POLITICA ÎN DOMENIUL AZILULUI

Prezenta fișă descriptivă explică politica UE în domeniul azilului. Obiectivul politicii Uniunii în domeniul azilului este de a acorda statutul corespunzător oricărui resortisant al unei țări terțe care solicită protecție internațională în unul dintre statele sale membre, asigurând în același timp respectarea principiului nereturnării[1]. În acest scop, Uniunea face eforturi pentru a crea un sistem european comun de azil.

TEMEI JURIDIC

— Articolul 67 alineatul (2) și articolele 78 și 80 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) definesc temeiul juridic al politicii comune a UE în materie de azil;

— Articolul 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene stabilește dreptul la azil.

OBIECTIVE

UE își propune să dezvolte o politică comună în domeniul azilului, al protecției subsidiare și al protecției temporare cu scopul de a:

— acorda un statut corespunzător tuturor resortisanților țărilor terțe care au nevoie de protecție internațională;

— asigura respectarea principiului nereturnării.

Politica trebuie să concorde cu Convenția de la Geneva din 28 iulie 1951 privind statutul refugiaților și cu Protocolul din 31 ianuarie 1967 la aceasta. Nici TFUE, nici Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene 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. Progrese în temeiul tratatelor

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 materie de azil; Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu avea jurisdicție în ceea ce privește chestiunile legate de azil.

În 1999, **Tratatul de la Amsterdam** a conferit 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,

[1]Un principiu de bază al legislației internaționale privind refugiații și drepturile omului, care interzice statelor să returneze persoane într-o țară în care există un risc real de a fi supuse persecuției, torturii, tratamentelor inumane sau degradante sau oricărei alte încălcări a drepturilor omului.

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, că, 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 de azil (SECA) 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.

Această inițiativă a dus la lansarea **„primei etape” a SECA** în perioada 1999-2004, în cursul căreia au fost stabilite criteriile care permit determinarea statului membru competent pentru examinarea cererilor de azil. Aceasta a inclus, de asemenea, crearea Sistemului european pentru compararea datelor dactiloscopice ale solicitanților de azil (Eurodac) pentru stocarea și compararea datelor dactiloscopice. De asemenea, el a definit standardele minime comune pe care statele membre ar trebui să le respecte la 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 aflux masiv.

În noiembrie 2004, **Programul de la Haga** a solicitat o a doua fază a SECA, trecând de la standardele minime la instituirea unei proceduri comune de azil.

B. Tratatul de la Lisabona

Tratatul de la Lisabona, care a intrat în vigoare în decembrie 2009, a schimbat situația și a transformat măsurile în materie de azil; astfel, ele nu se mai limitau la stabilirea unor standarde minime, ci prevedeau crearea unui sistem comun, cu un regim unitar și proceduri uniforme.

Sistemul european comun de azil trebuie să includă următoarele elemente:

— un regim unitar de azil;

— un statut 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, de la adoptarea Tratatului de la Lisabona, articolul 80 din TFUE a prevăzut 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 asigura respectarea acestui principiu. Tratatul a modificat substanțial și procedura decizională în chestiunile legate de azil, făcând din codecizie procedura standard. În plus, au fost îmbunătățite considerabil 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, a reafirmat „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". El a subliniat în special că trebuie încurajată solidaritatea veritabilă cu statele membre supuse unor presiuni deosebite și rolul important pe care urma să-l joace Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO), care a fost înlocuit ulterior de Agenția Uniunii Europene pentru Azil (EUAA).

C. Instrumente juridice și eforturile actuale de reformă

Directiva privind protecția temporară din 20 iulie 2001 a fost elaborată ca un cadru pentru gestionarea unui aflux masiv și neașteptat de persoane strămutate și pentru a le oferi acestora protecție imediată. Scopul său este de a promova solidaritatea între statele membre. Ea a fost activată pentru prima dată de Consiliu ca răspuns la invadarea fără precedent a Ucrainei de către Rusia la 24 februarie 2022, pentru a oferi asistență rapidă și eficace persoanelor care fug din calea războiului din Ucraina. Protecția temporară pentru persoanele care fug din Ucraina este în prezent în vigoare până în martie 2027.

Cu excepția Directivei reformate privind condițiile pentru protecția internațională, care a intrat în vigoare în ianuarie 2012, celelalte acte legislative reformate au intrat în vigoare abia în iulie 2013 (Regulamentul Eurodac; Regulamentul Dublin III; Directiva privind condițiile de primire; și Directiva privind procedurile de azil), ceea ce a însemnat că transpunerea lor cu întârziere la jumătatea lunii iulie 2015 a coincis cu punctul culminant al crizei migrației.

Având în vedere presiunea migrației din 2014, Comisia a prezentat Agenda europeană privind migrația, în mai 2015, care a propus o serie de măsuri pentru a contracara această presiune, printre care **abordarea-hotspot**, aplicată împreună de EASO (în prezent EUAA), Frontex (Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă) și Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol), care implică operarea pe teren în statele membre din prima linie, pentru a identifica și a înregistra rapid migranții nou-sosiți și a le preleva amprentele digitale. Abordarea-hotspot a urmărit, de asemenea, să contribuie la aplicarea **mecanismelor de transfer de urgență** pentru un număr 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 în deciziile sale din 14 septembrie 2015 și, respectiv, 22 septembrie 2015, după consultarea Parlamentului. Ultima decizie a Consiliului a fost ulterior confirmată în instanță, în hotărârea CJUE din 6 septembrie 2017.

Agenda europeană privind migrația prevede și alte măsuri în vederea unei reforme a SECA, care au fost prezentate în două pachete de propuneri legislative în **mai și iulie 2016** și pe care Parlamentul și Consiliul le-au dezbătut pe parcursul întregii legislaturi care s-a încheiat în mai 2019. Cu toate acestea, nu au fost adoptate acte legislative în timpul legislaturii 2014–2019 deoarece dosarele au fost blocate în Consiliu sau alte dosare specifice au fost amânate din cauza blocajelor în dosarele conexe.

La 23 septembrie 2020, Comisia a publicat noul Pact privind migrația și azilul, în încercarea de a debloca reforma SECA. Prima dintre propunerile de reformă, referitoare la înființarea EUAA, a fost aprobată în 2022, înlocuind EASO. După mai mulți ani de negocieri, următoarele 10 instrumente juridice ale Pactului privind migrația și azilul au fost adoptate la 14 mai 2024, reformând cadrul european pentru gestionarea azilului și migrației.

Titlul scurt	Referință	Scurtă descriere
Directiva privind condițiile de primire	Directiva (UE) 2024/1346	Stabilește standarde pentru primirea solicitanților de protecție internațională în statele membre.
Regulamentul privind condițiile de obținere a protecției internaționale	Regulamentul (UE) 2024/1347	Stabilește standarde pentru: condițiile pe care resortisanții țărilor terțe sau apatrizii trebuie să le îndeplinească pentru a beneficia de protecție internațională; un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru protecție subsidiară; conținutul protecției internaționale acordate.
Regulamentul privind procedura de azil	Regulamentul (UE) 2024/1348	Instituie o procedură comună de acordare și de retragere a protecției internaționale în temeiul Regulamentului (UE) 2024/1347.
Procedura de returnare la frontieră	Regulamentul (UE) 2024/1349	Stabilește o procedură de returnare la frontieră. Se aplică resortisanților țărilor terțe și apatrizilor a căror cerere a fost respinsă în contextul procedurii de azil la frontieră.
Regulamentul privind cadrul de relocare al Uniunii	Regulamentul (UE) 2024/1350	Stabilește norme comune pentru relocare și admisia umanitară.
Regulamentul privind gestionarea azilului și migrației	Regulamentul (UE) 2024/1351	Stabilește un cadru comun pentru gestionarea azilului și a migrației în UE, precum și pentru funcționarea SECA. Instituie un nou mecanism permanent de solidaritate între statele membre. Stabilește norme clare privind responsabilitatea pentru a evalua cererile de protecție internațională.
Regulament de modificare pentru a facilita procedura de screening	Regulamentul (UE) 2024/1352	Modifică Regulamentul (UE) 2019/816 de stabilire a sistemului european de informații cu privire la cazierele judiciare ale resortisanților țărilor terțe (ECRIS-TCN) și Regulamentul (UE) 2019/818 privind instituirea unui cadru pentru interoperabilitatea dintre sistemele de

		informații ale UE în domeniul cooperării polițienești și judiciare, al azilului și al migrației.
Regulamentul privind procedura de screening	Regulamentul (UE) 2024/1356	Stabilește: screeningul la frontierele externe ale statelor membre aplicat resortisanților țărilor terțe care au trecut frontiera externă în mod neautorizat, au solicitat protecție internațională în cursul verificărilor la frontiere sau au fost debarcați după o operațiune de căutare și salvare, înainte ca aceștia să fie îndrumați către procedura corespunzătoare; screeningul resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul statelor membre atunci când nu există nicio indicație că respectivii resortisanți ai țărilor terțe au fost supuși unor controale la frontierele externe, înainte ca aceștia să fie îndrumați către procedura corespunzătoare.
Regulamentul Eurodac	Regulamentul (UE) 2024/1358	Creează o bază de date interoperabilă pentru a sprijini sistemul de azil, a contribui la gestionarea migrației ilegale și a sprijini punerea în aplicare a Regulamentului privind cadrul de relocare și a Directivei privind protecția temporară.
Regulamentul privind abordarea situațiilor de criză și de forță majoră în domeniul migrației și azilului	Regulamentul (UE) 2024/1359	Abordează, prin măsuri temporare, situațiile excepționale de criză, inclusiv instrumentalizarea, și de forță majoră din domeniul migrației și azilului în Uniune. Prevede măsuri sporite de solidaritate și de sprijin care se bazează pe Regulamentul (UE) 2024/1351, asigurând în același timp distribuirea echitabilă a responsabilității, precum și norme specifice temporare de derogare de la cele prevăzute în Regulamentul (UE) 2024/1351 și în Regulamentul (UE) 2024/1348.

La 11 iunie 2024, aceste noi norme au intrat în vigoare. Statele membre au avut la dispoziție doi ani pentru a le pune în aplicare. Noul cadru se va aplica începând cu

jumătatea anului 2026, cu excepția Regulamentului privind cadrul de relocare și de admisie umanitară al Uniunii, care deja se aplică. În iunie 2024, Comisia a prezentat un plan comun de punere în aplicare a pactului pentru a sprijini statele membre în procesul de implementare. Statele membre trebuiau să își pregătească planurile naționale de punere în aplicare până în decembrie 2024.

La începutul anului 2025, Comisia a publicat o propunere de regulament privind returnarea, care ar introduce un ordin european de returnare pentru a armoniza deciziile de returnare în toate statele membre ale UE. Negocierile privind propunerea sunt în curs.

Următoarele regulamente au fost adoptate de Parlament și de Consiliu în februarie 2026:

— un regulament privind aplicarea conceptului de „țară terță sigură", care urmărește să faciliteze aplicarea acestui concept pentru a accelera procesele de azil și a reduce presiunea asupra sistemelor de azil, păstrând în același timp garanțiile juridice pentru solicitanți și asigurând respectarea drepturilor fundamentale;

— un regulament de întocmire a unei liste a țărilor de origine sigure.

În ianuarie 2026, Comisia a prezentat prima strategie europeană de gestionare a azilului și a migrației. Această strategie urmărește să completeze Pactul privind migrația și azilul și:

— să prevină migrația ilegală și să întrerupă activitatea rețelelor infracționale de introducere ilegală de migranți;

— să protejeze persoanele care fug din calea războiului și a persecuțiilor, prevenind în același timp utilizarea abuzivă a sistemului de azil;

— să atragă talente în UE pentru a stimula competitivitatea economiei UE.

D. Dimensiunea externă

Una dintre inițiativele-cheie prezentate în noul pact privind migrația și azilul a fost promovarea unor parteneriate adaptate și reciproc avantajoase cu țări din afara Uniunii în domeniul migrației. În iulie 2023, Comisia a semnat un memorandum de înțelegere cu Tunisia. În primăvara anului 2024, Comisia a semnat acorduri suplimentare cu Egiptul, Libanul și Mauritania. La începutul anului 2025, a fost semnat Parteneriatul strategic și cuprinzător UE-Iordania. Comisia prevede, de asemenea, să reînnoiască parteneriatul cu Marocul. În martie 2016, Consiliul European și Turcia au ajuns, de asemenea, la un acord care vizează reducerea fluxului de migranți clandestini care ajung în Europa prin Turcia. În octombrie 2021, Consiliul European a solicitat Turciei să asigure punerea în aplicare deplină și nediscriminatorie a Declarației UE-Turcia din 2016, inclusiv în ceea ce privește Republica Cipru. Dialogul la nivel înalt UE-Turcia privind migrația a avut loc la 23 noiembrie 2023.

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). Suma alocată FAMI în cadrul actualului buget pe termen lung al UE care acoperă perioada 2021-2027, se ridică la 9,9 miliarde EUR, printre altele pentru a gestiona migrația, azilul și integrarea în mod eficace și uman, inclusiv sprijinul financiar acordat statelor membre pentru solidaritate prin relocare

și transfer. Alte instrumente de finanțare ale UE, cum ar fi Fondul social european Plus (3.6.2) și Fondul european de dezvoltare regională (3.1.2), alocă, de asemenea, fonduri, în principal pentru a sprijini integrarea refugiaților și a migranților. Pentru EUAA, actualul cadru financiar multianual prevede un buget de 1,22 miliarde EUR pentru perioada 2021-2027.

Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală" reunește majoritatea instrumentelor de finanțare externă ale UE. Instrumentul se ridică la 79,5 miliarde EUR și include un obiectiv orientativ de cheltuieli de 10 % în legătură cu migrația (o abordare flexibilă a migrației, bazată pe stimulente). Prin comparație, Fondul fiduciar de urgență pentru Africa a mobilizat aproximativ 5 miliarde EUR, din care aproximativ 4,4 miliarde EUR din instrumentele financiare ale UE și 623 de milioane EUR din partea statelor membre ale UE și a altor donatori.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul European a susținut întotdeauna cu fermitate un sistem european comun de azil, în conformitate cu angajamentele juridice ale Uniunii. El a cerut, de asemenea, să se reducă migrația ilegală și să se protejeze grupurile vulnerabile.

În urma punerii în aplicare a Tratatului de la Lisabona, Parlamentul a participat activ la adoptarea unei noi legislații în materie de imigrație și azil, în calitate de colegiuitor cu drepturi depline.

Parlamentul poate, de asemenea, să deschidă o acțiune în anulare la CJUE. Această posibilitate a fost utilizată cu succes (a se vedea hotărârea CJUE 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 2005/85/CE a Consiliului.

Vizitați pagina Parlamentului referitoare la răspunsul UE la chestiunile legate de migrație și azil.

Această fișă descriptivă a fost pregătită de Departamentul tematic pentru justiție, libertăți civile și afaceri instituționale. Pentru mai multe informații, vă rugăm să consultați site-ul Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026