



POLITICA ÎN DOMENIUL IMIGRAȚIEI

Unul dintre obiectivele majore ale Uniunii Europene este o politică europeană cuprinzătoare în materie de imigrație, orientată spre viitor și bazată pe solidaritate. Politică în domeniul imigrației urmărește materializarea unei abordări echilibrate atât asupra imigrației legale, cât și a celei clandestine.

TEMEIUL JURIDIC

Articolele 79 și 80 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

COMPETENȚE

Imigrația legală: UE are competența de a stabili condițiile de intrare și de ședere pentru resortisanții țărilor terțe care intră și își stabilesc reședința în mod legal pe teritoriul unui stat membru, inclusiv în scopul reîntregirii familiei. Statele membre își păstrează dreptul de a stabili numărul persoanelor provenind din țări terțe, admise pe teritoriul lor pentru a căuta un loc de muncă.

Integrarea: UE poate oferi stimulente și poate veni în sprijinul acțiunilor întreprinse de statele membre pentru a promova integrarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală. Cu toate acestea, nu există dispoziții privind armonizarea legislațiilor și reglementărilor naționale.

Combaterea imigrației clandestine: este de datoria Uniunii Europene să prevină și să reducă imigrația clandestină, în special printr-o politică eficientă de returnare, respectând drepturile fundamentale.

Acordurile de readmisie: Uniunea Europeană are competența de a încheia cu țări terțe acorduri privind readmisia în țara de origine sau de proveniență a resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc sau nu mai îndeplinesc condițiile de intrare, de prezență sau de ședere pe teritoriul unuia dintre statele membre.

OBIECTIVE

Definirea unei abordări echilibrate a imigrației: UE urmărește să introducă o abordare echilibrată pentru a trata imigrația legală și a combate imigrația clandestină. Gestionarea corespunzătoare a fluxurilor migratorii implică garantarea unui tratament corect al resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală în statele membre, intensificarea măsurilor de combatere a imigrației clandestine și promovarea unei cooperări mai strânse cu țările terțe în toate domeniile. UE urmărește să stabilească



un nivel uniform de drepturi și obligații pentru imigranții legali, comparabil cu cel al cetățenilor UE.

Principiul solidarității: în conformitate cu Tratatul de la Lisabona, politicile din domeniul imigrației ar trebui să fie guvernate de principiul solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii, inclusiv a implicațiilor financiare ale acesteia, între statele membre (articolul 80 din TFUE).

REALIZĂRI

A. Evoluții instituționale care decurg din Tratatul de la Lisabona

Tratatul de la Lisabona, care a intrat în vigoare în decembrie 2009 (1.1.5), a introdus votul cu majoritate calificată în domeniul imigrației legale, precum și un nou temei juridic pentru măsurilor de integrare. În prezent, procedura legislativă ordinară se aplică atât politicilor în domeniul imigrației clandestine, cât și celor din domeniul imigrației legale, acordând Parlamentului statut de colegiator în acest domeniu, în condiții de egalitate cu Consiliul. Trebuie remarcat că, în cazul unui aflus brusc de resortisanți din țări terțe, măsurile provizorii sunt adoptate doar de Consiliu, însă după consultarea Parlamentului [articolul 78 alineatul (3) din TFUE].

Tratatul de la Lisabona a precizat și faptul că Uniunea partajează competențele în acest domeniu cu statele membre, în special în ceea ce privește numărul imigranților cărora li se acordă dreptul de a intra pe teritoriul unui stat membru în căutarea unui loc de muncă [articolul 79 alineatul (5) din TFUE]. În fine, Curtea de Justiție deține în prezent jurisdicția deplină în domeniul imigrației și al azilului.

B. Evoluții politice recente

1. „Abordarea globală în materie de migrație și mobilitate”

„Abordarea globală în materie de migrație și mobilitate” (AGMM), adoptată de Comisie în 2011, stabilește un cadru general pentru relațiile Uniunii cu țările terțe în materie de migrație. Această abordare se bazează pe patru piloni: imigrația legală și mobilitatea, imigrația ilegală și traficul de persoane, protecția internațională și politica de azil, precum și maximizarea impactului migrației și al mobilității asupra dezvoltării. Drepturile omului ale imigranților reprezintă un aspect transversal al acestei abordări.

2. Orientările strategice din iunie 2014

Programul de la Stockholm pentru spațiul de libertate, securitate și justiție (SLSJ), adoptat în decembrie 2009 ca succesori al programelor multianuale de la Tampere (1999) și de la Haga (2004), a expirat în decembrie 2014 (4.2.1). În martie 2014, Comisia a publicat o nouă comunicare în care și-a expus viziunea în legătură cu agenda viitoare a SLSJ, intitulată „[O Europă deschisă și sigură](#)”. În conformitate cu articolul 68 din TFUE, Consiliul European a definit ulterior, în Concluziile sale din 26 și 27 iunie 2014, „[Orientările strategice](#) ale planificării legislative și operaționale în cadrul Spațiului de libertate, securitate și justiție” pentru perioada 2014-2020. În acest caz, nu mai este vorba despre un program, ci despre orientări pentru transpunerea, aplicarea și consolidarea instrumentelor juridice și măsurilor existente. Acestea subliniază necesitatea de a adopta o abordare globală a migrației, utilizând



în mod optim migrația legală, oferind protecție celor care au nevoie, luptând contra imigrației clandestine și gestionând frontierele cu succes.

3. Agenda europeană privind migrația

La 13 mai 2015, Comisia a prezentat [Agenda europeană privind migrația](#). Agenda propune măsuri imediate pentru a face față situației de criză din Mediterana, precum și acțiuni de întreprins în următorii ani pentru o mai bună gestionare a migrației sub toate aspectele sale.

Pe termen mediu și lung, Comisia propune orientări în patru direcții:

- reducerea factorilor care încurajează migrația clandestină;
- un management al frontierelor care să urmărească salvarea de vieți și siguranța frontierelor;
- dezvoltarea unei politici comune de azil mai solide; și
- instituirea unei noi politici în materie de migrație legală, prin modernizarea și revizuirea regimului „cărții albastre”, prin stabilirea unor noi priorități ale politicilor de integrare și prin optimizarea avantajelor politicii migratorii pentru persoanele vizate și țările de origine.

De asemenea, în agendă s-a lansat ideea înființării unor sisteme de relocare și redistribuire la nivelul UE (a se vedea fișa tehnică referitoare la politica de azil [4.2.2](#)), s-a anunțat crearea centrelor de primire și orientare („hotspot” - în care agențiile de sector ale UE conlucrează pe teren cu statele membre din prima linie pentru a-i identifica rapid, a-i înregistra pe imigranții nou-sosiți și a le preleva amprentele digitale) și s-a propus o eventuală operațiune în cadrul politicii de securitate și apărare comună (PSAC) în Mediterana pentru a dezmembra rețelele de contrabandă și a combate traficul cu persoane (lansată la scurt timp după aceea, sub denumirea de [EUNAVFOR MED - Operațiunea Sophia](#)).

Pe baza acestei agende, la 6 aprilie 2016, Comisia și-a publicat într-o [comunicare](#) orientările cu privire la imigrația legală, precum și la azil. Orientările comportă patru axe principale în ceea ce privește migrația legală: revizuirea Directivei privind cartea albastră, atragerea antreprenorilor inovatori în UE, un model mai coerent și mai eficient de gestionare a imigrației legale la nivelul UE, bazat în special pe o evaluare a cadrului existent, și o cooperare mai strânsă cu principalele țări de origine, pentru a asigura căi legale către UE, ameliorând, în același timp, returnarea persoanelor fără drept de ședere.

În septembrie 2018, Comisia a publicat un [raport privind progresele](#) înregistrate în punerea în practică a Agendei europene privind migrația, care examinează progresele și deficiențele în punerea în practică a agendei.

C. Evoluții legislative recente

Începând din 2008, au fost adoptate o serie de directive importante referitoare la imigrație, mai multe dintre ele fiind deja revizuite. În plus, Comisia efectuează acum o [verificare a adecvării](#) (evaluare REFIT), pentru a evalua și aprecia legislația actuală



a UE privind migrația legală descrisă mai jos; primele rezultate ar trebui publicate la jumătatea lui 2018.

1. Imigrația legală

Ca urmare a dificultăților întâmpinate în adoptarea unei dispoziții generale care să acopere în întregime domeniul imigrației forței de muncă în UE, abordarea actuală constă în adoptarea unor acte legislative sectoriale, pentru fiecare categorie de imigranți, cu scopul de a formula o politică în domeniul imigrației legale la nivelul UE.

[Directiva 2009/50/CE](#) privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților din țările terțe pentru ocuparea unor locuri de muncă înalt calificate a introdus „cartea albastră europeană”, o procedură rapidă de eliberare a unui permis special de ședere și de muncă, oferind condiții mai atractive lucrătorilor resortisanți ai unor țări terțe, pentru a le permite accesul la un loc de muncă de înaltă calificare în statele membre. Primul raport privind aplicarea acestei directive a fost publicat la 22 mai 2014 și a identificat o serie de deficiențe. În iunie 2016, Comisia a propus o revizuire a sistemului, cu criterii de admitere mai puțin stricte, cerințe obligatorii privind un prag salarial minim/o durată minimă a contractului de muncă, îmbunătățirea dispozițiilor privind reîntregirea familiei și eliminarea sistemelor naționale paralele; Parlamentul ([raportul](#) Comitetului LIBE a fost adoptat la 15 iunie 2017) și Consiliu lucrează la această revizuire, deși, în ultimul timp, progresele înregistrate de Consiliu au încetinit, mai ales în ceea ce privește includerea competențelor și recunoașterea experienței profesionale echivalente cu calificările educaționale.

Directiva privind permisul unic de ședere ([2011/98/UE](#)) stabilește o procedură comună și simplificată pentru resortisanții țărilor terțe care solicită un permis de ședere și de muncă într-un stat membru, precum și un set comun de drepturi care trebuie acordate imigranților legali. Primul raport privind punerea în aplicare a acestei directive trebuia prezentat până în decembrie 2016.

[Directiva 2014/36/UE](#), adoptată în februarie 2014, reglementează condițiile de intrare și de ședere pentru resortisanții țărilor terțe care doresc să muncească ca lucrători sezonieri. Lucrătorilor sezonieri imigranți li se permite să se afle pe teritoriul Uniunii Europene în mod legal și temporar pentru o perioadă maximă cuprinsă între cinci și nouă luni (în funcție de statul membru) pentru a desfășura o activitate care depinde de succesiunea anotimpurilor, cu păstrarea reședinței principale într-o țară terță. Directiva precizează, de asemenea, drepturile acestei categorii de lucrători imigranți.

[Directiva 2014/66/UE](#) privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în contextul unui transfer în cadrul aceleiași companii a fost adoptată la 15 mai 2014. Directiva facilitează transferul temporar al cadrelor de conducere, al specialiștilor și al stagiariilor din cadrul întreprinderilor și al companiilor multinaționale către filialele și sucursalele lor aflate pe teritoriul Uniunii Europene.

[Directiva \(UE\) 2016/801](#) privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe pentru cercetare, studii, formare profesională, servicii de voluntariat, programe de schimb de elevi sau proiecte educaționale și muncă au pair a fost adoptată la 11 mai 2016 și trebuia transpusă până la 23 mai 2018. Ea înlocuiește instrumentele anterioare



referitoare la studenți și cercetători, extinzându-le sfera de aplicare și simplificându-le aplicarea.

În fine, statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți de lungă durată în Uniunea Europeană este reglementat în continuare de Directiva [2003/109/CE](#) a Consiliului, modificată în 2011 pentru a include în domeniul său de aplicare refugiații și alte persoane care beneficiază de o formă de protecție internațională. Lucrările actuale la [Directiva privind calificările \(4.2.2.\)](#) și [Directiva privind cartea albastră](#) includ modificările propuse la Directiva privind rezidenții pe termen lung.

2. Integrarea

[Directiva 2003/86/CE](#) a Consiliului stabilește dispoziții privind dreptul la reîntregirea familiei. Raportul de punere în aplicare din 2008 a ajuns la concluzia că această directivă nu a fost aplicată integral și corect de statele membre, drept pentru care Comisia a publicat, în aprilie 2014, o [comunicare](#) care le oferă statelor membre îndrumări despre modul în care să o aplice. Actuala evaluare a Comisiei REFIT acoperă, de asemenea, Directiva privind reîntregirea familiei.

Competența UE în domeniul integrării este limitată. În iulie 2011, Comisia a adoptat [Agenda europeană pentru integrarea resortisanților țărilor terțe](#). Mai recent, în iunie 2016, Comisia a prezentat un [plan de acțiune](#) care include un cadru de politică și măsuri concrete pentru a ajuta statele membre să-i integreze pe cei aproximativ 20 milioane de resortisanți din țări terțe, rezidenți legal pe teritoriul Uniunii. Instrumentele existente includ Forumul European pentru Migrație (fostul Forum pentru integrare europeană); [Site-ul european pentru integrare](#); și [Rețeaua de integrare europeană](#) (până în 2016, rețeaua de puncte de contact naționale pentru integrare).

3. Imigrația clandestină

UE a adoptat o serie de acte legislative importante pentru a combate imigrația clandestină.

- Așa-numitul „pachet privind facilitarea” cuprinde [Directiva 2002/90/CE](#) a Consiliului, care stabilește o definiție comună a infracțiunii de facilitare a intrării, tranzitului și șederii neautorizate, și [Decizia-cadru 2002/946/JHA](#), care stabilește sancțiuni penale pentru aceste fapte. Traficul de persoane este tratat în [Directiva 2011/36/UE](#) privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia; Pachetul este completat de [Directiva 2004/81/CE](#) a Consiliului, care prevede acordarea unui permis de ședere victimelor traficului de persoane și contrabandei care cooperează cu autoritățile competente (cu privire la traficul de persoane, a se vedea și fișa informativă privind cooperarea judiciară în materie penală [4.2.6](#)). În mai 2015, Comisia a adoptat [Planul de acțiune al UE împotriva introducerii ilegale de migranți \(2015-2020\)](#) și, în conformitate cu planul de acțiune, Comisia a făcut o [evaluare REFIT](#) privind punerea în aplicare a cadrului juridic existent, precedată de o [consultare publică](#). Comisia a constatat că, la acel moment, nu existau dovezi suficiente care să indice persecutarea reală și repetată a persoanelor sau a organizațiilor pentru asistență umanitară, și a concluzionat că cadrul juridic al UE care abordează problema introducerii ilegale de imigranți rămâne necesar în contextul actual. Ea a mai constatat că o revizuire a pachetului privind facilitarea nu ar aduce o mai mare valoare adăugată decât



implementarea sa efectivă și integrală, pe fondul unui consens general că măsurile nelegislative menite să sprijine statele membre, organizațiile societății civile sau alte părți interesate, inclusiv cooperarea consolidată cu țările terțe, ar putea aduce valoare adăugată. [Rezoluția](#) Parlamentului din 5 iulie 2018 a cerut Comisiei să elaboreze orientări pentru statele membre de prevenire a criminalizării asistenței umanitare și a avut loc o [audiere](#) pe această temă în septembrie 2018.

- „Directiva privind returnarea” ([2008/115/CE](#)) stabilește standardele și procedurile comune ale Uniunii Europene pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere clandestină. Primul raport privind punerea sa în aplicare a fost adoptat în martie 2014. În septembrie 2015, Comisia a publicat un [plan de acțiune al Uniunii Europene privind returnarea](#), care a fost urmat, în octombrie 2015, de concluziile Consiliului privind viitorul politicii de returnare. În martie 2017, Comisia a completat planul de acțiune cu o [comunicare](#) referitoare la o politică de returnare mai eficace în Uniunea Europeană — un plan de acțiune reînnoit” și o [recomandare](#) privind eficientizarea returnărilor. În septembrie 2017, Comisia a publicat o versiune actualizată a „[Manualului privind returnarea](#)”, care le oferă autorităților naționale competente orientări cu privire la îndeplinirea sarcinilor legate de returnare. În plus, în 2016, Parlamentul și Consiliul au adoptat [Regulamentul \(UE\) 2016/1953](#) privind instituirea unui document european de călătorie pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. În septembrie 2018, Comisia a propus o [evaluare specifică](#) a Directivei privind returnarea, inclusiv o nouă procedură la frontieră pentru solicitanții de azil, proceduri mai clare și norme pentru prevenirea abuzurilor, programe eficiente de returnare voluntară în statele membre și norme clare privind detenția.
- [Directiva 2009/52/CE](#) specifică sancțiunile și măsurile care trebuie aplicate de statele membre împotriva angajatorilor care angajează resortisanți ai țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. Primul raport privind punerea în aplicare a acestei directive a fost prezentat la 22 mai 2014.

În același timp, UE negociază și încheie cu țările de origine și de tranzit [acorduri de readmisie](#) pentru returnarea imigranților clandestini și colaborează cu aceste țări pentru combaterea traficului de persoane. Așa-numitele comitete de readmisie mixte le monitorizează implementarea. Aceste acorduri sunt legate de acordurile de facilitare a eliberării vizelor, cu scopul de a oferi stimulentele necesare în negocierile cu țara terță în cauză privind readmisia, fără a crește migrația ilegală.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Parlamentul s-a implicat în mod activ, în calitate de colegislator cu drepturi depline, în adoptarea unei noi legislații privind atât imigrația clandestină, cât și cea legală.

În plus, Parlamentul a adoptat mai multe rezoluții din proprie inițiativă legate de migrație, în special [rezoluția din 12 aprilie 2016](#), referitoare la situația din Mediterana și la necesitatea unei abordări globale a migrației de către UE, care analizează diferitele politici vizate și formulează un set de recomandări. Raportul LIBE adoptat în plen a



fost însoțit de opt avize din partea altor comisii ale Parlamentului. Rezoluția cuprinde poziția Parlamentului cu privire la toate politicile relevante ale UE privind migrația și azilul și este punctul de referință al Parlamentului în acest domeniu.

Pentru mai multe informații pe această temă:

- [Migrația în Europa](#)
- [Criza migrației în Europa](#)
- [Politica UE în domeniul azilului](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

