



## POLITICA ÎN DOMENIUL AZILULUI

Obiectivul politicii de azil a UE este de a acorda statutul corespunzător oricărui resortisant dintr-o țară terță care solicită protecție internațională într-unul dintre statele sale membre, precum și de a asigura respectarea principiului nereturnării. Pentru aceasta, Uniunea face eforturi pentru a crea un sistem european comun de azil.

### TEMEI JURIDIC

- Articolul 67 alineatul (2), articolul 78 și articolul 80 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE);
- articolul 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

### OBIECTIVE

UE care ca obiectiv dezvoltarea unei politici comune de azil, protecție subsidiară și protecție temporară, urmărind să ofere un statut corespunzător oricărui resortisant dintr-o țară terță care are nevoie de protecție internațională și să asigure respectarea principiului nereturnării. Politica trebuie să concorde cu Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951 și cu Protocolul din 31 ianuarie 1967 la aceasta. Nici TFUE, nici cartă nu oferă definiții ale termenilor de „azil” și „refugiat”, însă ambele se referă explicit la Convenția de la Geneva și la protocolul la aceasta.

### REALIZĂRI

#### A. Progresele realizate prin Tratatul de la Amsterdam și prin Tratatul de la Nisa

Prin Tratatul de la Maastricht din 1993, cooperarea interguvernamentală de până atunci în materie de azil a fost introdusă în cadrul instituțional al UE. Ca actor principal, Consiliul trebuia să implice Comisia în activitatea sa și să informeze Parlamentul cu privire la inițiativele luate în privința azilului; Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu are jurisdicție în ceea ce privește chestiunile legate de azil.

Tratatul de la Amsterdam a conferit, în 1999, noi competențe instituțiilor UE, permițându-le să elaboreze acte legislative în domeniul azilului, printr-un mecanism instituțional specific: o perioadă de tranziție de cinci ani, cu un drept de inițiativă împărțit între Comisie și statele membre și o decizie în unanimitate în cadrul Consiliului, după consultarea Parlamentului; Curții de Justiție i s-au conferit o serie de competențe în anumite situații specifice. Tratatul de la Amsterdam prevedea, de asemenea ca, după încheierea acestei prime faze de cinci ani, Consiliul ar putea decide să aplice procedura



normală de codecizie, hotărând în continuare cu majoritate calificată. Consiliul a luat o decizie în acest sens la sfârșitul anului 2004, iar procedura de codecizie (acum cunoscută sub numele de procedură legislativă ordinară) se aplică din 2005.

Adoptând Programul de la Tampere, în octombrie 1999, Consiliul European a hotărât că punerea în aplicare a unui sistem european comun ar trebui să se realizeze în două etape: adoptarea unor standarde minime comune pe termen scurt, care să conducă apoi, pe termen mai lung, la o procedură comună și la un statut uniform pentru persoanele care beneficiază de azil, valabil în toată Uniunea.

Acest lucru a condus la „primă fază” a sistemului european comun de azil (SECA), între 1999 și 2004, când au fost stabilite criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil (înlocuind Convenția internațională/interguvernamentală de la Dublin, din 1990) și a fost creată baza de date „EURODAC”, pentru stocarea și compararea datelor dactiloscopice. De asemenea, definește standardele minime comune pe care statele membre ar trebui să le respecte în primirea solicitanților de azil, condițiile care trebuie îndeplinite pentru a obține protecție internațională și natura protecției acordate, precum și procedurile stabilite pentru acordarea și retragerea statutului de refugiat. Alte acte legislative reglementau protecția temporară în caz de aflus masiv.

În noiembrie 2004, în Programul de la Haga s-a solicitat ca instrumentele și măsurile din a doua fază să fie adoptate până la sfârșitul anului 2010, evidențiind ambiția UE de a depăși standardele minime, pentru a stabili o procedură de azil unică, care să cuprindă garanții comune și un statut uniform pentru persoanele cărora li se acorda protecție. În Pactul european privind imigrația și azilul din 2008, acest termen a fost prelungit până la 2012.

## **B. Tratatul de la Lisabona**

Tratatul de la Lisabona, care a intrat în vigoare în decembrie 2009, a schimbat situația și a transformat măsurile de azil, care nu se mai limitau la stabilirea unor standarde minime, ci se încadrau într-un sistem comun, cu un statut unic și proceduri uniforme.

Sistemul european comun de azil trebuie să includă următoarele elemente:

- un regim unitar de azil;
- un regim unitar de protecție subsidiară;
- un sistem comun de protecție temporară;
- proceduri comune de acordare și de retragere a regimului unitar de azil sau de protecție subsidiară;
- criterii și mecanisme de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri;
- standarde referitoare la condițiile de primire;
- parteneriatul și cooperarea cu țările terțe.

De asemenea, începând cu Tratatul de la Lisabona, articolul 80 din TFUE prevede explicit principiul solidarității și al distribuirii echitabile a responsabilităților, inclusiv a costurilor financiare, între statele membre. Acțiunile UE în materie de azil ar trebui



să includă, când este necesar, măsuri adecvate pentru a se asigura aplicarea acestui principiu. Tratatul a modificat substanțial și procedura decizională în chestiunile legate de azil, prin introducerea procedurii de codecizie ca procedură standard. În plus, au fost considerabil îmbunătățite modalitățile practice ale controlului jurisdicțional exercitat de CJUE. De acum înainte, pronunțarea unei hotărâri cu titlu preliminar va putea fi solicitată de orice instanță dintr-un stat membru, și nu doar de instanțele naționale de ultim grad, cum era cazul anterior. Aceasta a permis dezvoltarea unei jurisprudențe mai extinse a CJUE în materie de azil.

Programul de la Stockholm, adoptat de Consiliul European la 10 decembrie 2009 pentru perioada 2010-2014, reafirmă „obiectivul de instituire a unui spațiu comun de protecție și solidaritate, bazat pe o procedură de azil comună și pe un statut uniform pentru cei care beneficiază de protecție internațională”. Acesta subliniază în mod special necesitatea încurajării unei solidarități veritabile cu statele membre supuse unor presiuni deosebite și rolul important pe care urmează să-l joace noul Birou European de Sprijin pentru Azil (EASO).

Deși Comisia și-a prezentat propunerile pentru a doua fază a SECA încă din 2008-2009, negocierile au fost lente. În consecință, „a doua” fază a SECA a fost adoptată după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, cu o transferare a accentului de la standardele minime la o procedură de azil comună, bazată pe un statut uniform de protecție.

### C. Principalele instrumente juridice și eforturile de reformă actuale

Cu excepția versiunii reformate a [Directivei privind standardele minime](#), care a intrat în vigoare în ianuarie 2012, celelalte acte legislative de reformare a intrat în vigoare abia în iulie 2013 ([Regulamentul Eurodac](#), [Regulamentul Dublin III](#), [Directiva privind condițiile de primire](#), [precum și Directiva privind procedurile de azil](#)), ceea ce făcut ca transpunerea cu întârziere a acestora la jumătatea lunii iulie 2015 să vină în plină criză a migrației. În iunie 2014, Consiliul European a prezentat [orientările strategice](#) pentru planificarea legislativă și operațională în Spațiul de libertate, securitate și justiție (articolul 68 din TFUE) pentru următorii ani, pe baza [comunicării Comisiei](#) din martie 2014 și a progreselor realizate prin Programul de la Stockholm. Orientările subliniază că transpunerea integrală și implementarea efectivă a Sistemului european comun de azil (SECA) reprezintă o prioritate absolută.

Având în vedere presiunea migrației din 2014, Comisia a prezentat [Agenda europeană privind migrația](#), în mai 2015 (a se vedea fișa [4.2.3.](#)), care a propus o serie de măsuri pentru a contracara această presiune, printre care abordarea „hotspot”, creată între EASO, Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (fostul Frontex) și Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol), care operează pe teren în statele membre din prima linie, pentru a identifica și a înregistra rapid migranții nou sosiți și a le preleva amprente digitale. Abordarea de tip „hotspot” urmărește, de asemenea, să contribuie aplicarea mecanismelor de transfer de urgență pentru un total de 160 000 de persoane care au nevoie de protecție internațională. Mecanismele au fost propuse de Comisie pentru a sprijini Italia și Grecia și au fost adoptate de Consiliu la [14 septembrie](#) și [22 septembrie 2015](#), după consultarea Parlamentului. Decizia Consiliului a fost ulterior confirmată în instanță, în



[hotărârea](#) CJUE din 6 septembrie 2017. Transferurile sunt o modalitate de transpunere în practică a principiului solidarității și al distribuției echitabile a responsabilităților, prevăzut la articolul 80 din TFUE. Cu toate acestea, ratele de transfer au fost [mai scăzute decât cele așteptate](#), iar aplicarea relocărilor este lentă.

Agenda europeană privind migrația prevede și alte măsuri pentru reforma SECA, care au fost prezentate în două pachete de propuneri legislative în mai și iulie 2016, discutate în acest moment între Parlament și Consiliu. Setul de inițiative legislative a fost adoptat pentru îmbunătățirea, printre altele a SECA, propunând regulamente direct aplicabile, în loc de directive (cu excepția condițiilor de primire, care ar rămâne în continuare obiectul unei directive, urmând a fi transpusă în dreptul național), acoperă următoarele:

- măsuri de simplificare, clarificare și scurtare a [procedurilor de azil](#), oferirea unor garanții comune solicitanților de azil și impunerea unor norme mai stricte pentru combaterea abuzurilor, printre care o listă comună a țărilor de origine sigure, care a fost propusă inițial ca un [regulament separat](#). La 25 aprilie 2018, Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (Comisia LIBE) al Parlamentului a adoptat un [raport](#) care servește drept mandat de negociere.
- Cine poate obține statutul de protecție internațională (a se vedea [Directiva privind standardele minime](#)), pentru a realiza o mai mare convergență a ratelor de recunoaștere și a formelor de protecție, incluzând dispoziții mai restrictive, care sancționează deplasările secundare, precum și revizuirii obligatorii ale statutului chiar și pentru refugiații recunoscuți; Comisia LIBE și-a adoptat [raportul](#) la 15 iunie 2017. La mijlocul lui 2018, Parlamentul și Consiliul au ajuns la un acord politic; Acordul însă nu a primit sprijin suficient din partea statelor membre<sup>[1]</sup>.
- [condițiile de primire](#), punctele cele mai controversate în această privință fiind perioadele de așteptare înainte ca solicitanții de protecție internațională să aibă acces la piața muncii și abordarea punitivă a Comisiei, care împiedică solicitanții să meargă într-un stat membru, care nu este statul competent în acest sens, pentru a le trata cererea de azil; Comisia LIBE a Parlamentului a adoptat [raportul](#) referitor la propunere la 25 aprilie 2017. La 17 mai 2018, plenul și-a dat acordul pentru ca raportul să servească drept mandat pentru a intra în negocierile interinstituționale. La mijlocul lui 2018, Parlamentul și Consiliul au ajuns la un acord provizoriu. Cu toate acestea, negocierile continuă între Parlament și Consiliu.
- reformarea [Regulamentului Dublin](#), care stabilește criteriile de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională (în principiu, prima țară de intrare). Propunerea menține criteriile actuale ale sistemului Dublin, dar le completează cu un mecanism corectiv de atribuire, pentru a degreva statele membre aflate sub o presiune disproporționată; astfel, [propunerea Comisiei din septembrie 2015](#), pentru un regulament privind un mecanism permanent de transfer în caz de criză, în cadrul sistemului Dublin, este blocată actualmente la Consiliu. În mod similar, [propunerea anterioară de modificare a Regulamentului Dublin](#) în privința dispoziției referitoare la statul membru competent pentru examinarea cererilor de protecție internațională ale

---

[1]<https://www.consilium.europa.eu/media/37402/st15252-en18.pdf>



minorilor neînsoțiți care nu au rude pe teritoriul statelor membre a fost retrasă, iar conținutul său este inclus în actuala propunere Dublin III; La 19 octombrie 2017 Comisia LIBE a Parlamentului și-a adoptat [raportul](#), iar plenul l-a confirmat ca mandat pentru demararea negocierilor interinstituționale.

- O revizuire a [bazei Eurodac a datelor dactiloscopice în materie de azil](#), extinzând-o la datele cu caracter personal ale resortisanților țărilor terțe care nu solicită protecție internațională, dar care au fost găsiți în situație de ședere nereglementară în UE, permițând organelor de ordine și siguranță accesul la această bază și prelevând amprentelor copiilor cu vârsta de cel puțin șase ani, pentru a facilita identificarea și reîntregirea familiei. Plenul a dat undă verde Comisiei LIBE a parlamentului pentru a începe negocierile interinstituționale pe baza [raportului](#) său din 30 mai 2017 privind propunerea. Negocierile cu Consiliul au început în septembrie 2017, iar Parlamentul și Consiliul au ajuns la un acord provizoriu parțial în iunie 2018.
- Transformarea EASO dintr-o agenție de susținere într-o veritabilă [Agenție pentru azil a UE \(EUAA\)](#), care va fi responsabilă cu facilitarea funcționării SECA, asigurarea convergenței în evaluarea cererilor de azil în întreaga UE și monitorizarea aplicării operaționale și tehnice a dreptului Uniunii, inclusiv prin asistarea statelor membre pentru formarea unor experți naționali. Parlamentul a adoptat [raportul](#) la 8 decembrie 2016, iar la jumătatea lunii iunie 2017 s-a ajuns la un larg acord provizoriu cu Consiliul. În septembrie 2018, Comisia a prezentat o [propunere modificată](#) propunere modificată de consolidare a EUAA, prevăzând mai mulți angajați, instrumente și mijloace financiare, pentru a se asigura că statele membre se pot baza în orice moment pe sprijinul operațional complet al UE.
- [un cadru de relocare al Uniunii](#), care să prevadă norme comune ale UE privind admisia resortisanților din țări terțe, precum și sprijin financiar pentru acțiunile de relocare ale statelor membre, completând astfel actualele programe ad-hoc multilaterale și naționale de reinstalare. La 12 octombrie 2017 Comisia LIBE a Parlamentului și-a adoptat [raportul](#) referitor la propunere și i s-a dat mandat pentru negocieri cu Consiliul.

[Directiva din 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare](#) în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate este încă în vigoare, dar nu a fost niciodată aplicată, nici chiar în perioada acută a crizei migrației, cel mai probabil datorită impreciziei termenilor săi și a tensiunii dintre statele membre în cadrul Consiliului în privința repartizării sarcinilor.

#### D. Dimensiunea externă

Adoptată în 2011 de Comisie, [Abordarea globală în materie de migrație și mobilitate](#) (AGMM) reprezintă cadrul general pentru politica externă a UE în materie de migrație și azil. Ea definește modul în care Uniunea își desfășoară cooperarea și dialogurile în materie de politici cu țările din afara UE, pe baza unor priorități clar definite. Agenda este integrată în acțiunea externă globală a UE, inclusiv în cooperarea pentru dezvoltare. Principalele sale obiective sunt o mai bună organizare a migrației legale, prevenirea



și combaterea migrației ilegale, maximizarea impactului migrației și mobilității asupra dezvoltării și promovarea protecției internaționale.

În martie 2016, Consiliul European și Turcia au ajuns la un acord care vizează reducerea fluxului de migranți clandestini prin Turcia către Europa. Potrivit [Declarației UE-Turcia](#), toți migranții în situație nereglementară și solicitanții de azil care ajung din Turcia în insulele grecești, ale căror cereri de azil au fost declarate neadmisibile, trebuie returnați în Turcia. De asemenea, pentru fiecare sirian returnat în Turcia, un alt sirian va fi relocalat în UE, în schimbul continuării liberalizării vizelor pentru cetățenii turci și a unei finanțări de 6 miliarde EUR în cadrul Instrumentului pentru refugiați în Turcia, până la sfârșitul anului 2018. Conform [raportului Comisiei privind progresele înregistrate în implementarea Agendei europene privind migrația](#) din mai 2018, Declarația a continuat să joace un rol-cheie în asigurarea unei abordări eficiente a problemelor legate de migrație în estul Mediteranei. Cu toate acestea, raportul arată că există încă unele deficiențe: în special, ritmul lent al examinării cererilor de azil din Grecia continuă să împiedice revenirea în Turcia.

La nivel global, în septembrie 2016, Adunarea Generală a ONU a adoptat în unanimitate [Declarația de la New York pentru refugiați și migranți](#), o declarație politică capitală, care urmărește îmbunătățirea modului în care comunitatea internațională reacționează în cazul unor fluxurilor importante de refugiați și de migranți, precum și al unei prezențe prelungite a refugiaților. Prin urmare, în 2018 urmează să fie adoptate două pacte mondiale pentru refugiați și pentru alți migranți. Declarația de la New York stabilește un cadru cuprinzător de reacție pentru refugiați (CCRR), precizând acțiunile specifice necesare pentru a reduce presiunea asupra țărilor gazdă, a crește autonomia refugiaților, a extinde accesul la soluții în țări terțe și pentru a sprijini condiții în țările de origine care să le permită refugiaților să revină în condiții de siguranță și demnitate. Ca parte a cursului dat Declarației de la New York din 2016, Înaltul Comisar pentru refugiați va propune un „Pact global pentru refugiați” în raportul său anual 2018 către Adunarea Generală.

La sesiunea sa plenară din aprilie 2018, [Parlamentul a susținut că UE și statele sale membre trebuie să își asume un rol de lider](#) în discuțiile în curs la nivel mondial în vederea ajungerii la un acord privind cele două pacte, având în vedere în special Decizia SUA de a se retrage din negocieri.

#### **E. Fondurile disponibile pentru politicile în domeniul azilului**

Principalul instrument de finanțare pentru azil din bugetul UE este Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI). Alocarea pentru FAMI pentru 2014-2020 a fost mărită de la 3,31 miliarde EUR la 6,6 miliarde EUR. Pentru următorul buget pe termen lung al UE pentru perioada 2021-2027, Comisia propune majorarea finanțării în cadrul noului Fond pentru azil și migrație (AMF) cu 51 %, ajungând la 10,4 miliarde EUR, în special pentru consolidarea și dezvoltarea tuturor aspectelor legate de SECA, inclusiv dimensiunea sa externă. Sunt alocate fonduri și prin alte instrumente de finanțare ale UE, cum ar fi Fondul social european (FSE [2.3.2](#)), Fondul de ajutor european pentru cele mai defavorizate persoane (FEAD, [2.3.9](#)) și Fondul european de dezvoltare regională (FEDR [3.1.2](#)), mai ales pentru a sprijini integrarea refugiaților și a migranților,



deși ponderea fondurilor atribuite nu este contabilizată separat în liniile bugetare și nu este clară.

La fel, pentru perioada 2014-2020 alocarea inițială pentru EASO (viitoarea agenție pentru azil a UE- AAUE), a crescut de la 109 milioane EUR la 456 de milioane EUR. Pentru a fi pregătit să ofere sprijin operațional complet procedurilor de azil în viitor, Comisia a propus un buget de 1,25 miliarde EUR pentru perioada 2021-2027.

În afara cadrului financiar multianual (CFM), dar tot în cadrul bugetului UE, există fonduri fiduciare pentru măsuri externe, cum ar fi Fondul fiduciar de urgență al UE pentru Africa (1,8 miliarde EUR), pentru a susține țările din Africa în managementul migrației și controlul frontierelor, Fondul fiduciar regional al UE (500 de milioane EUR), creat ca răspuns la criza siriană, precum și Facilitatea pentru refugiați în Turcia (3 miliarde pentru 2016-2017 și 3 miliarde pentru 2018-2019).

În cele din urmă, în afara bugetului UE, Fondul european de dezvoltare (FED), în valoare de 30,5 miliarde EUR, dintre care 2,2 de miliarde EUR au fost alocate Fondului fiduciar de urgență al UE pentru Africa) se concentrează pe eradicarea sărăciei și realizarea Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă, dar a fost folosit tot mai mult, în ultimii ani, pentru a finanța răspunsuri la chestiunile legate de migrație.

## **ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN**

Parlamentul European a susținut întotdeauna cu fermitate un sistem european comun de azil, în conformitate cu angajamentele juridice ale Uniunii. Parlamentul a cerut, de asemenea, reducerea migrației ilegale și protejarea grupurilor vulnerabile.

[Rezoluția Parlamentului din 12 aprilie 2016](#) referitoare la situația din Mediterana și la necesitatea unei abordări globale a migrației la nivelul UE oferă o imagine de ansamblu a principalelor orientări și preocupări ale Parlamentului în domeniul azilului.

Parlamentul a solicitat instituirea unor proceduri fiabile și echitabile, aplicate cu eficacitate și bazate pe principiul nereturnării. Parlamentul a subliniat că este necesar să se evite reducerea nivelului de protecție și a calității primirii și să se împartă mai echitabil povara suportată de statele membre situate la frontierele externe ale UE. Parlamentul a făcut apel la statele membre să utilizeze posibilitățile existente pentru a acorda vize umanitare și consideră că persoanele care solicită protecție internațională ar trebui să o poată solicita la orice consulat sau ambasadă o viză umanitară europeană; prin urmare, Parlamentul a cerut modificarea Codului vizelor al Uniunii.

În opinia sa, sunt necesare măsuri suplimentare pentru ca sistemul european comun de azil să fie un sistem cu adevărat uniform, fiind necesară o evaluare completă a implementării sale. Parlamentul a luat act de importanța recunoașterii reciproce de către statele membre nu numai a Deciziilor negative în materie de azil, ci și a celor pozitive.

Parlamentul a subliniat, de asemenea, că detenția ar trebui să fie posibilă numai în condiții excepționale, foarte clar definite, și că ar trebui să existe drept de recurs împotriva acesteia într-o instanță. De asemenea, a susținut crearea unui Birou European de Sprijin pentru Azil.



În ceea ce privește relațiile cu țările terțe, în conformitate cu [abordarea globală în materie de migrație și mobilitate](#), Parlamentul a solicitat intensificarea eforturilor de consolidare a capacităților și a activităților de relocare, care ar trebui realizate împreună cu țările terțe care găzduiesc un număr însemnat de refugiați. Parlamentul a considerat că cooperarea cu țările terțe trebuie să se axeze pe atacarea cauzelor profunde ale fluxurilor de migranți neregulamentari către Europa.

De asemenea, Parlamentul poate introduce o acțiune în anulare în fața CJUE. Acest instrument a fost utilizat cu succes (a se vedea [hotărârea CJEU din 6 mai 2008](#)) pentru a obține anularea dispozițiilor referitoare la modalitățile de adoptare a listei comune de țări terțe considerate drept țări de origine sigure și de țări terțe europene sigure prevăzute de Directiva Consiliului 2005/85/CE.

Citește mai multe informații pe această temă:

- [Migrația în Europa](#)
- [Criza migrației în Europa](#)
- [Politica de imigrație a UE](#)

Ina Sokolska  
05/2019

