprijin facultativ.

Constatare 7: Divergența direcțiilor de politică publică și riscurile pentru solidaritatea europeană

Cele trei țări analizate urmează direcții distincte în ceea ce privește politicile de azil. Suedia se orientează către înăsprirea măsurilor aplicate solicitanților de azil, Polonia păstrează o abordare relativ constantă, iar România își concentrează eforturile asupra consolidării capacității instituționale. Prin Acordul Tidö, Suedia și-a exprimat explicit intenția de a limita drepturile solicitanților de azil la „nivelul minim compatibil cu obligațiile internaționale", ceea ce reprezintă o schimbare semnificativă față de tradiția sa, de protecție extinsă. Această reorientare ridică preocupări cu privire la menținerea solidarității europene și la convergența standardelor de protecție. Totodată, există riscul ca adoptarea

progresivă a unor politici tot mai restrictive de către statele europene să conducă la diminuarea garanțiilor oferite refugiaților și la slăbirea mecanismelor comune de protecție la nivel european.

Constatare 8: Răspunsul la criza din Ucraina a demonstrat capacitate de mobilizare atunci când există voință politică

Modul în care statele europene au răspuns crizei refugiaților din Ucraina, a demonstrat că existența voinței politice, permite mobilizarea rapidă a unor resurse semnificative pentru primirea și integrarea persoanelor strămutate. Înscrierea unui număr mare de copii în sistemul de învățământ, facilitarea accesului la piața muncii, acordarea sprijinului financiar și implicarea activă a organizațiilor societății civile au evidențiat un nivel de mobilizare superior celui întâlnit, de regulă, în funcționarea curentă a sistemelor de azil. În același timp, tratamentul diferențiat aplicat refugiaților ucraineni în raport cu cei proveniți din alte regiuni ridică semne de întrebare privind posibilele prejudecăți rasiale, favorizarea persoanelor considerate mai apropiate cultural și riscul ca accesul la protecție să fie influențat de originea națională. Principala provocare este valorificarea și menținerea capacității de răspuns demonstrate în situații de criză, concomitent cu asigurarea unui tratament echitabil și nediscriminatoriu pentru toate persoanele care au nevoie de protecție internațională.

8.2 Relevanța cercetării pentru proiectul Erasmus+ și activitatea de tineret

Cercetarea „Refugiați: provocări, cooperare, integrare” a fost desfășurată în cadrul proiectului CofP4RYS, Erasmus+. Rezultatele analizei comparative, confirmă relevanța premisei centrale a proiectului, conform căreia cooperarea transnațională, schimbul de experiență și bune practici, precum și implicarea activă a tinerilor pot contribui la îmbunătățirea proceselor și rezultatelor integrării refugiaților. Aceste constatări evidențiază importanța consolidării colaborării dintre organizații și a dezvoltării unor abordări comune, adaptate nevoilor tinerilor refugiați.

Organizațiile de tineret joacă un rol important în sprijinirea integrării refugiaților, prin organizarea de activități educaționale nonformale, schimburi interculturale, programe sportive și inițiative creative. Aceste demersuri facilitează interacțiunea socială, exersarea limbii țării gazdă și construirea unor relații interpersonale, contribuind la completarea măsurilor formale de integrare. Totodată, caracterul informal al acestor activități și accentul pus pe relațiile dintre participanți, în condiții de egalitate, pot diminua barierele asociate diferențelor de statut și formalităților instituționale. Se creează astfel un cadru mai deschis și mai accesibil, care încurajează participarea activă, interacțiunea autentică și dezvoltarea sentimentului de apartenență.

Tinerii refugiați și solicitanții de azil se confruntă adesea cu un grad accentuat de izolare, mai ales atunci când pierd accesul la mediile educaționale, rețelele de prieteni și activitățile cu care erau familiarizați în țările de origine. Organizațiile de tineret pot oferi programe adaptate vârstei și nevoilor specifice de dezvoltare ale acestora, abordând aspecte precum formarea identității, orientare educațională și profesională, precum și tranziția către viața adultă, dimensiuni frecvent neglijate de serviciile generale de integrare. Această abordare holistică depășește sfera ocupării forței de muncă și a competențelor lingvistice, incluzând și bunăstarea psihologică și dezvoltarea sentimentului de apartenență socială.

Schimburile transnaționale de tineret și parteneriatele internaționale, precum cel dezvoltat în cadrul acestui proiect Erasmus+, facilitează valorificarea experiențelor naționale, identificarea bunelor practici ce pot fi transferate în alte contexte și elaborarea unor abordări inovatoare, care depășesc limitele tradițiilor și modelelor naționale. În cadrul acestui parteneriat au fost identificate practici relevante din fiecare țară, care merită promovate și diseminate la scară mai largă: modelul regional de integrare din

Polonia, rezultatele Suediei în ceea ce privește înscrierea copiilor în sistemul de învățământ și procedurile sistematice de identificare a vulnerabilităților implementate în România.

Organizațiile de tineret trebuie să evite abordările paternaliste și impunerea normelor culturale, promovând programe care îi recunosc pe tinerii refugiați drept parteneri activi, cu experiențe, competențe și aspirații proprii. Totodată, sustenabilitatea inițiativelor de voluntariat presupune coordonare profesională și finanțare stabilă.

8.3 Perspective de viitor

Europa se află într-un moment decisiv în ceea ce privește protecția refugiaților. Începând cu anul 2026, implementarea Pactului UE privind migrația și azilul va determina o restructurare fundamentală a sistemelor naționale, necesitând adaptări legislative și instituționale semnificative. Schimbările climatice vor deveni un factor tot mai important al strămutării populației, ceea ce va impune dezvoltarea unor noi cadre de protecție. Evoluțiile demografice generează atât oportunități pentru integrarea pe piața muncii, cât și tensiuni legate de coeziunea socială. Extinderea mișcărilor de extremă dreapta reprezintă o provocare pentru angajamentele privind protecția refugiaților în mai multe state membre. Totodată, progresele tehnologice precum utilizarea inteligenței artificiale în procesarea cererilor de azil, instrumentele digitale pentru integrare și învățarea limbilor străine la distanță — oferă noi oportunități, dar implică și riscuri de dezumanizare a proceselor și de apariție a erorilor.

Diferențele dintre direcțiile de politică publică adoptate de țările partenere, respectiv orientarea restrictivă a Suediei, continuitatea politicilor din Polonia și consolidarea capacității instituționale în România, evidențiază tensiuni mai ample ce caracterizează răspunsul european la fenomenul strămutării forțate. Generalizarea modelului restrictiv suedez la nivelul altor state membre ar putea conduce la o îndepărtare semnificativă de tradiția umanitară europeană și de angajamentele asumate prin dreptul international. Adoptarea unor politici restrictive de către statele vecine poate îngreuna menținerea unor abordări bazate pe solidaritate și protecție, favorizând tendința de aliniere la standarde minime comune, în detrimentul promovării bunelor practici.

În pofida provocărilor existente, raportul subliniază că integrarea refugiaților poate fi realizată cu succes prin valorificarea bunelor practici și prin investiții bazate pe dovezi, care aduc beneficii atât refugiaților, cât și comunităților gazdă. Exemplele analizate: strategia regională din Małopolska, eforturile Suediei de a facilita accesul copiilor la educație și colaborarea României cu EUAA, evidențiază importanța voinței instituționale, a resurselor adecvate și a angajamentului constant pentru asigurarea unei protecții de calitate și a unei integrări eficiente.

Răspunsul societăților europene la strămutarea forțată exprimă valorile pe care acestea le promovează în ceea ce privește demnitatea umană, justiția socială și solidaritatea. Modul în care sunt percepuți refugiații — fie ca o amenințare, fie ca persoane care au nevoie de protecție și pot contribui la dezvoltarea comunităților — depășește sfera politicilor publice, reflectând o alegere morală și politică privind societatea pe care ne dorim să o construim. Dovezile oferă repere clare, direcțiile de acțiune sunt conturate, iar eforturile pentru protecție și integrare trebuie să continue.

ANEXE

Anexa 1: Organizații cheie

A1.1 Polonia

Organizație	Rol / Misiune
Oficiul pentru străini (Urząd do Spraw Cudzoziemców)	Autoritatea centrală în domeniul azilului; examinarea cererilor de azil, gestionarea centrelor de primire și derularea programelor de integrare.
Poliția de frontieră (Straż Graniczna)	Primirea inițială a solicitanților de azil, gestionarea frontierelor și înregistrarea inițială a persoanelor
Consiliul pentru refugiați (Rada do Spraw Uchodźców)	Soluționarea contestațiilor administrative în materie de azil, în a doua etapă procedurală.
Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului (HFHR)	Asistență juridică, monitorizare, litigii strategice și activități de advocacy
Asociația pentru Intervenție Juridică (SIP)	Asistență juridică gratuită, reprezentare în instanță și elaborarea rapoartelor anuale de monitorizare
UNHCR Polonia	Asistență tehnică, formare, sprijin juridic și prezență în centrele multiculturale
Caritas Polonia	Furnizarea de servicii în centrele de primire, derularea programelor de integrare și sprijinirea comunităților
Forumul Polonez pentru Migrație	Asistență psihologică, cercetare și activități de integrare comunitară
Centrul Multicultural din Varșovia	Informare, orientare, cursuri de limbă și servicii comunitare integrate

A1.2 Suedia

Organizația	Rol / Misiune
Agenția Suedeză pentru Migrație	Autoritatea centrală în domeniul azilului; examinarea și soluționarea cererilor, gestionarea sistemului de primire
Serviciul Public de Ocupare a Forței de Muncă (Arbetsförmedlingen)	Implementarea Programului de stabilire (Establishment Programme), consiliere profesională și facilitarea accesului la locuri de muncă

Consiliile Administrative Regionale (Länsstyrelserna)	Coordonarea regională a procesului de integrare și furnizarea de activități și servicii de sprijin
Crucea Roșie Suedeză	Linie telefonică de consiliere juridică, servicii de reabilitare pentru victimele torturii și sprijin pentru litigii strategice
Centrul Suedez pentru Dreptul Refugiaților (SRLC)	Servicii juridice complexe, litigii strategice și activități de advocacy în domeniul politicilor publice
More Mosaic	Cursuri de limbă finanțate prin Vuxenskolan, activități de integrare și advocacy
UNHCR Suedia	Advocacy în domeniul politicilor publice, formarea personalului și monitorizarea condițiilor de primire și a procedurilor

A1.3 România

Organizația	Rol / Misiune
Inspectoratul General pentru Imigrări (IGI)	Autoritatea centrală în domeniul azilului; stabilirea formelor de protecție, gestionarea primirii și coordonarea activităților de integrare
IGI-DAI (Direcția Azil și Integrare)	Desfășurarea interviurilor și luarea deciziilor privind cererile de azil, administrarea centrelor de primire și derularea programelor de integrare
Experții Agenției Uniunii Europene pentru Azil EUAA	Sprijinirea examinării cererilor de azil începând din mai 2023
AIDRom	Partener de implementare al UNHCR; acordarea de ajutor material, consiliere și sprijin social
CNRR (Consiliul Național Român pentru Refugiați)	Asistență juridică, sprijin pentru integrare, cercetare și monitorizare
JRS Romania (Serviciul Iezuiților pentru Refugiați din România)	Reprezentare juridică, servicii de asistență socială și sprijin psihosocial
Asociația Novapolis- Centrul de Analize și Inițiative pentru Dezvoltare	Partener în proiecte Erasmus+; dezvoltarea programelor de integrare și implementarea proiectelor finanțate de Uniunea Europeană
UNHCR Romania	Asistență tehnică, sprijinirea partenerilor de implementare și activități de monitorizare

Anexa 2: Tabel comparativ al principalilor indicatori statistici

A2.1 Cereri de azil și decizii (2024)

Indicator	Polonia	Suedia	Romania
Număr total de cereri de azil (2024)	17,020	9,634 preliminary	2,467
Cereri depuse pentru prima dată	14,571	~9,634	~2,400
Cereri ulterioare	2,449	6,830	N/A
Rată de recunoaștere în urma examinării de fond	82%	40%	Variabil
Principalul grup de solicitanți	Ucraineni (~65%)	Sirieni (976)	Variabil
Cereri aflate în curs de soluționare la sfârșitul anului	N/A	3,685	N/A
Durata medie de procesare	N/A	409 zile (pentru cererile depuse pentru prima dată)	N/A

A2.2 Capacitatea sistemelor de primire (2024)

Indicator	Polonia	Suedia	Romania
Nr centrelor de primire	9 centre	6 centre regionale	6 centre regionale
Capacitate totală de găzduire	1,525 locuri	Variabilă	Extinsă la 540 in 2024
Model de administrare	5 centre private, 4 de stat	Administrat de stat / tranziție	În principal de IGI-DAI
Capacitate (2024)	Fără modificări majore	Restructurare politici	+540 locuri (Arad, Galați)
Personal / ofițeri responsabili de dosare	28 de angajați	5,972 de angajați	24 de ofițeri responsabili

A2.3 Indicatori cu privire la educație și integrare

Indicator	Polonia	Suedia	Romania
Copii solicitanți de azil înscriși în sistemul de învățământ	887 de copii în 227 școli (Sept 2024)	N/A integrare în sistemul de învățământ de masă	Rată ridicată de înscriere (copii ucraineni)
Rata de înscriere școlară a copiilor ucraineni	ridicată (TPS framework)	97.44% (48,767 de copii)	~97.5%
Cursuri de limbă națională pentru adulți	316 adulți în centrele de primire (ianuarie 2024)	SFI sistem organizat la nivel municipal	Furnizate de ONG-uri (lipsa finanțării de 7 luni în 2023)
Durata programului de integrare	12 luni (IPI)	24 de luni	La cerere
Rată de absorbție a fondurilor FAMI (2014-2020)	ridicată	ridicată	97.5% (184 de proiecte)

Anexa 3: Prezentare generală a cadrului juridic

A3.1 Principalele instrumente juridice ale UE

Instrument	Prevederi principale
Directiva privind protecția temporară (2001/55/EC)	Stabilește cadrul pentru protecția în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate; a fost activată în martie 2022 pentru persoanele strămutate din Ucraina
Directiva privind calificarea (2011/95/EU)	Definește statutul de refugiat și statutul conferit prin protecție subsidiară, precum și drepturile aferente acestora.
Directiva privind procedurile de azil (2013/32/UE)	Stabilește standarde comune pentru acordarea și retragerea protecției internaționale
Directiva privind condițiile de primire (2013/33/EU)	Stabilește standardele minime privind primirea solicitanților de azil
Dublin III Regulament (604/2013)	Stabilește criteriile pentru determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil.
Regulamentul privind EUAA (EU) 2021/2303	Instituie Agenția Uniunii Europene pentru Azil și oferă cadrul juridic pentru sprijinul operațional acordat de EUAA României
Pactul UE privind migrația și azilul (2024)	Prevede o reformă amplă a sistemului european de migrație și azil, cu termen de implementare în 2026
Decizia de punere în aplicare (EU) 2022/382	Activează Directiva privind protecția temporară pentru persoanele strămutate din Ucraina

A3.2 Principalele acte legislative naționale

Țară	Legislație primară	Prevederi cheie/Modificări
Polonia	Legea din 13 iunie 2003 privind acordarea protecției străinilor	Legea specială privind asistența acordată cetățenilor ucraineni (12 martie 2022); modificarea din 15 mai 2024
Suedia	Legea privind străinii (Utlänningslag 2005:716)	Acordul Tidö (octombrie 2022); introducerea obligativității cazării în centre începând din martie 2025; planul național de implementare a Pactului UE (decembrie 2024)
Romania	Legea nr. 122/2006 privind azilul în România (actualizată în martie 2024)	Extinderea competențelor EUAA (mai 2023); Legea nr. 23/2024 privind documentele educaționale ucrainene; transmiterea primului plan național de implementare a Pactului UE

Anexa 4: Glosar de termeni cheie

Termen	Definiție
Solicitant de azil	Persoană care a depus o cerere de protecție internațională și așteaptă o decizie privind aceasta
Refugiat	Persoană recunoscută ca îndeplinind criteriile prevăzute de Convenția privind statutul refugiaților din 1951, respectiv existența unei temeri bine întemeiate de persecuție pe motive de rasă, religie, naționalitate, opinie politică sau apartenență la un anumit grup social
Protecție subsidiară	Formă de protecție acordată în UE persoanelor care nu îndeplinesc criteriile pentru recunoașterea statutului de refugiat, dar care s-ar confrunta cu un risc real de a suferi vătămări grave dacă s-ar întoarce în țara de origine
Protecție temporară	Mecanism al UE destinat situațiilor de aflux masiv de persoane strămutate, care asigură protecție imediată fără examinarea individuală a fiecărei cereri. Acesta a fost activat pentru persoanele strămutate din Ucraina în martie 2022
SECA	Sistemul european comun de azil — cadrul UE destinat armonizării politicilor și procedurilor de azil în statele membre
Regulamentul Dublin	Act normativ al UE care stabilește statul membru responsabil de examinarea unei cereri de azil, de regulă în funcție de criteriile prevăzute de regulament, inclusiv cele referitoare la prima intrare în UE
FAMI	Fondul pentru azil, migrație și integrare — principalul instrument financiar al UE pentru susținerea politicilor în domeniul azilului și migrației
SFI	Svenska för invandrare („Suedeza pentru imigranți”) — sistem de cursuri gratuite de limba suedeză destinat adulților imigranți
IPI	Programul individual de integrare din Polonia — program de sprijin pentru integrare, cu o durată de 12 luni, destinat beneficiarilor de protecție
EUAA	Agenția Uniunii Europene pentru Azil — agenție a UE care oferă sprijin operațional, formare și orientări specifice fiecărei țări în domeniul azilului

UNHCR	Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați — agenție a ONU mandatată să coordoneze și să conducă acțiunile internaționale pentru protecția refugiaților
AIDA	Baza de date privind informațiile referitoare la azil (Asylum Information Database) — resursă cuprinzătoare privind legislația și practicile în domeniul azilului în țările europene, administrată de Consiliul European pentru Refugiați și Exilați (ECRE), împreună cu parteneri naționali
CECRL	Cadrul european comun de referință pentru limbi — standard internațional pentru descrierea și evaluarea competențelor lingvistice
IGI	Inspectoratul General pentru Imigrări — autoritatea centrală din România responsabilă de gestionarea migrației și a azilului.
IPI	Programul individual de integrare — program de sprijin cu durata de 12 luni, destinat beneficiarilor de protecție internațională din Polonia
Minor neînsoțit	Copil cu vârsta sub 18 ani care ajunge într-o țară fără un adult responsabil de îngrijirea sa și care necesită măsuri speciale de protecție

Anexa 5: Bibliografie și resurse cheie

A5.1 Surse internaționale și instituționale ale UE

- Comisia Europeană (2022). Propunere de decizie de punere în aplicare a Consiliului prin care se constată existența unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina. Bruxelles: Comisia Europeană.
- Comisia Europeană (2024). Noul pact privind migrația și azilul. Bruxelles: Comisia Europeană.
- Agenția Uniunii Europene pentru Azil — EUAA (2024). Raportul privind azilul 2024. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene.
- EUAA (2024). Recomandări specifice Ucraina. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene.
- Înaltul Comisar al ONU pentru Refugiați — UNHCR (2024). Tendințe globale UNHCR: Strămutarea forțată în 2023. Geneva: UNHCR.
- UNHCR (2024). Portalul de date operaționale: Situația refugiaților din Ucraina. Geneva: UNHCR.
- Parlamentul European (2024). Răspunsurile UE la strămutarea pe scară largă a refugiaților. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene.
- Parlamentul European (2024). Acțiunea de coeziune pentru refugiații din Europa. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene.

A5.2 Rapoartele naționale AIDA

- Consiliul European pentru Refugiați și Exilați (ECRE) / Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului (2024). Baza de date privind informațiile legate de azil: Raport de țară Polonia — Actualizare 2024. Bruxelles: ECRE.
- ECRE / Centrul Suedez pentru Dreptul Refugiaților (2024). Baza de date privind informațiile legate de azil: Raport de țară Suedia — Actualizare 2024. Bruxelles: ECRE.
- ECRE / Consiliul Național Român pentru Refugiați — CNRR (2024). Baza de date privind informațiile legate de azil: Raport de țară România — Actualizare 2024. Bruxelles: ECRE.

A5.3 Legislație națională și documente guvernamentale

- Polonia: Legea din 13 iunie 2003 privind acordarea de protecție străinilor pe teritoriul Republicii Polone (text consolidat, 2022).
- Polonia: Legea din 12 martie 2022 privind asistența acordată cetățenilor ucraineni în legătură cu conflictul armat de pe teritoriul acestei țări (cu modificările ulterioare).
- Suedia: Legea privind străinii (Utlänningslag 2005:716, cu modificările ulterioare până în 2024).
- Suedia: Acordul de la Tidö (Tidöavtalet, octombrie 2022).
- Suedia: Planul național de punere în aplicare a Pactului UE privind migrația și azilul (decembrie 2024).
- România: Legea nr. 122 din 4 mai 2006 privind azilul în România (actualizată în martie 2024).
- România: Ordonanța Guvernului nr. 44/2004 privind integrarea socială a străinilor (actualizată în 2019).
- România: Planul național de punere în aplicare a Pactului UE privind migrația și azilul (2024).

A5.4 Literatură academică

- Czaika, M. și de Haas, H. (2013). Eficacitatea politicilor de imigrație. Revista de Analiză a Populației și Dezvoltării, 39(3), 487-508.
- Hainmueller, J., Hangartner, D. și Lawrence, D. (2016). Când viețile sunt puse în așteptare: Procesele lungi de azil diminuează rata de ocupare a forței de muncă în rândul refugiaților. Progrese în Știință, 2(8).

- Keles, S. și Friborg, O. (2015). Interdependența dintre punctele forte și problemele de sănătate mintală ale minorilor neînsoțiți care solicită azil. Psihiatria și Sănătatea Mintală a Copilului și Adolescentului, 9(1), 1-10.
- Kunst, J.R. și Bjørkli, M.T. (2022). Aculturația psihologică în rândul refugiaților de război ucraineni. Revista Internațională de Relații Interculturale, 89, 101-115.
- Marfleet, P. (2006). Refugiații într-o eră globală. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nygård, M. (2022). Acordul de la Tidö și politica suedeză de azil: O analiză critică. Revista Scandinavă de Administrație Publică, 26(4), 55-78.
- OECD (2024). Noi abordări privind integrarea pe piața muncii a migranților. Paris: Editura OECD.
- Ruhs, M. și Vargas-Silva, C. (2023). Efectele imigrației asupra pieței muncii. Oxford University Press.

A5.5 Rapoarte ale societății civile și ale organizațiilor neguvernamentale

- Asociația pentru Intervenție Juridică (SIP) (2024). Raportul anual 2024 privind drepturile străinilor în Polonia. Varșovia: SIP.
- Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului (HFHR) (2024). Raport de frontieră: Monitorizarea frontierei polono-bieloruse. Varșovia: HFHR.
- Consiliul Național Român pentru Refugiați (CNRR) (2024). Raportul anual privind azilul și integrarea în România 2024. București: CNRR.
- Serviciul Iezuit pentru Refugiați România (JRS) (2024). Raport de monitorizare: Condițiile de recepție în centrele de azil din România. București: JRS.
- Centrul Suedez pentru Dreptul Refugiaților (SRLC) (2024). Raportul anual privind legislația și practica în materie de azil în Suedia. Stockholm: SRLC.
- Crucea Roșie Suedeză (2024). Experiențele solicitanților de azil în Suedia: Sondaj anual. Stockholm: Crucea Roșie Suedeză.

© 2026 — Licenced under Creative Commons CC BY 4.0.