

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind**

**„Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare)”**

[COM(2016) 465 final]

**„Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau persoanele eligibile pentru protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate și de modificare a Directivei 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung”**

[COM(2016) 466 final]

și

**„Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE”**

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Raportor: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Coraportor: **Cristian PÎRVULESCU**

Sesizare	Consiliul Uniunii Europene, 7.9.2016 Parlamentul European, 12.9.2016
Temei juridic	Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie
Data adoptării în secțiune	22.11.2016
Data adoptării în sesiunea plenară	14.12.2016
Sesiunea plenară nr.	521
Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotriva/ abțineri)	211/2/5

## 1. Concluzii și recomandări

### 1.1. Concluzii și recomandări generale

1.1.1. CESE consideră că este nevoie să se opereze o reformare justă, eficientă și efectivă a sistemului european comun de azil (SECA) și să fie instituită o procedură cu adevărat comună, fiabilă, flexibilă și eficientă, care să îmbunătățească mijloacele legale de intrare în Uniunea Europeană, pe baza principiului respectării drepturilor persoanelor persecutate.

1.1.2. Este, de asemenea, necesar să se rețină că articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană prevede în mod explicit că „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților”. Aceste valori ar trebui să fie comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.

1.1.3. Totodată, articolul 78 din TFUE stabilește faptul că UE va elabora o politică comună în domeniul azilului: în acest scop, ar trebui propus un sistem cu adevărat comun și obligatoriu pentru toate statele membre, pentru a se armoniza legislația națională sau – în cazul în care acest lucru nu este posibil – ar trebui cel puțin introdus un sistem comun pentru recunoașterea reciprocă a deciziilor în materie de azil între toate statele membre UE. Această bază ar permite existența unui sistem european comun de azil: altminteri nu va fi posibil să se evite așa-numitele „deplasări secundare”, constând în faptul că persoanele în căutare de protecție internațională caută țările care oferă cele mai bune condiții din UE.

1.1.4. Este important de subliniat că populația totală a UE-28 se ridică la aproximativ 510 milioane de persoane și că propunerile CE din toamna lui 2015 de a transfera cca. 160 000 de persoane în căutare de protecție internațională privesc cca 0,03 % din populația UE: alte state din afara UE au primit milioane de persoane în căutare de protecție internațională.

1.1.5. În orice caz, CESE salută îmbunătățirile aduse sistemului, cum ar fi clarificarea drepturilor și obligațiilor în privința accesului la procedură, înlocuirea conceptului de „vulnerabilitate” cu conceptul de „nevoi speciale”, precum și stabilirea unor criterii clare pentru evaluarea acestora, introducerea unor garanții mai puternice pentru minori și extinderea conceptului de familie.

1.1.6. CESE este preocupat de limitarea drepturilor fundamentale, precum restricționarea liberei circulații, limitarea dreptului la educație al minorilor, aplicarea la frontieră a unei proceduri speciale minorilor neînsoțiți, posibila lipsă a unei abordări de la caz la caz în momentul analizării conceptelor de țară sigură, limitarea garanțiilor pentru solicitările ulterioare și pentru procedurile accelerate, revizuirea automată a statutelor de protecție și abordarea de tip punitiv a restricțiilor privind condițiile de primire.

1.1.7. CESE recomandă standardizarea statutelor de protecție, eliminarea diferențelor dintre statutul de refugiat și statutul de beneficiar de protecție subsidiară în ce privește perioada de valabilitate a permisului de ședere, reînnoirea acestuia și limitele impuse din perspectiva asistenței sociale pentru beneficiarii de protecție subsidiară.

## 1.2. **Recomandări privind propunerea de Regulament privind condițiile de obținere a protecției internaționale**

1.2.1. CESE recomandă să fie incluse criteriile de evaluare UNCHR pentru evaluarea alternativei de refugiere internă, cu alte cuvinte, o analiză a oportunității și a caracterului rezonabil, excluzând în mod expres aplicarea articolului 8 în cazul unor acte de persecuție din partea statului respectiv.

1.2.2. Sarcina probei ar trebui să fie partajată între solicitant și autoritatea decizională, astfel cum este prevăzut de jurisprudența Curții de Justiție a UE, menținând obligația autorității decizionale de a „coopera activ cu solicitantul”.

1.2.3. CESE recomandă introducerea unei evaluări a proporționalității la momentul evaluării motivelor de excludere de la acordarea statutului de refugiat și a naturii restrictive a aplicării acestor clauze, eliminând alineatul (6) de la articolul 12 al Regulamentului privind condițiile de obținere a protecției internaționale, pentru a se evita aplicarea automată a unor clauze de excludere care să nu țină seama de contextul specific al solicitanților de azil.

1.2.4. Ar trebui să se garanteze o abordare de la caz la caz în procedurile de analizare a statutelor de protecție internațională, ținând seama de circumstanțele specifice și acordând toate garanțiile procedurale care nu pot fi aplicate în mod automat.

1.2.5. În ceea ce privește revizuirea statutului de refugiat, fiecare procedură nouă va adăuga sarcini administrative și elemente discreționare suplimentare. Dat fiind numărul mare de refugiați dintr-o singură țară, serviciile administrative pot deveni cu ușurință suprasolicitate și ar putea lua decizii pripite și posibil arbitrare. Așadar, este necesar ca autoritățile relevante să dispună de personalul necesar și de formarea adecvată pentru a efectua verificări și pentru a revizui statutul de refugiat.

1.2.6. Este necesar să se facă distincția între încetarea, excluderea, retragerea, refuzul de reînnoire și încheierea statutului de protecție, evitându-se repetările și confuzia în ceea ce privește circumstanțele concrete care se află la originea fiecărui caz și incluzând criterii restrictive de punere în aplicare.

1.2.7. Ar trebui să se elimine restricționarea liberei circulații a persoanelor care beneficiază de protecție internațională pe teritoriul statului membru, întrucât ea contravine articolului 26 din Convenția de la Geneva.

1.2.8. Ar trebui eliminat articolul 44 din Regulamentul privind condițiile de obținere a protecției internaționale de modificare a Directivei privind rezidenții pe termen lung, astfel încât să se reînnoiască perioada de cinci ani de rezidență în cazul în care se constată că persoana se află ilegal în afara statului membru care l-a recunoscut, întrucât acest articol contravine Agendei europene privind migrația din mai 2015.

### **1.3. *Recomandări privind propunerea de Regulament privind procedura comună***

1.3.1. CESE reamintește că reglementarea prin intermediul unui regulament nu trebuie să ducă la scăderea standardelor de protecție prin introducerea de criterii de eligibilitate restrictive și limitarea drepturilor și garanțiilor procedurale.

1.3.2. CESE recomandă să se elimine aplicarea automată a conceptelor de țară terță sigură, de primă țară de azil și țară de origine sigură, și reducerile de termen și să se garanteze efectul suspensiv automat al căilor de atac.

1.3.3. Ar trebui să fie sporite garanțiile privind o evaluare caz cu caz, în funcție de criteriile de proporționalitate, necesitate și excepționalitate pentru cazurile de limitare a libertății sau de detenție.

1.3.4. De asemenea, ar trebui sporite garanțiile în cazul luării în custodie publică, stabilindu-se termene clare de reținere și rezervându-se acest demers numai pentru situații excepționale.

1.3.5. Este important să se elimine excluderea de la dreptul de asistență juridică gratuită în cazul cererilor considerate nefondate și al celor ulterioare lipsite de argumente sau dovezi noi, întrucât aceasta aduce atingere accesului la un remediu efectiv prevăzut la articolul 13 din Convenția europeană a drepturilor omului.

1.3.6. Ar trebui să se instituie aceleași garanții procedurale ca și în procedura ordinară în cazul procedurilor accelerate, la punctele de trecere a frontierei și în cazul cererilor ulterioare.

1.3.7. Înainte de a demara procedura de azil, solicitanților ar trebui să li se acorde o perioadă pentru a se odihni și recupera.

### **1.4. *Recomandări privind propunerea de Directivă privind standardele pentru primirea solicitanților***

1.4.1. Este necesar să se adopte mai curând o abordare pe bază de stimulente pozitive pentru a evita deplasările secundare, decât abordarea punitivă, care are în vedere condiții de excludere, reducere, retragere sau înlocuire etc. Aceasta din urmă este disproporționată, în special în cazul celor care nu solicită protecție internațională în prima țară de intrare neregulamentară sau de ședere legală.

1.4.2. Același instrument juridic ar trebui utilizat pentru reglementarea condițiilor de primire, a procedurilor și a criteriilor de eligibilitate, cu scopul de a evita disparitățile în materie de aplicare directă a dispozițiilor între care există legături.

1.4.3. Concepte juridice nedeterminate, precum „nivel de trai demn” sau „risc de sustragere” ar trebui să fie reduse sau eliminate, având în vedere consecințele grave pe care le implică și marja de apreciere a statelor membre în stabilirea criteriilor definitorii.

1.4.4. În conformitate cu Regulamentul de la Dublin, trebuie incluși și alți membri ai familiei, precum frații sau alte rude.

1.4.5. Solicitanții care provin din țări de origine sigure nu trebuie excluși de la accesul pe piața forței de muncă întrucât acest fapt ar constitui un tratament discriminatoriu pe criterii de naționalitate.

1.4.6. Trebuie eliminată condiționalitatea atunci când vine vorba despre exercitarea drepturilor de acces la locuri de muncă, securitate socială și asistență socială.

1.4.7. Este, de asemenea, necesar să se asigure dreptul absolut la educație al minorilor, în aceleași condiții ca și în cazul dreptului la sănătate.

## 2. Observații referitoare la Regulamentul privind condițiile de obținere a protecției internaționale

2.1. CESE sprijină o mai bună armonizare a standardelor în materie de proceduri de azil, recunoaștere și protecție la nivelul UE. Există diferențe semnificative între statele membre în ceea ce privește procedurile utilizate, ratele de recunoaștere, conținutul protecției acordate și condițiile de primire a solicitanților și a beneficiarilor de protecție internațională.

2.2. Din diverse motive, statele membre au dezvoltat practici instituționale specifice în materie de azil. Acest fapt încurajează deplasările secundare și compromite tratamentul egal al solicitanților pe teritoriul Uniunii. Diferențele dintre statele membre ar putea avea un impact semnificativ asupra protecției drepturilor fundamentale, care cuprinde: protecția demnității umane, respectarea vieții private și de familie, libertatea de exprimare și de informare, dreptul la educație, libertatea de a alege o meserie și dreptul de acces pe piața forței de muncă, libertatea de a desfășura o activitate comercială, dreptul la azil, nediscriminarea, drepturile copilului, securitatea socială și asistența socială și medicală, astfel cum sunt definite în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

2.3. CESE salută dezvoltarea sistemului de extragere, organizare și difuzare a informațiilor referitoare la situația din țările de origine și de tranzit, sub egida Agenției pentru Azil a Uniunii Europene. Aceasta reprezintă baza pentru o armonizare reală a deciziilor privind acordarea protecției internaționale. Totuși, nu este clar în ce măsură autoritățile naționale vor lua în considerare informațiile furnizate și, în realitate, în ce mod se poate garanta că ele vor face acest lucru. Pentru a evita deciziile extrem de divergente, sistemul ar trebui să furnizeze o indicație simplă și clară cu privire la țările care sunt considerate nesigure.

2.4. În ceea ce privește articolul 7 privind agenții de protecție, este important să se evalueze în mod corect capacitățile actorilor privați și ale organizațiilor internaționale de a furniza protecție. Din cauza resurselor limitate și a insecurității juridice, este dificil pentru ambele categorii să asigure o protecție solidă și pe termen lung, în special în situații de război civil sau de represiune guvernamentală intensă.

2.5. Eventuala protecție internă pe care o poate primi un solicitant este un factor relevant în determinarea acordării de protecție. Autoritățile relevante trebuie să ia în considerare întreaga serie de pericole pe care strămutarea internă le poate prezenta pentru securitatea individuală. Teritoriile sigure pot deveni rapid nesigure, din motive diverse – înfrângere militară, asistență și intervenție străină, sabotaj și atacuri teroriste. Deși articolul 8 definește în mod clar ce înseamnă „sigur” – incluzând călătoriile în siguranță și disponibilitatea protecției – autorităților naționale europene le revine rolul de a interpreta datele și faptele existente.

2.6. Definiția actelor de persecuție prevăzută la articolul 9 este cuprinzătoare, fiind în conformitate cu articolul 1 secțiunea A din Convenția privind statutul refugiaților (Convenția de la Geneva). Acest articol, împreună cu articolul 10 privind motivele de persecuție și cu articolul 6 privind agenții de persecuție sau vătămări grave, ar trebui interpretat astfel încât să țină seama de actele de persecuție comise atât de autoritățile publice, cât și de actorii nestatali. Practica represiunii politice și a războiului intern arată că actele de violență sunt comise de diverse grupări paramilitare și cu scop justițiar, sub înalta protecție a autorităților publice, care, de obicei, neagă orice implicare.

2.7. CESE pledează de mult timp pentru armonizarea conținutului protecției acordate refugiaților și persoanelor care beneficiază de protecție subsidiară<sup>(1)</sup>. Conținutul protecției a reprezentat încă un impuls esențial pentru deplasările secundare pe teritoriul Uniunii. Esențial este însă că Comitetul a susținut acel tip de armonizare care să asigure cel mai înalt nivel de protecție, nu cel mai scăzut. Propunerea Comisiei include o serie de pași pozitivi în această direcție.

2.8. Sunt necesare clarificări privind furnizarea de informații, permisele de ședere și documentele de călătorie. Trebuie remarcat faptul că accesul la piața muncii a fost clarificat și nivelul de protecție a fost sporit, de exemplu, în domeniul condițiilor de muncă, al libertății de afiliere și al accesului la posibilități de formare ocupațională, în care beneficiarii de protecție internațională au aceleași drepturi ca și resortisanții statelor membre. Situația este aceeași și în cazul recunoașterii calificărilor, al securității sociale și al asistenței sociale și medicale.

---

<sup>(1)</sup> A se vedea Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate [COM(2009) 551 final/2 – 2009/0164 (COD)] (JO C 18, 19.1.2011, p. 80).

2.9. Accesul la măsurile de integrare – cursuri de limbă, programe de orientare și integrare civică, precum și formare profesională – sunt elemente-cheie pentru o integrare reușită. Măsurile care facilitează integrarea sunt foarte binevenite și ar trebui încurajate.

2.10. În același timp, transformarea participării la măsurile de integrare într-o condiție prealabilă pentru accesul la alte servicii, cum ar fi asistența socială (a se vedea articolul 34, ar putea fi problematică și ar trebui formulată cu grijă. Măsurile de integrare trebuie să fie foarte accesibile și utile, pentru a facilita participarea. Beneficiarii protecției internaționale ar putea fi excluși de la măsuri de integrare și servicii pentru care se cere participarea la măsuri de integrare, cum ar fi cursurile de limbă, învățământul și ocuparea unui loc de muncă.

### 3. Observații privind propunerea de Regulament privind procedura comună

3.1. CESE salută propunerea și obiectivul acesteia de a stabili o procedură cu adevărat comună de protecție internațională, care să fie eficientă, echitabilă și echilibrată. Instrumentul ales, un regulament direct aplicabil în toate statele membre, este necesar pentru a atinge un grad mai ridicat de armonizare și o mai mare uniformitate în ceea ce privește rezultatul procedurilor de azil în toate statele membre. CESE consideră că regulamentul reprezintă un pas în direcția cea bună, limitând fluxurile secundare între statele membre și facilitând astfel aplicarea principiului solidarității.

3.2. Procedurile trebuie să fie clare și să asigure previzibilitatea. Menținerea termenului de șase luni pentru accesul la procedură al solicitantului și pentru încheierea examinării solicitărilor atât la nivel administrativ, cât și judiciar, este rezonabilă.

3.3. În ce privește excepțiile, trebuie clarificată definiția cererilor nefondate și inadmisibile.

3.4. CESE sprijină pe deplin furnizarea de asistență de către Agenția pentru Azil a Uniunii Europene statelor membre care primesc un număr disproporționat de cereri simultane.

3.5. CESE salută instituirea de garanții procedurale care să protejeze drepturile solicitanților. Acesta este un domeniu în care poziția Comitetului a fost întotdeauna clară. Toți solicitanții care ajung într-un stat membru se află într-o stare de vulnerabilitate; aproape toți au parcurs distanțe mari și au întâmpinat greutăți și pericole. Există bariere lingvistice, culturale și psihologice care trebuie depășite pentru a se adapta și a coopera cu autoritățile. Deși noile proceduri propuse sunt mai clare, autoritățile statelor membre sunt cele care vor trebui să le pună în aplicare. În cazul în care autoritățile au dificultăți în lucrul cu noile proceduri, trebuie să fie prevăzute formulare de asistență și de sprijin.

3.6. În ceea ce privește intenția de a armoniza normele privind țările sigure, CESE sprijină, în general, realizarea progresivă a armonizării complete prin înlocuirea listelor de state naționale sigure cu liste sau destinații europene la nivelul Uniunii în termen de cinci ani de la intrarea în vigoare a regulamentului <sup>(2)</sup>.

3.7. În ce privește procedura de apel, propunerea CE stabilește dreptul la o cale de atac eficientă, cu termene explicite și cu efect suspensiv automat, cu excepția cazurilor de refuz în procedurile accelerate, neadmiterea în prima țară de azil și prezentarea unei cereri ulterioare, refuzurile din cauza retragerii implicite sau explicite și deciziile privind o acțiune anterioară.

3.8. Perioada pentru care se acordă protecția are un impact direct asupra perspectivelor de integrare. Perioada ar trebui să fie suficient de îndelungată încât să furnizeze stimulente pentru beneficiarii de protecție internațională, autorități și angajatori.

---

<sup>(2)</sup> Poziția CESE pe acest subiect a fost formulată în Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de constituire a unei liste comune la nivelul UE a țărilor de origine sigure în sensul Directivei 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale, precum și de modificare a Directivei 2013/32/UE [COM(2015) 452 final] (JO C 71, 24.2.2016, p. 82).

#### 4. **Observații referitoare la Directiva privind standardele de primire**

4.1. CESE a fost un promotor activ al armonizării condițiilor de primire pentru solicitanții de protecție internațională nu numai pentru a le reduce deplasările secundare, ci mai ales pentru a le mări șansele de integrare cu succes și a le proteja pe deplin drepturile fundamentale.

4.2. CESE salută cerința ca statele membre să aibă un plan de urgență care să asigure primirea corespunzătoare a solicitanților pentru cazurile în care se confruntă cu un număr disproporționat de solicitanți de protecție internațională.

4.3. CESE sprijină pe deplin obiectivul Comisiei de a spori autonomia solicitanților și, eventual, perspectivele de integrare. Acest obiectiv este coerent cu poziția Comitetului, care s-a pronunțat în favoarea unui acces mai rapid la piața forței de muncă și la servicii și programe care să faciliteze integrarea (de ex. cele lingvistice). Ca atare, reducerea termenului de acces pe piața forței de muncă de la nu mai mult de nouă luni la nu mai mult de șase luni de la depunerea cererii este un pas în direcția cea bună.

Bruxelles, 14 decembrie 2016.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---