



PARLAMENTUL EUROPEAN

2009 - 2014

Document de ședință

A7-0248/2012

19.7.2012

RAPORT

referitor la consolidarea solidarității în domeniul azilului pe teritoriul UE
2012/2032 (INI).

Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne

Raportor: Kyriacos Triantaphyllides

PR_INI

CUPRINS

	Pagina
PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....	3
EXPUNERE DE MOTIVE.....	16
REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE	18

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

referitoare la consolidarea solidarității în domeniul azilului pe teritoriul UE

(2012/2032(INI))

Parlamentul European,

- având în vedere articolul 67 alineatul (2) și articolele 78 și 80 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,
- având în vedere Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor din 2 decembrie 2011 privind consolidarea solidarității în domeniul azilului pe teritoriul UE – Un program european pentru o mai bună partajare a responsabilităților și o mai mare încredere reciprocă (COM(2011)0835),
- având în vedere Rezoluția sa din 25 noiembrie 2009 referitoare la Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Un spațiu de libertate, securitate și justiție în serviciul cetățenilor – Programul de la Stockholm¹,
- având în vedere Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European din 6 aprilie 2005 de instituire a unui program-cadru privind solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii pentru perioada 2007-2013 (COM(2005)0123),
- având în vedere concluziile Consiliului Justiție și Afaceri Interne din 8 martie 2012 privind un cadru comun pentru o solidaritate veritabilă și practică față de statele membre ale căror sisteme de azil se confruntă cu presiuni cauzate inclusiv de fluxurile migratorii mixte, adoptate în cadrul celei de a 3151-a reuniuni a Consiliului Justiție și Afaceri Interne,
- având în vedere instrumentele internaționale și europene privind drepturile omului, în special Convenția ONU privind statutul refugiaților, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO) și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (Carta),
- având în vedere Cartea verde a Comisiei din 6 iunie 2007 privind viitorul sistem european comun de azil (COM(2007)0301),
- având în vedere Planul strategic al Comisiei din 17 iunie 2008 în materie de azil: O abordare integrată a protecției în ansamblul UE (COM(2008)0360),
- având în vedere Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflus masiv de persoane strămutate și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre

¹ JO C 285 E, 21.10.2010, p. 12.

pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri¹,

- având în vedere programul pe 18 luni al Consiliului din 17 iunie 2011, elaborat de președințiile poloneză, daneză și cipriotă,
 - având în vedere propunerea Comisiei din 15 noiembrie 2011 referitoare la un regulament de instituire a Fondului pentru azil și migrație (COM(2011)0751),
 - având în vedere articolul 48 din Regulamentul său de procedură,
 - având în vedere raportul Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (A7-0248/2012),
- A. întrucât Uniunea Europeană și-a asumat angajamentul de a finaliza instituirea unui sistem european comun de azil (SECA) până în 2012;
- B. întrucât solidaritatea a fost recunoscută drept o componentă esențială și un principiu director al SECA de la început și constituie, de asemenea, un principiu esențial în legislația UE, în conformitate cu care statele membre ar trebui să repartizeze în mod egal și echitabil atât avantajele, cât și sarcinile;
- C. întrucât responsabilitatea trebuie dublată de solidaritate, iar statele membre trebuie să se asigure că sistemele lor de azil pot îndeplini standardele prevăzute de dreptul internațional și european, în special de Convenția de la Geneva din 1951 privind refugiații și protocolul adițional din 1957, de Convenția europeană a drepturilor omului și de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene;
- D. întrucât oferirea de sprijin în desfășurarea procedurilor de azil, într-o manieră care să reflecte o solidaritate eficientă și o partajare echitabilă a responsabilităților, trebuie percepută drept o metodă de a ajuta statele membre să își îndeplinească obligația de a acorda protecție celor care au nevoie de protecție internațională și de a oferi asistență țărilor terțe care găzduiesc cel mai mare număr de refugiați, în vederea consolidării întregului spațiu comun de protecție,
- E. întrucât, în pofida obligației de a examina cererile individuale de azil de la caz la caz, dacă analiza în comun a cererilor conduce la decizii comune, trebuie acordată atenția cuvenită conceptelor comune ale UE de „țară de origine sigură” și „țări terțe sigure”, respectând condițiile și garanțiile incluse în poziția Parlamentului în primă lectură din 6 aprilie 2011 privind propunerea Comisiei referitoare la revizuirea directivei privind procedurile de azil,

Introducere

1. salută Comunicarea Comisiei privind consolidarea solidarității în domeniul azilului, prin care se solicită concretizarea conceptului de partajare a solidarității și a responsabilității și care solicită statelor membre să își îndeplinească responsabilitatea de a asigura că propriile lor sisteme de azil îndeplinesc atât standardele internaționale, cât și standardele europene;

¹ JO L 212, 7.8.2011, p. 12.

2. subliniază rolul central și efectul orizontal al solidarității și al partajării responsabilității în înființarea SECA; reiterează necesitatea de a asigura aplicarea eficientă și uniformă a acquis-ului Uniunii în materie de azil și punerea în aplicare a legislației pentru a garanta un nivel ridicat de protecție;
3. reamintește faptul că dreptul la protecție internațională este un drept fundamental prevăzut de legislația europeană și internațională, completat de o serie de drepturi și principii suplimentare, precum principiul nereturnării (non-refoulement), dreptul la demnitate, interzicerea torturii și a tratamentelor inumane sau degradante, protecția femeilor împotriva violenței și a tuturor formelor de discriminare, dreptul la o cale de atac efectivă și dreptul la viață personală și familială;
4. subliniază faptul că principiul solidarității și al partajării responsabilității este consacrat în tratate și că un cadru eficient de solidaritate include cel puțin datorită instituțiilor și a agențiilor UE și a statelor membre de a coopera pentru a găsi modalități de a da efect acestui principiu; arată că solidaritatea nu se limitează la relațiile dintre statele membre, ci se adresează și solicitanților de azil și beneficiarilor de protecție internațională;
5. subliniază faptul că, deși numărul solicitanților de azil a crescut pe parcursul lui 2011, în ultimul deceniu s-a înregistrat o scădere generală a numărului de solicitări de azil în Uniunea Europeană; evidențiază faptul că anumite state membre primesc un număr disproporționat de solicitări de azil în comparație cu altele, datorită unor factori diverși precum caracteristicile geografice, iar solicitările de azil nu sunt distribuite în mod uniform la nivelul UE; reamintește că, în 2011, zece state membre au înregistrat peste 90 % din cererile de azil, că până în vara anului 2011 doar 227 de beneficiari de protecție internațională au fost transferați în cadrul Uniunii Europene din Malta în alte șase state membre și că, în 2011, în întreaga UE doar 4 125 de refugiați au fost reînstalați în doar zece state membre ale UE, reprezentând aproximativ 6,6 % din toate persoanele reînstate în cursul anului respectiv; subliniază că identificarea acestor inegalități este esențială, de exemplu prin compararea valorilor absolute și a indicatorilor de capacitate și că statele membre afectate în cea mai mare măsură de numărul solicitărilor de azil trebuie să primească o asistență sporită, atât administrativă, cât și financiară, din partea Uniunii Europene;
6. subliniază faptul că nu se poate asigura un nivel ridicat de protecție pentru solicitanții de azil și beneficiarii de protecție internațională și nu se pot lua decizii solide în referitoare la azil, dacă nu se elimină discrepanțele dintre numărul solicitărilor de azil și capacitatea de absorbție a fiecărui stat membru și capacitățile tehnice și administrative ale diferitelor state membre, și dacă măsurile de sprijin existente în statele membre nu sunt bine adaptate pentru a răspunde la diferitele fluxuri de azilanți;
7. reiterează că statele membre trebuie să se asigure că se pun în aplicare sisteme de azil corecte și eficiente, pentru a răspunde la diferite fluxuri de solicitanți de azil; consideră că, deși numărul solicitărilor de azil nu este constant, există dovezi că există unele puncte de intrare la frontierele externe ale UE care constituie puncte critice, pe baza cărora se poate estima în mod rezonabil că există posibilitatea de a se prezenta un număr mare de cereri; solicită măsuri pentru a spori semnificativ gradul de pregătire a sistemelor de azil ale statelor membre situate în principalele puncte de intrare ale UE, în semn de solidaritate

practică;

8. subliniază faptul că toate statele membre au obligația de a pune în aplicare integral atât dreptul Uniunii, cât și obligațiile lor internaționale în materie de azil; observă că statele membre situate la frontierele externe ale Uniunii se confruntă cu provocări diferite în cadrul SECA în comparație cu statele membre fără frontiere externe și, prin urmare, necesită și diferite forme de asistență pentru a-și îndeplini în mod corespunzător obligațiile respective; subliniază că articolul 80 din TFUE prevede activarea măsurilor existente, precum și dezvoltarea de noi măsuri pentru a oferi asistență acestor state membre atunci când acest lucru este necesar;
9. solicită optimizarea utilizării măsurilor existente, precum și dezvoltarea de noi măsuri și instrumente specifice, cu scopul de a răspunde în mod flexibil, dar eficient la provocări aflate în continuă schimbare; această optimizare este deosebit de oportună având în vedere criza financiară acută care afectează UE și care exercită o presiune suplimentară asupra eforturilor depuse de statele membre pentru a face față în mod eficient procedurilor de azil, în special în cazul statelor care primesc un număr disproporționat de solicitanți de azil;
10. constată că, în contextul creșterii nevoilor cu privire la refugiați la nivel global, cooperarea cu țările terțe în materie de politici de mediu și dezvoltare poate juca un rol esențial în construirea unor relații ghidate de solidaritate;
11. subliniază importanța colectării, a analizării și a relativizării unor seturi de date cantitative și calitative fiabile, exacte, cuprinzătoare, comparabile și actualizate, în vederea monitorizării și evaluării măsurilor și a unei bune înțelegeri a problemelor din domeniul azilului; încurajează, prin urmare, statele membre să furnizeze BESA și Comisiei date relevante cu privire la problemele legate de azil, pe lângă datele prevăzute de Regulamentul privind statisticile din domeniul migrației și de Regulamentul privind BESA; atunci când este posibil, toate datele statistice ar trebui să fie defalcate în funcție de sexul persoanelor;
12. își exprimă regretul cu privire la intensificarea xenofobiei și a rasismului și la accentuarea prejudecăților negative și dezinformate în legătură cu solicitanții de azil și cu refugiații, care însoțesc incertitudinea socioeconomică din UE; recomandă statelor membre desfășurarea unor campanii de conștientizare privind situația actuală a solicitanților de azil și a beneficiarilor de protecție internațională;

Cooperarea practică și asistența tehnică

13. subliniază faptul că înființarea Biroului European de Sprijin pentru Azil (BESA) poate promova o cooperare practică mai strânsă între statele membre, în scopul reducerii divergențelor semnificative la nivelul practicilor de azil și al creării unor sisteme de azil mai bune și mai corecte în Uniunea Europeană; consideră că această cooperare practică și activă trebuie să fie însoțită de o armonizare legislativă a politicilor europene în materie de azil;
14. reamintește că este necesar ca BESA să ofere statelor membre asistență tehnică și expertiză specifică pentru punerea în aplicare a legislației în domeniul azilului, în

cooperare cu societatea civilă și UNHCR; subliniază că este important ca Comisia Europeană să utilizeze informațiile colectate de BESA pentru a identifica potențialele deficiențe ale sistemelor de azil din statele membre; aceste informații colectate de BESA în temeiul Regulamentului (UE) nr. 439/2010 sunt, de asemenea, relevante în cadrul unui mecanism de avertizare timpurie, de pregătire și de gestionare a crizelor, care va face parte din Regulamentul Dublin modificat; subliniază faptul că este important să se prezinte rapoarte periodice și să se elaboreze planuri de acțiune pentru a promova soluții specifice și recomandări pentru îmbunătățirea SECA și remedierea potențialelor deficiențe; observă, în special, rolul agenției în coordonarea și sprijinirea acțiunilor comune cu scopul de a sprijini statele membre supuse ale căror sisteme de azil și structuri de primire sunt supuse unor presiuni deosebite, prin intermediul unor măsuri, inclusiv detașarea funcționarilor în statele membre respective și trimiterea de echipe de experți în materie de azil, lucrători sociali și interpreți, care pot fi mobilizate rapid în situații de criză; reamintește faptul că impactul BESA va depinde de disponibilitatea statelor membre de a valorifica pe deplin posibilitățile pe care acesta le oferă;

15. solicită BESA să își optimizeze resursele disponibile, în funcție de obligațiile sale, dar și de nivelul limitat al bugetului, al resurselor și al experienței sale, implicându-se într-un dialog și o cooperare apropiate cu organizațiile internaționale și societatea civilă, pentru a realiza un schimb de informații și cunoștințe în materie de azil, colectare de date, schimb de bune practici, elaborare de orientări detaliate privind aspectele de gen în domeniul azilului, formare și creare de grupuri de experți, gestionari de dosare și interpreți care ar putea fi mobilizați în termen scurt pentru a oferi asistență; totodată, recomandă BESA să asigure o amplă reprezentare a organizațiilor care participă la forumul consultativ;
16. subliniază faptul că activitățile BESA ar trebui să se concentreze atât pe obiective de prevenire pe termen lung, cât și pe măsuri de răspuns pe termen scurt, cu scopul de a răspunde în mod adecvat la situații diferite; consideră, prin urmare, că deși BESA ar trebui să sprijine măsurile de consolidare a capacității sistemelor de azil insuficient dezvoltate sau disfuncționale, biroul ar trebui să acorde prioritate situațiilor de urgență și statelor membre care se confruntă cu presiuni deosebite sau disproporționate; subliniază, în acest sens, rolul esențial al echipelor de sprijin pentru azil care acordă asistență în cazul numeroaselor cereri de azil și al situațiilor nesoluționate, furnizează instruire, preiau gestionarea proiectelor, oferă consultanță și recomandă măsuri concrete, monitorizează și pun în aplicare măsuri corective;
17. ia act de planul operațional aflat în vigoare pentru sprijinirea sistemului elen de azil și îmbunătățirea situației solicitanților de azil și a beneficiarilor de protecție internațională în Grecia; subliniază faptul că, în pofida progreselor realizate, sunt necesare eforturi suplimentare atât din partea UE, cât și a autorităților elene, pentru a îmbunătăți sistemul de azil și a asigura respectarea deplină a drepturilor solicitanților de azil; reamintește faptul că măsurile de reducere a deficitului bugetar se opun alocării de fonduri naționale pentru a angaja mai mulți funcționari și recomandă soluționarea acestei probleme, întrucât Grecia are nevoie de o autoritate în materie de azil care funcționează corespunzător pentru a-și îndeplini obligațiile care îi revin în temeiul legislației internaționale și al legislației UE;
18. ia act de recomandarea Comisiei și a Consiliului privind cooperarea interagenții între

BESA și Frontex și subliniază faptul că punerea completă și rapidă în aplicare a strategiei Frontex cu privire la drepturile fundamentale constituie o condiție sine qua non pentru orice astfel de cooperare în contextul protecției internaționale, inclusiv numirea unui ofițer pentru drepturile omului, înființarea forumului consultativ cu societatea civilă și invitarea organizațiilor internaționale să participe la activitățile sale ca observator pentru drepturile omului; subliniază că orice cooperare trebuie să fie considerată în contextul menținerii standardelor stabilite de normele europene și internaționale, fapt care conduce la îmbunătățirea în practică a calității protecției oferite solicitanților de azil; solicită, prin urmare, BESA să sprijine FRONTEX în ceea ce privește obligațiile sale legate de accesul la protecție internațională, în special principiul nereturnării; subliniază faptul că măsurile de frontieră ar trebui să fie aplicate într-un mod care să țină seama de nevoia de protecție;

19. recunoaște necesitatea de a revizui periodic mandatul BESA, pentru a asigura reacția adecvată la diferitele provocări cu care se confruntă sistemele de azil; având în vedere că toate acțiunile întreprinse de BESA depind de bunăvoința statelor membre, sugerează analizarea posibilității de a introduce garanții structurale în cadrul mandatului BESA, pentru a asigura furnizarea de cooperare practică și asistență tehnică acolo unde este necesar;

Solidaritatea financiară

20. încurajează statele membre să utilizeze pe deplin posibilitățile disponibile în cadrul Fondul european pentru refugiați (FER) în ceea ce privește întreprinderea de acțiuni specifice pentru îmbunătățirea sistemelor de azil; recomandă ca statele membre să adopte măsuri pentru a soluționa probleme precum procedurile birocratice greoaie, întârzierile de absorbție și problemele de lichiditate, pentru a asigura o distribuție eficientă și rapidă a fondurilor;
21. reamintește faptul că statele membre trebuie să profite din plin de posibilitățile oferite de Fondul european pentru refugiați și să se asigure că toate creditele alocate pot fi rambursate, astfel încât inițiatorii de proiecte să nu întâmpine dificultăți în executarea proiectelor financiare;
22. salută crearea, începând cu anul 2014, a unui Fond pentru azil și migrație (FAM), mai simplu și mai flexibil și subliniază necesitatea alocării unui volum suficient de resurse, pentru asigurarea protecției beneficiarilor de protecție internațională și a solicitanților de azil; evidențiază, în acest sens, importanța includerii în FAM a unor mecanisme de protecție, pentru a preveni alocarea excesivă de fonduri către un singur domeniu strategic, în detrimentul întregului SECA; consideră că, în contextul reformei alocării fondurilor în domeniul afacerilor interne pentru CFM 2014-2020 este necesar să se aloce, de asemenea, resurse suficiente pentru protecția frontierelor, cu scopul de a asigura o solidaritate mai mare și în acest domeniu; reamintește că ar trebui să existe întotdeauna suficiente resurse pentru a finanța măsurile de protecție internațională și solidaritate pentru statele membre;
23. subliniază că Fondul pentru azil și migrație trebuie să fie suficient de flexibil și ușor de mobilizat, să ofere acces rapid, pentru a fi în măsură să răspundă rapid și adecvat la presiuni neprevăzute sau la situații de urgență care afectează unul sau mai multe state

membre; propune, în acest sens, să se rezerve, acolo unde este necesar, un procent din suma FAM alocată în cadrul revizuirii la jumătatea perioadei pentru măsurile menite să ajute statele membre să pună în aplicare pe deplin acquis-ul european în materie de azil și să adere la toate obligațiile internaționale în acest domeniu;

24. salută desfășurarea de dialoguri cu fiecare dintre statele membre cu privire la politica în domeniul afacerilor interne și utilizarea fondurilor de către acestea, înaintea programării multianuale; subliniază importanța cooperării în vederea obținerii unor rezultate optime și recomandă consolidarea principiului parteneriatului prin includerea societății civile, a autorităților locale și regionale, precum și a părților interesate, întrucât experiența de pe teren a partenerilor naționali și a actorilor societății civile este esențială pentru stabilirea unor priorități realiste și pentru elaborarea de programe durabile; aportul lor în dezvoltarea, punerea în aplicare, monitorizarea și evaluarea obiectivelor și a programelor, este, în consecință important și trebuie luat în considerare de statele membre;
25. subliniază importanța partajării responsabilității financiare în domeniul azilului și recomandă crearea unui mecanism bine finanțat pentru primirea unui număr mare de solicitanți de azil și beneficiari de protecție internațională, în valoare absolută sau proporțională, precum și pentru sprijinirea statelor membre cu sisteme de azil mai puțin dezvoltate; consideră că pentru o bună identificare și cuantificare a costurilor reale ale găzduirii și ale prelucrării solicitărilor de azil se impun cercetări suplimentare; invită, prin urmare, Comisia să realizeze un studiu pentru a evalua fondurile care ar trebui să fie alocate în funcție de responsabilitățile asumate de fiecare stat membru, pe baza unor indicatori precum numărul cererilor de azil inițiale, numărul deciziilor pozitive de acordare a statutului de refugiat sau a protecției subsidiare, numărul refugiaților reinstalați și transferați, numărul deciziilor și al operațiunilor de returnare, precum și numărul migraților ilegali reținuți;
26. recomandă ca statele membre să facă uz de stimulentele financiare disponibile prin intermediul fondurilor pentru activitățile de transfer(AMF), recunoscând că asistența financiară acordată prin intermediul fondului și asistența tehnică acordată prin intermediul BESA sunt importante; sugerează introducerea unor domenii prioritare pentru a răspunde la situații de urgență și furnizarea unei asistențe financiare mai substanțiale statelor membre care doresc să participe la inițiative de transfer, pentru a reduce costurile financiare aferente;
27. consideră că instituirea unui sistem mai clar și mai eficient de stimulente financiare pentru statele membre care participă la activitățile de strămutare și a unor strategii proactive care vizează îmbunătățirea infrastructurilor sistemelor naționale de azil va avea un efect pozitiv pe termen lung asupra convergenței standardelor în UE și asupra calității SECA;
28. salută posibilitățile de a crește contribuția Comisiei până la 90% din totalul cheltuielilor eligibile pentru proiectele care altfel nu ar fi putut fi implementate; consideră că o valoare adăugată clară ar trebui să reiasă din proiectele finanțate de către Comisie; subliniază faptul că finanțările UE nu trebuie în niciun caz să înlocuiască bugetele naționale alocate politicilor în materie de azil;

29. subliniază problemele asociate în prezent finanțării activităților, din punctul de vedere al elementelor care împiedică accesul la informații adecvate și la finanțare, al stabilirii de obiective realiste și personalizate și al punerii în aplicare a unor măsuri eficiente de urmărire; sugerează introducerea unor măsuri de protecție pentru a evita suprapunerea, alocarea clară a fondurilor și examinarea amănunțită a valorii adăugate a activităților și a rezultatelor obținute;
30. subliniază importanța supravegherii stricte cu privire la utilizarea și gestionarea fondurilor, pe baza unor indicatori cantitativi și calitativi și a unor criterii specifice, pentru a evita alocarea necorespunzătoare a resurselor umane și financiare și pentru a garanta îndeplinirea obiectivelor stabilite; salută, în acest sens, înființarea unui sistem comun de evaluare și monitorizare;
31. îndeamnă statele membre să asigure, cu asistență din partea Comisiei, exploatarea deplină a complementarității existente între alte instrumente financiare disponibile, cum ar fi Fondul social european și alte fonduri structurale, cu scopul de a realiza o abordare de finanțare holistică pentru politicile în materie de azil;

Alocarea responsabilităților

32. salută angajamentul Comisiei de a efectua o evaluare cuprinzătoare a sistemului Dublin în 2014, prin care să se revizuiască efectele acestuia din punct de vedere juridic, economic, social și al drepturilor omului inclusiv, efectele asupra situației femeilor care solicită azil; consideră că este necesară o reflecție suplimentară cu privire la dezvoltarea unui mecanism de partajare echitabilă a responsabilității pentru a determina care stat membru ar trebui să fie responsabil pentru procesarea solicitărilor de azil, ceea ce ar permite un sprijin practic, rapid și eficient pentru statele membre în situații de urgență și se confruntă cu sarcini disproporționate;
33. consideră că Regulamentul Dublin, care guvernează alocarea responsabilităților pentru solicitările de azil, impune solicitări disproporționate asupra statelor membre în care sunt situate puncte de acces în UE și nu prevede o partajare echitabilă a responsabilității între statele membre; constată că sistemul de la Dublin, așa cum a fost aplicat până în prezent, într-un context caracterizat de sisteme de azil foarte diferite și niveluri insuficiente de implementare a acquis-ului în materie de azil, a condus la un tratament inegal al solicitanților de azil, având totodată un impact negativ asupra reîntregirii și integrării familiilor; evidențiază, în plus, deficiențele acestui sistem din punctul de vedere al eficienței și rentabilității, întrucât peste jumătate din transferurile programate nu au loc niciodată, iar numărul solicitărilor multiple rămâne semnificativ; invită Comisia și statele membre să se asigure că solicitanții de azil care sunt returnați unui stat membru pe baza Regulamentului Dublin II, nu sunt discriminați pentru simplul motiv că sunt persoane returnate în temeiul Regulamentului Dublin II;
34. subliniază faptul că jurisprudența relevantă este deja pe cale să submineze însăși rațiunea sistemului Dublin; consideră că, deși oferă un răspuns la anumite situații individuale, jurisprudența nu reușește să elimine deficiențele structurale ale întregului sistem Dublin; recunoscând că statele membre trebuie să se asigure că sistemele lor de azil respectă normele internaționale și ale UE, salută, prin urmare, eforturile de includere a unor criterii

suplimentare în Regulamentul Dublin II, cu scopul de a reduce efectele negative nedorite ale sistemului; consideră că discuțiile purtate în vederea stabilirii statului membru responsabil trebuie să țină seama de faptul că unele state membre se confruntă deja cu presiuni disproporționate și că unele sisteme de azil sunt parțial sau integral disfuncționale;

Prelucrarea comună a cererilor de azil

35. consideră esențială desfășurarea unor dialoguri suplimentare cu privire la partajarea responsabilității față de solicitanții de azil și beneficiarii de protecție internațională, inclusiv cu privire la utilizarea de instrumente precum prelucrarea în comun a cererilor de azil (denumită în continuare „prelucrare în comun”) și schemele de strămutare;
36. consideră că prelucrarea în comun ar putea să constituie un instrument valoros pentru partajarea solidarității și a responsabilității în diverse situații, în special în cazul în care statele membre se confruntă cu fluxuri semnificative sau bruște de solicitanți de azil sau în cazul în care există un număr semnificativ de solicitări nesoluționate, care întârzie și subminează procedura de azil în detrimentul solicitanților de azil; prelucrarea în comun ar putea să prevină sau să corecteze problemele legate de capacitate, să reducă sarcinile și costurile legate de prelucrarea cererilor de azi, să accelereze durata prelucrării cererilor și să garanteze o partajare mai echitabilă a responsabilității privind prelucrarea solicitărilor de azil; subliniază faptul că prelucrarea în comun necesită o repartizare clară a responsabilităților între statele membre implicate, pentru a evita pasarea responsabilității între statele membre, și că procesul decizional să rămâne în responsabilitatea statului membru; observă că aceasta ar trebui să fie completată de un sistem pentru a asigura o partajare mai echitabilă a responsabilității odată ce cererile au fost procesate;
37. salută studiul de fezabilitate lansat de către Comisie pentru investigarea implicațiilor juridice și practice ale prelucrării în comun pe teritoriul UE, întrucât sunt necesare clarificări cu privire la o serie de probleme;
38. observă că prelucrarea în comun nu implică neapărat o decizie comună, însă ar putea implica asistență și prelucrare comună cu privire la alte aspecte ale politicii în domeniul azilului, precum identificarea, pregătirea procedurilor în primă instanță, a interviurilor sau a evaluării situației politice din țara de origine;
39. subliniază faptul că prelucrarea în comun ar trebui să ofere valoare adăugată cu privire la calitatea procesului decizional, asigurând și facilitând proceduri echitabile, eficiente și rapide; subliniază faptul că îmbunătățirea procedurilor de azil chiar de la început („frontloading”) poate reduce durata și costul procedurilor, fiind astfel benefică atât pentru solicitanții de azil, cât și pentru statele membre;
40. subliniază faptul că o schemă de prelucrare comună ar trebui să respecte pe deplin drepturile solicitanților și să conțină garanții solide în acest sens; insistă asupra faptului că prelucrarea în comun nu trebuie utilizată sub nicio formă în vederea accelerării procedurii de azil în detrimentul calității; consideră că prelucrarea în comun ar putea conduce la proceduri de azil mai eficiente, ceea ce este în beneficiul solicitanților de azil, deoarece prin mărirea capacităților administrative s-ar putea recunoaște mai rapid necesitățile în materie de protecție ale solicitantului;

41. consideră că rolul BESA ar putea fi valoros în punerea în comun, formarea și coordonarea echipelor de sprijin pentru azil care ar putea oferi asistență, consiliere și recomandări pentru procedurile în primă instanță;
42. recomandă ca sistemele avute în vedere pentru prelucrarea în comun să acorde prioritate opțiunilor care implică desfășurarea și cooperarea autorităților relevante, mai degrabă decât transferul solicitanților de azil;
43. susține că BESA trebuie să încurajeze, să faciliteze și să coordoneze schimburile de informație și alte activități referitoare la prelucrarea comună;

Transferul beneficiarilor de protecție internațională și al solicitanților de azil

44. subliniază faptul că sistemele de reinstalare și transfer pe teritoriul UE sunt măsuri complementare care vizează consolidarea protecției solicitanților de azil și a beneficiarilor de protecție internațională, dând dovadă totodată de solidaritate în cadrul și în afara UE;
45. subliniază faptul că, în anumite condiții, transferul fizic al beneficiarilor de protecție internațională și al solicitanților de azil este una din cele mai concrete forme de solidaritate și poate avea o contribuție semnificativă la dezvoltarea unui SECA mai echitabil; insistă asupra faptului că, deși aceasta reprezintă, de asemenea, o expresie robustă a angajamentului față de protecția internațională și de promovarea drepturilor omului, până în prezent puține state membre s-au angajat în inițiative de transfer;
46. subliniază importanța unor proiecte precum Proiectul UE de transfer din Malta (EUREMA) și prelungirea acestuia, care a transferat și transferă beneficiarii de protecție internațională din Malta către alte state membre și susține dezvoltarea mai multor inițiative de acest gen; regretă faptul că acest proiect nu a fost atât de reușit pe cât se preconiza, întrucât statele membre au fost reticente în a participa; invită statele membre să participe în mod activ la proiectul EUREMA în spirit de solidaritate și responsabilitate; salută angajamentul Comisiei de a efectua o evaluare riguroasă a proiectului EUREMA și de a prezenta o propunere privind un mecanism comunitar de transfer permanent;
47. invită Comisia să ia în considerare, în propunerea sa legislativă privind mecanismul permanent și eficient de transfer pe teritoriul UE, utilizarea unei chei de distribuție a UE pentru relocarea beneficiarilor de protecție internațională, pe baza unor indicatori adecvați referitori la capacitățile de integrare și de primire ale statelor membre, cum ar fi PIB-ul statelor membre, populația și suprafața, precum și interesul superior și șansele de integrare ale beneficiarilor; această cheie de distribuție UE ar putea fi luată în considerare pentru statele membre care se confruntă cu presiuni deosebite și disproporționate asupra sistemelor lor naționale de azil sau în situații de urgență; subliniază faptul realocarea va depinde întotdeauna de consimțământul beneficiarilor de protecție internațională și că introducerea unei chei de distribuție a UE nu ar afecta obligația fiecărui stat membru de a implementa integral și de a plica acquis-ul UE existent în materie de azil, în ceea ce privește calificarea pentru protecție, condițiile de primire și garanții procedurale, și obligația de a adera la toate obligațiile internaționale în acest domeniu;
48. solicită Comisiei să includă în propunerea sa privind un program de transfer permanent al UE o serie de mecanisme procedurale de protecție ferme și de criterii clare, pentru a

garanta interesele cele mai bune ale potențialilor beneficiari și a elimina presiunea exercitată de migrație asupra statelor membre expuse în mod special fluxurilor migratorii; recomandă implicarea încă de la început a comunității-gazdă, a societății civile și a autorităților locale în inițiativele de transfer;

49. subliniază faptul că, deși transferul poate oferi soluții durabile pentru beneficiarii de protecție internațională și poate reduce sarcinile asupra sistemelor de azil ale statelor membre, acesta nu trebuie să conducă la pasarea responsabilității; insistă asupra faptului că transferul ar trebui să prevadă angajamente solide din partea statelor membre care beneficiază de pe urma transferurilor, pentru a asigura o abordare eficientă a discrepanțelor în materie de protecție din cadrul sistemelor lor de azil, și pentru a garanta nivele ridicate de protecție acelor persoane care rămân în statele membre de origine, în ceea ce privește condițiile de primire, procedurile de azil și integrarea;
50. salută posibilitățile de finanțare oferite de FAM pentru transferul solicitanților de azil și încurajează statele membre să se implice în inițiative voluntare, respectând în același timp drepturile solicitanților de azil și necesitatea consimțământului acestora; solicită Comisiei să analizeze fezabilitatea dezvoltării unui sistem comunitar de transfer al solicitanților de azil, examinând, printre altele, fezabilitatea dezvoltării acestuia pe baza unei chei de distribuție a UE, care să ia în considerare criteriile verificabile obiectiv, cum ar fi PIB-ul statelor membre, populația și suprafața, precum și interesul superior și șansele de integrare ale beneficiarilor; un astfel de program ar putea fi aplicat ca măsură de solidaritate în situații în care numărul solicitanților de azil este disproporționat de mare în raport cu capacitatea sistemului de azil al unui stat membru sau în caz de urgență;
51. reamintește mandatul BESA cu privire la promovarea transferului beneficiarilor de protecție internațională între statele membre și solicită agenției să își consolideze capacitatea cu scopul de a sprijini în mod activ programele și activitățile de transfer, în strânsă cooperare cu UNHCR, prin schimbul de informații și de bune practici și prin activități de coordonare și cooperare;
52. ia act de mesajul Comisiei potrivit căruia aceasta va avea în vedere activarea mecanismului prevăzut de Directiva privind protecția temporară ori de câte ori se vor îndeplini condițiile corespunzătoare, în special în cazul unui aflux masiv sau aflux masiv iminent de persoane strămutate care nu pot să se întoarcă în țara lor de origine în condiții de siguranță și durabile; invită Comisia să creeze cadrul necesar pentru ca directiva respectivă să fie activată chiar și în cazul în care afluxul în cauză constituie un aflux masiv pentru cel puțin un stat membru, și nu doar atunci când acesta constituie un aflux masiv pentru întreaga UE;

Încrederea reciprocă, în centrul sistemului reînnoit de guvernare

53. insistă asupra faptului că încrederea reciprocă se bazează pe o înțelegere comună a responsabilităților; subliniază faptul că respectarea legislației UE este un element indispensabil pentru încrederea între statele membre;
54. subliniază faptul că încrederea și solidaritatea devin mai puternice dacă statele membre își îndeplinesc obligațiile juridice și obligațiile în materie de drepturi fundamentale;

55. subliniază importanța consolidării încrederii reciproce între statele membre, întrucât există o legătură inerentă între încrederea reciprocă, dezvoltarea SECA și manifestarea unei solidarități veritabile și concrete;
56. recunoaște că, deși respectarea obligațiilor în materie de protecție internațională stimulează încrederea reciprocă, acest lucru nu duce neapărat la o aplicare uniformă a normelor, întrucât interpretarea și aplicarea dreptului internațional și al UE în domeniul azilului încă diferă foarte mult de la un stat membru la altul, după cum reiese în mod clar din jurisprudența recentă a Curții Europene a Drepturilor Omului și a CJUE referitoare la Regulamentul Dublin; subliniază faptul că ține de responsabilitatea Comisiei și a instanțelor să monitorizeze și să evalueze aplicarea normelor în materie de azil în conformitate cu legislația internațională și a UE;
57. consideră că mecanismele de alertă timpurie introduse pentru a detecta și soluționa eventualele probleme înainte ca acestea să genereze o criză pot constitui un instrument valoros; consideră, totuși, că ar trebui să se aibă în vedere și soluții complementare, astfel încât să se evite încălcarea drepturilor fundamentale și să se asigure funcționarea corespunzătoare a sistemelor de azil;
58. subliniază faptul că, deși procedurile privind încălcarea dreptului UE ar trebui să fie mai ușor de utilizat pentru a atrage atenția asupra responsabilităților statelor membre și asupra situației în care acestea nu aderă la acquis-ul existent în materie de azil, acestea ar trebui să fie dublate de măsuri de prevenire, de planuri operaționale și de mecanisme de supraveghere pentru a genera rezultate; subliniază importanța evaluărilor periodice, a dialogului constructiv și a schimburilor de bune practici, ca elemente esențiale care sunt mult mai susceptibile să producă evoluții pozitive în sistemele de azil în care sunt identificate deficiențe; se pot institui astfel diferite forme de asistență financiară și practică în vederea punerii în aplicare depline și corecte a legislației europene în materie de azil;
59. observă că sistemul Dublin se bazează pe încredere reciprocă și că punerea sa în aplicare echivalează cu recunoașterea reciprocă a deciziilor de respingere între statele membre, întrucât o cerere de azil poate fi analizată o singură dată în UE; solicită Comisiei să prezinte până în anul 2014 o comunicare referitoare la un cadru pentru transferul protecției beneficiarilor de protecție internațională și recunoașterea reciprocă a deciziilor în domeniul azilului, în conformitate cu planul de acțiune privind Programul de la Stockholm;
60. subliniază faptul că gestionarea migrației poate consolida încrederea reciprocă și măsurile de solidaritate doar în combinație cu o abordare care să nu afecteze protecția, în temeiul căreia măsurile la frontieră sunt puse în aplicare fără a afecta drepturile refugiaților și ale persoanelor care solicită protecție internațională;
61. subliniază faptul că regimul vizelor reglementează o multitudine de autorizații de intrare și ieșire și că normele de intrare și ieșire nu introduc nicio restricție asupra obligațiilor legale privind asigurarea accesului la azil;
62. reamintește angajamentul Comisiei de a facilita sosirea ordonată a persoanelor care au nevoie de protecție în UE și invită Comisia să exploreze noi abordări privind accesul la procedurile de azil; salută, în acest sens, angajamentul Comisiei de a adopta până în anul

2013 o comunicare privind noi abordări cu privire la accesul la procedurile de azil, cu accent pe principalele țări de tranzit;

63. încredințează Președintelui sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului, Comisiei, parlamentelor statelor membre și Consiliului Europei.

EXPUNERE DE MOTIVE

2012 este anul în care Uniunea Europeană și-a asumat angajamentul de a institui un sistem european comun de azil (SECA), prin înființarea 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. SECA se bazează pe trei piloni: armonizarea standardelor de protecție prin alinierea în continuare a legislației statelor membre în domeniul azilului, o cooperare practică eficientă și susținută, precum și intensificarea solidarității și responsabilității nu numai la nivelul statelor membre ale UE, ci și între țările din interiorul și din afara UE.

Armonizarea standardelor de protecție se desfășoară în prezent prin modificarea legislației statelor membre, iar cooperarea practică urmează să fie consolidată prin intermediul Biroului European de Sprijin pentru Azil (BESA). Este importantă consolidarea celui de-al treilea pilon al SECA, prin concretizarea noțiunii de partajare a solidarității și responsabilității, prevăzută în articolul 80 din TFUE, care constituie o componentă orizontală esențială a SECA.

Raportorul consideră că instituirea unui cadru de solidaritate nu va absolvi statele membre de obligațiile internaționale și comunitare în materie de azil, ci, mai degrabă, va dota SECA cu instrumentele și procedurile specifice care au drept obiectiv susținerea și furnizarea de asistență statelor membre care se confruntă cu presiuni și costuri disproporționate în domeniul azilului, în principal ca urmare a situației geografice sau demografice. Cu alte cuvinte, un cadru cuprinzător de solidaritate, în care statele membre să fie ajutate să își perfecționeze calitatea sistemelor de azil pentru a asigura respectarea pe deplin a drepturilor solicitanților de azil, ar asigura, în aceeași măsură, punerea corectă în aplicare a acquis-ului în domeniul azilului și, prin urmare, însăși funcționarea SECA.

Asigurarea unei bune funcționări a SECA este deosebit de importantă într-o perioadă în care fluxurile migratorii sunt de regulă mixte și includ imigranți, solicitanți de azil, refugiați și persoane vulnerabile precum minorii neînsoțiți. Raportorul dorește să evidențieze faptul că azilul și fluxurile migratorii prezintă particularități care nu pot fi neglijate sau combinate sub nicio formă. Raportorul reamintește cu regret faptul că un număr fără precedent de persoane s-a înecat în Marea Mediterană în anul 2011, în încercarea de a ajunge în UE pentru a găsi protecție.

Raportorul subliniază faptul că alocarea responsabilităților, stabilită în Regulamentul Dublin, creează așteptări disproporționate pentru statele membre în care se află puncte de acces în UE, afectând, prin urmare, întregul SECA. În situațiile în care un stat membru nu poate face față în mod corespunzător solicitărilor de azil depuse pe teritoriul său, raportorul sugerează o serie de măsuri pentru soluționarea holistică a provocărilor în domeniul azilului la nivelul UE. Ca urmare a Comunicării Comisiei privind consolidarea solidarității în domeniul azilului pe teritoriul UE: Un program european pentru o mai bună partajare a responsabilităților și o mai mare încredere reciprocă, raportorul și-a organizat observațiile, propunerile și recomandările în 4 secțiuni principale, axate pe (a) cooperarea practică și asistența tehnică; (b) solidaritatea financiară; (c) alocarea responsabilităților, și încrederea reciprocă, în centrul sistemului reînnoit de guvernare.

În opinia raportorului, într-un SECA eficient:

- statele membre, autoritățile locale și societatea civilă ar trebui să fie informate cu privire la diferitele fonduri UE care pot fi utilizate în scopul acordării de azil, inclusiv în ceea ce privește criteriile de eligibilitate și procedura de solicitare;
- sistemele de azil ale statelor membre ar trebui evaluate în mod regulat și frecvent, pentru a se identifica bunele practici și deficiențele și pentru a facilita elaborarea unor soluții specifice în funcție de situație;
- statele membre ar trebui să dea dovadă de solidaritate reciprocă și să își partajeze responsabilitățile, adoptând măsuri precum prelucrarea în comun a cererilor de azil și transferul beneficiarilor de protecție internațională.

În acest sens, raportorul evidențiază rolul fundamental al BESA în identificarea deficiențelor sistemelor de azil ale statelor membre și în coordonarea, monitorizarea și urmărirea asistenței practice care trebuie oferită statelor membre, subliniind utilitatea activității echipelor de sprijin pentru azil.

Valorificarea optimă a complementarităților dintre diferitele fonduri comunitare disponibile constituie un alt element esențial în transpunerea solidarității în măsuri concrete. Introducerea de stimulente financiare pentru transferul beneficiarilor de protecție internațională este deosebit de relevantă în acest sens.

Fiecare propunere și recomandare din prezentul document vizează crearea unui spațiu veritabil de protecție, în care drepturile solicitanților de azil și ale beneficiarilor de protecție internațională să fie respectate și promovate în mod corespunzător. Din acest motiv, întrucât fiecare politică a UE trebuie aplicată fără a afecta principiul protecției, unele sugestii fac referire, în sens orizontal, și la alte domenii ale politicii UE, precum politicile în domeniul frontierelor sau al vizelor.

REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE

Data adoptării	10.7.2012
Rezultatul votului final	+: 48 -: 4 0: 2
Membri titulari prezenți la votul final	Jan Philipp Albrecht, Edit Bauer, Mario Borghezio, Rita Borsellino, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Simon Busuttil, Philip Claeyns, Carlos Coelho, Ioan Enciu, Frank Engel, Cornelia Ernst, Monika Flašíková Beňová, Hélène Flautre, Kinga Gál, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Livia Járóka, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Baroness Sarah Ludford, Monica Luisa Macovei, Svetoslav Hristov Malinov, Véronique Mathieu, Anthea McIntyre, Claude Moraes, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Renate Sommer, Nils Torvalds, Kyriacos Triantaphyllides, Wim van de Camp, Axel Voss, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka, Auke Zijlstra
Membri supleanți prezenți la votul final	Elena Oana Antonescu, Michael Cashman, Leonidas Donskis, Dimitrios Droutsas, Lorenzo Fontana, Monika Hohlmeier, Stanimir Ilchev, Hubert Pirker, Raül Romeva i Rueda, Salvador Sedó i Alabart, Bogusław Sonik, Michèle Striffler
Membri supleanți [articolul 187 alineatul (2)] prezenți la votul final	Nadja Hirsch