

POLITICA 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, precum și de a asigura 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);
- Articolul 18 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

OBIECTIVE

Uniunea urmărește să dezvolte o politică comună în materie de azil, protecție subsidiară și protecție temporară, cu scopul de a oferi un statut corespunzător oricărui resortisant al unei țări terțe care are nevoie de protecție internațională și de a 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. 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 materie de azil; Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu avea 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, 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 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 „prima 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), inclusiv Baza europeană de date 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, în Programul de la Haga s-a solicitat ca instrumentele și măsurile din faza a doua 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 s-a acordat 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 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 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, în prezent Agenția Uniunii Europene pentru Azil ([EUAA](#))].

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. Instrumente juridice și eforturile de reformă actuale

Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri ([„Directiva privind protecția temporară”](#)) a fost elaborată ca un cadru de gestionare a unui aflux masiv neprevăzut de persoane strămutate și de acordare a unei protecții imediate. Obiectivele acestei directive sunt de a reduce disparitățile dintre politicile statelor membre privind primirea și tratamentul persoanelor strămutate într-o situație de aflux masiv și 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.

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. În iunie 2014, Consiliul European a întocmit [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-, aplicată împreună de EASO (în prezent EUAA), Frontex (în prezent 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 la [14 și 22 septembrie 2015](#), după consultarea Parlamentului. Decizia 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 au fost dezbătute de Parlament și Consiliu 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 care a fost aprobată a fost înființarea Agenției Uniunii Europene pentru Azil (EUAA), care înlocuiește EASO. EUAA a fost instituită prin [Regulamentul \(UE\) 2021/2303](#), care a intrat în vigoare la 19 ianuarie 2022.

În septembrie 2022, Parlamentul și cinci președinții prin rotație ale Consiliului au semnat o [foaie de parcurs](#) comună privind organizarea, coordonarea și punerea în aplicare a calendarului negocierilor dintre colegiitori privind sistemul european comun de azil (SECA) și noul Pact european privind migrația și azilul. Ei s-au angajat să colaboreze pentru a adopta reforma normelor UE în materie de migrație și azil înainte de alegerile pentru Parlamentul European din 2024.

Următoarele zece instrumente juridice 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.
Gestionarea situațiilor legate de azil și migrație	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 cazierile 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 frontieră 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.
Eurodac	Regulamentul (UE) 2024/1358	Creează o bază de date interoperabilă pentru a sprijini sistemul de azil, pentru a contribui la gestionarea migrației ilegale și pentru 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 distribuția 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, au intrat în vigoare noile norme introduse de Pactul privind migrația și azilul. Ele vor începe să fie puse în aplicare peste doi ani. În aceeași lună, Comisia [a prezentat un plan comun de punere în aplicare](#) pentru a sprijini statele membre în acest proces. Statele membre vor trebui să își pregătească planurile naționale de punere în aplicare respective până în decembrie 2024.

D. Dimensiunea externă

Adoptată în 2011 de Comisie, [Abordarea globală în materie de migrație și mobilitate](#) 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 care ajung în Europa prin Turcia. 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 al acordării unei finanțări de 6 miliarde EUR în cadrul Instrumentului pentru refugiații din Turcia, până la sfârșitul anului 2018. Conform [ultimului raport al Comisiei privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a Agendei europene privind migrația](#) din 16 octombrie 2019, declarația a continuat să joace un rol-cheie în asigurarea unei abordări eficiente a problemelor legate de migrație în estul Mediteranei. 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.

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 nivel mondial, 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 fluxuri importante de refugiați și de migranți, precum și al unei prezențe prelungite a refugiaților. Prin urmare, în 2018 au fost adoptate două pacte mondiale pentru refugiați și pentru alți migranți. Declarația de la New York stabilește un Cadru de răspuns cuprinzător privind refugiații, definind acțiunile specifice necesare pentru a reduce presiunea asupra țărilor-gazdă, a crește autonomia refugiaților, a extinde accesul la soluții în țările terțe și a îmbunătăți condițiile în țările de origine pentru a le permite refugiaților să revină în condiții de siguranță și demnitate. Pe baza acestor patru obiective-cheie, la 17 decembrie 2018, Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite a adoptat [Pactul mondial privind refugiații](#).

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 în cadrul bugetului pe termen lung anterior al Uniunii (2014–2020), care a coincis cu criza migrației, a fost majorată de la 3,31 miliarde EUR la 6,6 miliarde EUR. Pentru actualul buget pe termen lung al UE pentru perioada 2021–2027, finanțarea a fost majorată din nou în cadrul FAMI 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. Sunt alocate fonduri și prin alte instrumente de finanțare ale UE, cum ar fi Fondul social european Plus (a se vedea fișa [2.3.2](#)) și Fondul european de dezvoltare regională (a se vedea fișa [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 pentru EASO (viitoarea EUAA), 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, noul cadru financiar multianual (CFM) prevede un buget de 1,22 miliarde EUR pentru perioada 2021–2027.

Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – Europa în lume (IVDCI – Europa globală) a fost instituit prin [Regulamentul \(UE\) 2021/947](#). El reunește majoritatea instrumentelor de finanțare externă ale UE care au existat ca instrumente separate în perioada bugetară anterioară (2014–2020). 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 incitării la migrație).

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul European a susținut întotdeauna cu fermitate un sistem european 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 colegiutor 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](#).

Georgiana Sandu
06/2024