

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 18.2.2009  
SEC(2009) 154

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

*Document de însoțire pentru*

Propunerea de

**REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI**

**privind crearea unui Birou European de Sprijin pentru Azil**

**REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI**

{COM(2009) 66 final}  
{SEC(2009) 153}

## 1. Aspecte procedurale și consultarea părților interesate

### 1.1. Apeluri pentru crearea un Birou European de Sprijin pentru Azil

În iunie 2008, Comisia a adoptat o comunicare<sup>1</sup> intitulată „Plan strategic în materie de azil - O abordare integrată a protecției în ansamblul UE”, în care a stabilit o foaie de parcurs pentru cea de-a doua etapă a realizării sistemului european comun de azil (SECA) și în care a anunțat că va înainta o propunere legislativă în vederea creării unui **Birou European de Sprijin pentru Azil**.

La sfârșitul lunii septembrie 2008, Consiliul European a adoptat Pactul european privind imigrația și azilul. În cadrul acestui pact<sup>2</sup>, Consiliul European a convenit în mod expres „să instituie, în 2009, un **birou european de sprijin** care va avea misiunea de a facilita schimburile de informații, de analize și de experiențe între statele membre și de a dezvolta mijloace concrete de cooperare între administrațiile responsabile cu examinarea cererilor de azil”.

### 1.2. Consultare și expertiză

Planul strategic în materie de azil a fost elaborat pe baza unei analize și unei dezbateri aprofundate cu părțile interesate privind viitoarea arhitectură a SECA, precum și pe baza rezultatelor dezbaterii lansate în urma publicării de către Comisie, în iunie 2007, a cărții verzi<sup>3</sup> al cărei scop era identificarea opțiunilor posibile pentru conturarea celei de-a doua faze a SECA. Au fost lansate întrebări specifice<sup>4</sup> referitoare la posibilitatea creării unei structuri de sprijin pentru azil. Răspunsul la consultarea publică a cuprins 89 de contribuții provenite de la o un spectru amplu de părți interesate<sup>5</sup>, printre care 20 de state membre, autorități regionale și locale, Comitetul Regiunilor și Comitetului Economic și Social, Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (ICNUR), instituții universitare, partide politice și un mare număr de organizații neguvernamentale. Răspunsurile la cartea verde au reflectat un sprijin larg pentru intensificarea activităților de cooperare practică privind SECA și pentru ideea creării unei structuri speciale care să sprijine și să coordoneze asemenea activități, sub forma unei structuri de sprijin pentru

---

<sup>1</sup> Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Social și Economic European și Comitetul Regiunilor: Plan strategic în materie de azil - O abordare integrată a protecției în ansamblul UE - COM(2008)360.

<sup>2</sup> [http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&typ=Advanced&cmsid=639&ii\\_PUBLIC\\_DOC=%3E0&ff\\_COTE\\_DOCUMENT=13440%2F08&ff\\_COTE\\_DOSSIER\\_INST=&ff\\_TITRE=&ff\\_FT\\_TEXT=&ff\\_SOUS\\_COTE\\_MATIERE=&dd\\_DATE\\_DOCUMENT=&dd\\_DATE\\_REUNION=&dd\\_FT\\_DATE=&fc=ALLLANG&srm=25&md=100&ssf=](http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&typ=Advanced&cmsid=639&ii_PUBLIC_DOC=%3E0&ff_COTE_DOCUMENT=13440%2F08&ff_COTE_DOSSIER_INST=&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_DOCUMENT=&dd_DATE_REUNION=&dd_FT_DATE=&fc=ALLLANG&srm=25&md=100&ssf=)

<sup>3</sup> Cartea verde cu privire la viitorul sistem european comun de azil - COM (2007) 301.

<sup>4</sup> A se vedea la punctul 3, întrebările 21 și 22.

<sup>5</sup> Cele 89 de contribuții primite sunt disponibile la adresa:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/news\\_contributions\\_asylum\\_system\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm).

azil. Opțiunea politică preferată a raportului de evaluare a impactului produs de planul strategic a inclus crearea unui **Birou European de Sprijin pentru Azil**.

La începutul anului 2008, Comisia a comandat un studiu de fezabilitate extern privind crearea unei structuri pentru sprijinirea cooperării practice în domeniul azilului, în scopul de a pregăti evaluarea impactului viitorului Birou European de Sprijin pentru Azil. Acest studiu extern s-a bazat pe consultarea largă a părților interesate, realizând 10 studii de caz și efectuând dialoguri cu peste 50 de părți interesate<sup>6</sup>.

## 2. DEFINIREA PROBLEMEI

### 2.1. Descrierea problemei

La adoptarea Pactului european privind imigrația și azilul, Consiliul European din septembrie 2008 a reamintit în mod solemn faptul că toți cetățenii străini persecutați au dreptul să obțină ajutor și protecție pe teritoriul Uniunii Europene, conform Convenției de la Geneva din 28 iulie 1951 privind statutul refugiaților modificată prin Protocolul de la New York din 31 ianuarie 1967 și prin alte tratate aferente. Deși în ultimii ani s-au înregistrat progrese ca urmare a instituirii unor standarde minime comune în perspectiva instituirii unui sistem european comun de azil, între statele membre persistă diferențe majore în ceea ce privește acordarea protecției și formele acesteia.

În cursul primei etape a SECA au fost adoptate instrumente legislative. Cu toate acestea, punerea în aplicare concretă a directivelor respective denotă diferențe semnificative privind prelucrarea cererilor de azil, atât în ceea ce privește calitatea evaluării acestora, cât și diversitatea modurilor de prelucrare a cererilor în ansamblul Uniunii. Acesta este motivul pentru care Comisia, în cadrul planului strategic din iunie 2008, a decis (1) efectuarea unei revizuii aprofundate a acquis-ului în materie de azil pentru a îi îmbunătăți conținutul și (2) a subliniat necesitatea de a consolida, în paralel cu această revizuire, cooperarea practică referitoare la SECA.

Deși cooperarea practică referitoare la SECA poate fi considerată destul de bine dezvoltată, multe aspecte rămân limitate în ceea ce privește domeniul lor de aplicare și nu constituie soluțiile optime, deci trebuie abordate.

---

<sup>6</sup> Contractorul a întreprins următoarele acțiuni: a trecut în revistă și a analizat răspunsurile pe care statele membre le-au furnizat la cartea verde; a intervievat funcționari din DG JLS responsabili cu azilul și funcționari din cadrul Secretariatului General, responsabili de agenții. Au fost intervievate următoarele părți interesate: reprezentanți ai Parlamentului European; reprezentanți ai inițiativelor sau structurilor de cooperare existente (și anume EURASIL, CIG, CDGSI, REM); reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale și ai organizațiilor intraguvernamentale, inclusiv ECRE, ICNUR și Caritas Europe, precum și departamente ale ministerelor și ale organismelor competente care răspund de formularea politicilor în materie de azil din 10 state membre. S-au efectuat studii de caz în Belgia, Franța, Germania, Italia, Țările de Jos, Polonia, Slovenia, Spania, Suedia și Regatul Unit.

## 2.2. Probleme specifice

Principalele probleme legate de cooperarea practică sunt:

- discrepanța practicilor și schimbul defectuos de bune practici la nivelul UE;
- presiuni asupra sistemelor de azil ale statelor membre și suprasolicitarea anumitor state membre, precum și
- cooperare și coordonare limitată în ceea ce privește dimensiunea externă a SECA.

## 2.3. Dreptul UE de a acționa

Temeiul juridic actual al acțiunii comunitare în domeniul de politică al azilului îl constituie articolul 63 alineatele (1) și (2) din Tratatul de instituire a Comunității Europene. Dispozițiile respective stipulează adoptarea de către Consiliu a unor „*măsuri privind azilul, în conformitate cu Convenția de la Geneva încheiată la 28 iulie 1951 și cu Protocolul încheiat la 31 ianuarie 1967 cu privire la statutul refugiaților precum și cu alte tratate incidente*”, precum și a unor „*măsuri privind refugiații și persoanele strămutate*” în domenii cum ar fi responsabilitatea statelor membre, condițiile de primire, standardele minime, acordarea protecției (inclusiv a protecției temporare) și echilibrarea eforturilor depuse de statele membre de a primi solicitanți de azil.

În ceea ce privește cooperarea practică (în domeniul azilului) între statele membre, actualul temei juridic îl constituie articolul 66 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, care stipulează: Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 67, adoptă măsuri în vederea asigurării cooperării între serviciile competente ale administrațiilor statelor membre în domeniile menționate de titlu IV (vize, azil, imigrație și ale politici privind libera circulație a persoanelor), precum și între serviciile respective și Comisie.

### 3. OBIECTIVE

Obiectivele sunt enunțate în tabelul de mai jos.

Obiective generale	Obiective specifice	Obiective operaționale (acțiuni și efecte)
<b>Tratamentul echitabil și mai armonizat al cererilor de protecție internațională în ansamblul Uniunii</b>	Reducerea diferențelor legate de punerea în aplicare a legislației, politicilor și practicilor operaționale între statele membre	Îmbunătățirea capacității, cunoștințelor și know-how-ului diferiților actori implicați în domeniul azilului
	Reducerea diferențelor în ceea ce privește calitatea și conținutul informațiilor privind țara de origine, precum și armonizarea colectării, producerii și evaluării acestor informații	Îmbunătățirea calității și conținutului informațiilor privind țara de origine, precum și punerea lor la dispoziția tuturor statelor membre, în vederea îmbunătățirii interpretării și evaluării acestor informații
<b>Accentuarea solidarității și a împărțirii sarcinilor între statele membre în domeniul azilului</b>	Diminuarea suprasolicității anumitor state membre	Sprijinirea statelor membre în vederea consolidării capacităților, precum și sprijinirea acelor care se confruntă cu presiuni speciale asupra propriilor sisteme de azil
	Îmbunătățirea capacității statelor membre de a gestiona cererile de azil, inclusiv situațiile de flux masiv de solicitanți de azil	
<b>O mai bună gestionare a fluxurilor de refugiați în UE prin extinderea dimensiunii externe a SECA</b>	Îmbunătățirea aplicării aspectelor legate de dimensiunea externă a azilului, cum ar fi programele de protecție regională și reinstalarea	Îmbunătățirea reinstalării reușite a solicitanților de protecție internațională în afara UE
		Consolidarea sistemelor de protecție în țări terțe

### 4. OPȚIUNI STRATEGICE

Raportul de evaluare a impactului analizează două grupuri de opțiuni strategice.

Primul grup de opțiuni strategice se referă la sarcinile și misiunile care urmează să fie încredințate structurii de sprijin.

Al doilea grup de opțiuni strategice se referă la posibila organizare instituțională a structurii de sprijin, pentru ca aceasta să poată funcționa în mod optim. Raportul de evaluare a impactului analizează opt opțiuni instituționale principale privind instituirea structurii de sprijin care ar putea îndeplini misiunile și sarcinile menționate anterior.

#### **4.1. Sarcinile și misiunile care urmează să fie încredințate viitoarei structurii de sprijin pentru azil**

S-a efectuat o analiză individuală a sarcinilor și misiunilor care urmează să fie încredințate viitoarei structurii de sprijin pentru azil, în vederea evaluării opțiunilor posibile. S-a considerat că pot fi încredințate viitoarei structurii de sprijin următoarele sarcini:

- schimbul de bune practici;
- sprijin pentru monitorizare și pentru controlul calității;
- activități pentru îmbunătățirea calității și conținutului informațiilor privind țara de origine/ îmbunătățirea evaluării informațiilor privind țara de origine;
- crearea unei rezerve de experți în materie de azil;
- transferul intracomunitar;
- formare și consolidarea capacităților;
- activități legate de aspectele externe ale cooperării practice în ceea ce privește SECA: reinstalarea și programele de protecție regională.

#### **4.2. Opțiuni referitoare la forma instituțională a viitoarei structurii de sprijin pentru azil**

S-a efectuat o analiză individuală a opt opțiuni privind forma instituțională a structurii de sprijin (dintre care două au fost imediat eliminate):

- status quo (eliminată);
- consolidarea unității din cadrul Comisiei Europene;
- crearea unei noi rețele;
- crearea unei noi agenții de reglementare (organism fără competențe decizionale);
- încorporarea structurii de sprijin într-o agenție de reglementare existentă:
  - în Agenția pentru Drepturi Fundamentale (FRA);
  - în Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene (FRONTEX);
  - în viitoarea Agenție pentru gestionarea operațională a SIS II, VIS, EURODAC și a altor sisteme informatice de mari dimensiuni;

- crearea unei Autorități europene comune de sprijin (agenție de reglementare cu competențe decizionale – opțiune eliminată în planul strategic în materie de azil).

## **5. OPȚIUNEA POLITICĂ PREFERATĂ**

Raportul de evaluare a impactului a estimat că cele șapte sarcini descrise pot fi încredințate viitoarei structurii de sprijin, iar aceasta le va putea îndeplini.

Raportul de evaluare a impactului a efectuat o analiză individuală a fiecărei opțiuni disponibile privind forma instituțională a viitoarei structurii de sprijin pentru azil. Rezultatele principale pot fi comparate în tabelul de mai jos. Trebuie subliniat că cele trei criterii, „Îndeplinirea obiectivelor”, „Fezabilitatea politică” și „Incidențele asupra bugetului UE”, au fost considerate esențiale pentru evaluarea finală a opțiunilor.

<b>EVALUARE</b>  <b>OPTIUNI</b>	<b>Îndeplinirea obiectivelor (eficacitate funcțională și practică)</b>	<b>Țiimpul necesar pentru punerea în aplicare</b>	<b>Spriin necesar din partea Comisiei în favoarea viitoarei structuri (externe)</b>	<b>Fezabilitate juridică</b>	<b>Fezabilitatea politică</b>	<b>Implicațiile asupra bugetului UE</b> (a se vedea cifrele detaliate în anexele financiare la raportul evaluării impactului – analiza financiară ex-ante)			<b>Evaluare generală</b>
	Crescută (+++) spre Scăzută (- - -)	Scurt (+++) spre Lung (- - -)	Crescut (- - -) spre Scăzut (+++)	Crescută (+++) spre Scăzută (- - -)	Crescută (+++) spre Scăzută (- - -)	De la începutul funcționării până în 2010	Costuri de funcționare minime 2011	Costuri de funcționare maxime 2011 și în continuare	Pozitivă (+ spre +++) Negativă (- spre - - -)
<b>Optiunea 1</b> Status Quo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Optiunea 2</b> Unitate a Comisiei	+	++	<i>Nu se aplică</i>	+++	- -	320.000	2.959.017	5.732.809	+
<b>Optiunea 3</b> Rețea	- -	-	- -	++	+	345.000	3.970.395	8.067.187	-
<b>Optiunea 4</b> Birou European de Sprijin pentru Azil	+++	+	- -	+++	+++	6.145.016	10.318.738	17.612.984	++(+)
<b>Optiunea 5</b> FRA	-	-	- -	+	+	600.000	6.654.449	12.104.600	-
<b>Optiunea 6</b> FRONTEX	-	-	- -	+	-	600.000	6.654.449	11.940.342	- -
<b>Optiunea 7</b> Agenție IT	- - -	- - -	- -	-	- -	600.000	6.818.706	12.331.105	- - -
<b>Optiunea 8</b> Autoritate	+++	+	- -	- - -	- - -	<i>Nu se aplică</i>	<i>Nu se aplică</i>	<i>Nu se aplică</i>	- - -

Pe baza celor de mai sus, din punct de vedere instituțional, crearea unei **agenții de reglementare** ca formă instituțională pentru viitorul Birou European de Sprijin pentru Azil pare a fi **opțiunea strategică preferată**.

Biroul European de Sprijin pentru Azil pare a fi cea mai bună opțiune pentru intensificarea activităților de cooperare practică privind SECA în ceea ce privește îndeplinirea tuturor sarcinilor care urmează a fi încredințate structurii de sprijin. Deși este cea mai costisitoare opțiune, crearea biroului de sprijin sub forma unei agenții de reglementare pare a fi opțiunea preferată, deoarece va fi forma cea mai eficientă în vederea îndeplinirii obiectivelor și pare a avea cel mai ridicat grad de fezabilitate juridică și politică față de celelalte opțiuni instituționale. În special, biroul va beneficia de sprijinul deplin al Parlamentului European și al statelor membre în vederea adoptării rapide a regulamentului de instituire. De asemenea, va beneficia de sprijinul deplin al serviciilor Comisiei pentru crearea rapidă a biroului în urma adoptării regulamentului de instituire de către legiuitor. Biroul va fi un centru european independent de expertiză în materie de azil, care va ajuta statele membre să se familiarizeze cu sistemele și practicile celorlalte state, să dezvolte relații de lucru mai strânse la nivel operațional între serviciile care se ocupă cu azilul, va sprijini consolidarea încrederii în sistemele celorlalte state și va atinge o mai mare coerență a practicilor.