



Bruxelles, 6.4.2016
COM(2016) 197 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**POȘIBILITĂȚI DE REFORMARE A SISTEMULUI EUROPEAN COMUN DE AZIL
ȘI DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A CĂILOR LEGALE DE MIGRAȚIE**

Migrația a fost și va rămâne, în următoarele decenii, unul dintre aspectele definitorii pentru Europa. Situația economică, schimbările climatice, globalizarea transporturilor și a comunicațiilor, războiul și instabilitatea din regiunile învecinate, toate acestea îi determină pe oameni să încerce, în continuare, să caute aici un refugiu, o viață mai bună sau să se alăture rudelor apropiate. Țările europene vor continua să își onoreze cu fermitate angajamentul juridic și moral față de persoanele care au nevoie să fie protejate împotriva războiului și a persecuțiilor. Și, având în vedere tendințele demografice actuale, vor trebui să valorifice oportunitățile și beneficiile generate de sosirea talentelor și a migranților calificați din străinătate.

În continuarea răspunsului la actuala criză a migrației și a refugiaților, la 10 februarie, Comisia a prezentat un raport¹ privind acțiunile prioritare întreprinse în cadrul Agendei europene privind migrația² pentru a răspunde nevoii imediate de a restabili ordinea pe ruta est-mediteraneană și a Balcanilor de Vest. În urma celor convenite cu ocazia Consiliului European din 18-19 februarie și 17-18 martie și a reuniunii șefilor de stat și de guvern din 7 martie³, Comisia va continua să ofere sprijin statelor membre pentru ca acestea să poată pune în aplicare toate elementele convenite în vederea opririi fluxurilor necontrolate de migrație neregulamentară, protejării frontierelor noastre externe și apărării integrității spațiului Schengen. Printre elementele importante se numără deciziile privind transferul, punctele de acces (hotspots) și măsurile menite să asigure returnarea și readmisia, precum și accesul efectiv la procedurile de azil pentru persoanele care au nevoie de protecție internațională.

Pentru a recâștiga controlul asupra situației, este esențial să se aplice normele în vigoare și să se asigure o mai bună funcționare a instrumentelor și mecanismelor existente. În același timp însă, astfel cum s-a constatat în cadrul concluziilor Consiliului European din 18-19 februarie și 17-18 martie⁴, este necesară reformarea cadrului existent al UE, astfel încât să se asigure o politică umană și eficientă în materie de azil. Criza a evidențiat existența unor neajunsuri și deficiențe structurale semnificative în conținutul și aplicarea politicii europene în domeniul azilului și migrației. UE trebuie să pună în aplicare instrumente care să-i permită să gestioneze mai bine fluxurile de migrație pe termen mediu și lung, în conformitate cu abordarea prevăzută în Agenda europeană privind migrația.

Obiectivul general este de a trece de la un sistem care, din cauza felului în care a fost conceput sau a implementării necorespunzătoare, atribuie o responsabilitate disproporționată anumitor state membre și încurajează fluxurile de migrație necontrolată și neregulamentară, la un sistem mai echitabil, în măsură să le ofere resortisanților țărilor terțe care au nevoie de protecție sau care pot contribui la dezvoltarea economică a UE, posibilități de a intra pe teritoriul acesteia în mod ordonat și sigur. UE are nevoie de un sistem solid și eficient pentru a putea gestiona fenomenul migrației într-un mod durabil și echitabil atât pentru societățile gazdă și pentru cetățenii UE, cât și pentru resortisanții țărilor terțe și pentru țările de origine și de tranzit. Pentru ca acest sistem să funcționeze, el trebuie să fie cuprinzător și să se sprijine pe principiile responsabilității și solidarității.

În ultimele luni au fost luate măsuri decisive pentru a aborda cu fermitate migrația neregulamentară și pentru a gestiona mai eficient frontierele externe ale UE. Este esențial ca

¹ COM(2016)85 final.

² COM(2015)240 final.

³ EUCO 1/16; SN 28/16.

⁴ EUCO 12/1/16.

propunerea de regulament privind instituirea sistemului european de pază a frontierelor și a coastelor⁵ să fie adoptată până cel târziu în luna iunie, astfel încât sistemul să poată începe să funcționeze în vară. De asemenea, s-au înregistrat progrese în ceea ce privește punerea în aplicare a planurilor de acțiune împotriva introducerii ilegale de migranți⁶ și privind returnarea⁷, toate agențiile relevante și statele membre intensificând eforturile depuse în acest domeniu.

Însă nu putem reduce fluxurile de migrație neregulamentară către Europa și în interiorul acesteia și nu ne putem proteja frontierele externe în mod eficient decât dacă privim fenomenul migrației dintr-o perspectivă amplă și cuprinzătoare: concret, trebuie ca, în paralel, să asigurăm căi legale mai bune și mai sigure de acces în UE, să îmbunătățim utilizarea și punerea în aplicare a instrumentelor juridice existente în domeniul migrației legale și, în același timp, să consolidăm Sistemul european comun de azil și să continuăm să abordăm cauzele profunde ale migrației. Dacă dorim să gestionăm mai bine migrația, trebuie să ne îmbunătățim capacitatea de a atrage competențele și talentele de care vom avea nevoie în viitor și de a valorifica avantajele migrației, asigurând integrarea și participarea reală în societatea gazdă atât a refugiaților, cât și a migranților legali.

Alături de alte măsuri luate în temeiul Agendei europene privind migrația, prezenta comunicare stabilește măsurile care trebuie adoptate pentru a avea o politică europeană în materie de azil mai umană, mai echitabilă și mai eficientă, precum și pentru a gestiona mai bine politica privind migrația legală.

I. CĂTRE O POLITICĂ COMUNĂ ROBUSTĂ ȘI DURABILĂ ÎN MATERIE DE AZIL

I.1 Deficiențele inerente ale sistemului european comun de azil (SECA) în perioada crizei migrației

Sosirea necontrolată a unui număr masiv de migranți și solicitanți de azil în 2015 a pus sub presiune nu numai sistemele de azil ale statelor membre, ci și întregul Sistem european comun de azil. Sistemul european comun de azil constă dintr-un cadru juridic care acoperă toate aspectele procesului de azil și dintr-un birou de asistență - Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO) - care sprijină punerea în aplicare a cadrului juridic și facilitează cooperarea de ordin practic între statele membre. Criza a scos la iveală punctele slabe în ceea ce privește conceperea și punerea în aplicare a sistemului de azil, în general, și a dispozițiilor Regulamentului Dublin, în special.

⁵ COM(2015)671 final.

⁶ COM(2015)285 final.

⁷ COM(2015)668 final.

Regulamentul Dublin⁸ stabilește criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională. Cei care solicită sau cărora li s-a acordat protecție, nu au dreptul să aleagă statul membru în care doresc să se stabilească. Dacă statul membru în care își depune cererea un solicitant de azil nu este cel competent să o prelucreze, solicitantul ar trebui să fie transferat statului membru responsabil.

Sistemul Dublin nu a fost conceput să asigure o repartizare sustenabilă a responsabilității cu privire la solicitanții de azil în toată Uniunea, o deficiență care a fost evidențiată de criza actuală. În practică, principalul criteriu de atribuire a responsabilității pentru cererile de azil este intrarea neregulamentară printr-un stat membru. Alegerea acestui criteriu s-a bazat pe ipoteza că ar trebui să existe un raport între repartizarea responsabilităților în materie de azil și respectarea de către statele membre a obligațiilor care le revin în ceea ce privește protecția frontierelor externe. Cu toate acestea, capacitatea de a controla eficient intrările neregulate la frontierele externe depinde, într-o anumită măsură, de cooperarea cu țările terțe. În plus, experiența ultimilor ani a demonstrat că, în special în situații de aflus masiv pe anumite rute migratorii, sistemul actual atribuie, în drept, responsabilitatea pentru marea majoritate a solicitanților de azil unui număr limitat de state membre, situație care ar depăși capacitățile oricărui stat membru. Acest lucru explică parțial și motivul pentru care, în ultimii ani, normele UE au fost din ce în ce mai puțin respectate. De asemenea, migrații refuză adesea să depună cereri de azil sau să respecte obligațiile de identificare din statul membru de primă intrare, și se deplasează în statul membru în care doresc să se stabilească, solicitând azil acolo. Aceste deplasări secundare au avut drept consecință creșterea numărului de cereri de azil depuse în statele membre care nu constituie primul punct de intrare, situație care, la rândul său, a determinat mai multe state membre să reintroducă controalele la frontierele interne pentru a gestiona intrările pe teritoriul lor.

Dar chiar și înaintea crizei actuale au existat deficiențe grave în privința punerii în aplicare a Regulamentului Dublin. Prin urmare, chiar dacă toate statele membre ar aplica mai eficient și mai strict normele existente și dacă s-ar lua măsuri suplimentare de prevenire a deplasărilor secundare, este foarte probabil ca sistemul actual să rămână în continuare nesustenabil în fața presiunii continue a migrației⁹. Printre probleme se numără dificultățile întâmpinate în a obține dovezi și în a conveni asupra responsabilității unui stat membru de a examina cererile de azil, fapt care conduce la respingerea tot mai multor cereri de acceptare a transferului solicitanților. Chiar și atunci când statele membre acceptă cereri de transfer, doar aproximativ un sfert dintre acestea se concretizează în transferuri efective și, după finalizarea unui transfer, există cazuri frecvente de deplasări secundare înapoi în statul membru care a efectuat transferul. Eficacitatea sistemului este subminată și de normele actuale care prevăd

⁸ Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid, JO L 180, 29.6.2013, p. 31. Dispozițiile acestui regulament sunt obligatorii pentru Regatul Unit și Irlanda, ca urmare a notificării dorinței lor de a participa la adoptarea și la aplicarea regulamentului respectiv, pe baza Protocolului nr. 21 la tratate. Poziția acestor state membre cu privire la orice modificare a acestui regulament este definită de Protocolul nr. 21. Danemarca aplică Regulamentul Dublin, pe baza unui acord internațional (JO L 66, 8.3.2006 p. 38). În conformitate cu articolul 3 din acord, ea trebuie să notifice Comisia cu privire la hotărârea sa de a pune sau nu în aplicare conținutul modificărilor aduse regulamentului.

⁹ Acest fapt a fost confirmat de o evaluare externă privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 (Dublin III) și de raportul de evaluare, disponibile la adresa http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

un transfer de responsabilitate între statele membre după o anumită perioadă de timp. Astfel, dacă un solicitant se sustrage procedurii suficient de mult timp pe teritoriul unui stat membru fără a fi transferat efectiv, acest stat membru va deveni, în cele din urmă, responsabil.

Un alt obstacol în calea funcționării eficiente a sistemului Dublin constă în dificultatea de a transfera solicitanți în statele membre în care aspecte esențiale ale procedurilor lor de azil și condițiile de primire prezintă deficiențe sistemice. Suspendarea începând din 2011 a transferurilor către Grecia efectuate în temeiul Regulamentului Dublin a dovedit existența unei deficiențe extrem de grave în sistem, în special dat fiind numărul mare de migrați care au sosit în Grecia în ultimele luni¹⁰.

Sistemul european comun de azil se caracterizează, de asemenea, prin tratamentul diferit acordat solicitanților de azil de la un stat membru la altul, inclusiv în ceea ce privește durata procedurilor de azil și condițiile de primire, situație care încurajează, de asemenea, deplasările secundare. Aceste decalaje sunt în parte rezultatul clauzelor deseori discreționare ale Directivei privind procedurile de azil¹¹ și ale Directivei privind condițiile de primire¹² aflate în vigoare în prezent. În plus, în timp ce Directiva privind condițiile pentru protecția internațională¹³ stabilește standarde pentru oferirea recunoașterii și a protecției la nivelul UE, în practică, ratele de recunoaștere diferă, uneori considerabil, de la un stat membru la altul¹⁴. Există, de asemenea, o lipsă de convergență în ceea ce privește decizia de acordare fie a statutului de refugiat (acordat persoanelor care fug din calea persecuțiilor), fie a statutului conferit prin protecție subsidiară (acordat persoanelor care se refugiază din cauza unui risc de vătămare gravă, inclusiv din cauza conflictelor armate) solicitanților provenind dintr-o anumită țară de origine. Acest decalaj a încurajat și el deplasările secundare, la fel ca și variațiile în ceea ce privește perioada de valabilitate a permiselor de ședere și accesul la asistență socială și reintegrarea familiei.

UE dispune de unul dintre cele mai generoase și mai protectoare sisteme de azil din lume, iar acordarea statutului de protecție internațională în statele membre a condus aproape întotdeauna, în practică, la stabilirea permanentă în UE, deși scopul său inițial și primar era acela de a acorda protecție numai atâta vreme cât persista riscul de persecuție sau de vătămări grave. Când situația din țara de origine sau cea a unui solicitant se schimbă, protecția nu mai este necesară. Cu toate acestea, deși directiva privind condițiile pentru protecția internațională conține dispoziții privind încetarea statutului de refugiat, ele nu sunt, în prezent, aplicate în mod sistematic.

¹⁰ La 10 februarie 2016, Comisia a adoptat o recomandare [C(2016) 871 final] privind măsurile urgente pe care trebuie să le ia Grecia în vederea reluării transferurilor efectuate în temeiul Regulamentului Dublin.

¹¹ Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale, JO L 180, 29.6.2013, p. 249.

¹² Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională, JO L 180, 29.6.2013, p. 96.

¹³ Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 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 pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate, JO L 337, 20.12.2011, p. 9.

¹⁴ De exemplu, pentru perioada ianuarie-septembrie 2015, ratele de recunoaștere a solicitanților de azil proveniți din Afganistan a variat de la aproape 100 % în Italia până la 5,88 % în Bulgaria.

Pe baza priorităților imediate identificate în Agenda europeană privind migrația, Comisia a luat măsuri financiare, juridice¹⁵ și operaționale pentru a asigura o mai bună aplicare a normelor Sistemului european comun de azil, astfel cum s-a arătat în Comunicarea din 10 februarie 2016. Comisia a propus, în mod special, două mecanisme temporare de transfer în caz de criză convenite în luna septembrie, care prevăd transferul de responsabilitate pentru anumiți solicitanți de azil dinspre Italia și Grecia către alte state membre.

Pentru a putea face față provocărilor imediate, este imperativ ca aceste măsuri să fie puse în aplicare rapid și pe deplin. Uniunea trebuie să obțină, printr-o acțiune concertată între toate statele membre și cu sprijinul total al Comisiei și al organismelor Uniunii, buna aplicare a cadrului juridic existent, astfel încât să fie consolidate stabilitatea și ordinea în funcționarea Sistemului european comun de azil. În același timp, UE trebuie să tragă învățăminte din criza actuală și să înceapă să-și remedieze slăbiciunile inerente pe termen mai lung. Prin urmare, sunt necesare măsuri pentru a garanta un sistem eficient, echitabil și uman pentru viitor.

I.2 Soluționarea deficiențelor structurale: cinci priorități

În acest context, Comisia consideră că există cinci domenii prioritare în care Sistemul european comun de azil ar trebui să fie îmbunătățit din punct de vedere structural.

Priorități

a) Introducerea unui sistem sustenabil și echitabil pentru determinarea statului membru căruia îi revine responsabilitatea de a examina cererile de azil

Obiectiv: adaptarea Sistemului european comun de azil astfel încât să gestioneze mai bine sosirea unui număr mare de solicitanți de azil/refugiați, impunând anumite puncte de intrare, precum și asigurând un grad ridicat de solidaritate și împărțirea echitabilă a responsabilității între statele membre printr-o alocare justă a solicitanților de azil.

Acțiuni: Comisia va propune modificarea Regulamentului Dublin fie prin eficientizarea și completarea acestuia cu un mecanism corectiv pentru asigurarea echității, fie prin trecerea la un nou sistem bazat pe o cheie de repartizare.

b) Consolidarea sistemului Eurodac

Obiectiv: susținerea punerii în aplicare a Regulamentului Dublin și facilitarea luptei împotriva migrației neregulate.

Acțiuni: Comisia va propune adaptarea sistemului Eurodac pentru a reflecta modificările aduse mecanismului Dublin și extinderea sa dincolo de azil.

c) Realizarea unei mai mari convergențe în sistemul de azil al UE

Obiectiv: consolidarea și armonizarea în continuare a normelor Sistemului european comun de azil, astfel încât să asigure o mai mare egalitate de tratament pe întreg teritoriul UE și să reducă factorii necorespunzători care atrag către UE.

Acțiuni: Comisia va propune un nou regulament de instituire a unei proceduri comune de azil unice în UE și de înlocuire a Directivei privind procedurile de azil, un nou regulament privind

¹⁵ La data de 10 februarie 2016, Comisia a adoptat avize motivate împotriva statelor membre în nouă cazuri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor având ca obiect netranspunerea directivelor care fac parte din sistemul european comun de azil.

condițiile pentru protecția internațională, care va înlocui directiva în domeniu și amendamente specifice la Directiva privind condițiile de primire.

d) Prevenirea deplasărilor secundare în interiorul UE

Obiectiv: garantarea că funcționarea mecanismului Dublin nu este perturbată de abuzuri și de introducerea de cereri multiple de către solicitanți și beneficiari ai protecției internaționale.

Acțiuni: Comisia va include în propunerile sale de regulament privind procedurile de azil și respectiv privind condițiile pentru protecția internațională și în amendamentele propuse la Directiva privind condițiile de primire, măsuri procedurale mai stricte, pentru a descuraja și a sancționa deplasările neregulate către alte state membre.

e) Un nou mandat pentru agenția europeană în materie de azil

Obiectiv: facilitarea funcționării Sistemului european comun de azil și a mecanismului de repartizare Dublin revizuit, elaborarea unor măsuri specifice în domeniile cheie și asigurarea unei evaluări mai armonizate a nevoilor de protecție în toate statele membre.

Acțiuni: Comisia va propune modificarea mandatului EASO, astfel încât acesta să poată juca un nou rol de punere în aplicare a politicilor, precum și un rol operațional consolidat, prevăzând în acest scop suficiente resurse financiare și mijloace juridice.

(a) Introducerea unui sistem sustenabil și echitabil pentru determinarea statului membru căruia îi revine responsabilitatea de a examina cererile de azil

Regulamentul Dublin stabilește criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională. Prin aceste criterii și mecanisme, se urmărește ca solicitanții de azil să aibă rapid acces la o procedură de azil, iar cererea pe fond să fie examinată de către un singur stat membru, clar determinat. Aceste obiective rămân valabile. Alternativa - aceea de a permite ca cererile solicitanților de azil să fie prelucrate de statele membre alese de aceștia - ar acționa ca un factor de atracție, chiar dacă ar exista o egalitate perfectă între statele membre în ceea ce privește condițiile de primire a solicitanților de azil și modul în care le sunt tratate cererile. În plus, nu ar implica solidaritate și o repartizare echitabilă a responsabilității. Necesitatea unor astfel de criterii și mecanisme este prevăzută de tratat.

Comisia intenționează să prezinte, în regim de prioritate, o propunere de reformare a sistemului Dublin. În acest stadiu, ar trebui avute în vedere două opțiuni principale pentru reformarea stabilirii responsabilității în temeiul sistemului Dublin. În ambele cazuri, statele membre în care se află primul punct de intrare ar trebui să identifice și să înregistreze toți migranții, să le preleveze amprentele digitale și să organizeze returnarea persoanelor care nu au nevoie de protecție. Tot ca expresie a solidarității, ar putea fi necesar să se prevadă fonduri europene pentru ambele opțiuni. Întrucât ambele opțiuni ar fi concepute pentru a face față unor situații de aflux masiv, ar putea fi luată în considerare și abrogarea Directivei privind protecția temporară¹⁶.

¹⁶ Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001, JO L 212, 7.8.2001. Acest instrument al UE în materie de azil, destinat a fi activat ca răspuns la afluxul masiv de persoane care au nevoie de protecție internațională, nu a fost declanșat niciodată, în principal din cauza lipsei unui mecanism integrat de solidaritate obligatoriu, care să asigure o împărțire echitabilă a responsabilității între statele membre.

- *Opțiunea 1: completarea sistemului actual cu un mecanism de corectiv de asigurare a echității*

În cadrul acestei opțiuni, criteriile actuale de alocare a responsabilității ar fi menținute în mare măsură, însă sistemul ar putea fi completat cu un mecanism de corecție bazat pe o cheie de repartizare, care să permită, în anumite condiții, ajustări în ceea ce privește alocarea. Această opțiune ar menține o legătură între alocarea responsabilităților în materie de azil și respectarea de către statele membre a obligațiilor care le revin în ceea ce privește protejarea frontierelor externe, dar ar permite o mai bună gestionare a situațiilor de aflus masiv către anumite state membre și ar asigura o mai mare echitate între statele membre. Mecanismul corectiv ar putea fi combinat cu modificări la Regulamentul Dublin menite să asigure o mai mare eficiență a procedurilor, în special prin eliminarea clauzelor privind încetarea responsabilității.

Mecanismul suplimentar de corecție ar putea lua naștere din mecanismul de transfer în caz de criză propus de Comisie în luna septembrie a anului trecut¹⁷, urmând a fi activat în situații care ar risca să pună în pericol aplicarea Regulamentului Dublin din cauza unei presiuni intense, caracterizate printr-un aflus important și disproporționat de resortisanți ai unor țări terțe, care ar solicita foarte mult sistemul de azil al unui stat membru. Ar putea fi necesar, de asemenea, să se reflecteze asupra posibilității ca declanșarea mecanismului suplimentar să fie corelată și cu activarea prealabilă a sprijinului operațional la frontierele externe din partea viitoarei Pazei europene de frontieră și de coastă¹⁸.

În vederea sprijinirii efective a unui stat membru care se confruntă cu un aflus masiv de migranți, ar putea fi avută în vedere ajustarea mecanismului suplimentar propus de Comisie anul trecut. În mod special, pentru a atenua orice nedreptate semnificativă în repartizarea între statele membre, transferul ar putea avea loc imediat ce pragul prestabilit pentru numărul solicitanților de azil este atins într-un stat membru. Acest prag ar putea fi stabilit, de exemplu, în așa fel încât transferul să aibă loc doar în cazul în care numărul de solicitanți de azil alocat unui anumit stat membru depășește în mod semnificativ ceea ce ar rezulta dintr-o repartizare a solicitanților de azil în toată Uniunea Europeană, pe baza unor criterii obiective. O altă ajustare ar putea permite transferul solicitanților despre care se poate considera, cu o probabilitate rezonabilă, că li se va acorda protecție internațională¹⁹, și nu doar a solicitanților a căror naționalitate face obiectul unei rate de recunoaștere de minimum 75 %.

- *Opțiunea 2: un nou sistem de alocare a cererilor de azil în UE, bazat pe o cheie de repartizare*

În cadrul unui nou sistem de alocare a cererilor de azil în UE, stabilirea responsabilității nu ar mai fi legată în principal de statul membru în care s-a depus prima cerere sau pe teritoriul căruia s-a intrat neregulamentar. În loc de aceasta, responsabilitatea ar fi atribuită în special pe baza unei chei de repartizare care ar reflecta mărimea, bogăția și capacitățile de absorbție relative ale statelor membre²⁰. Această opțiune presupune modificări fundamentale ale

¹⁷ COM(2015) 450 final.

¹⁸ COM(2015)671 final.

¹⁹ De exemplu, transferul tuturor solicitanților care nu provin dintr-o țară de origine desemnată de UE ca fiind sigură.

²⁰ Deși cheia de repartizare ar putea să reia metoda adoptată în cadrul mecanismelor de transfer actuale și al celor propuse, ar putea fi necesar să se reflecteze suplimentar asupra modului de stabilire a acestei chei, în

sistemului actual. Totuși, unele criterii, în special relațiile de familie sau de dependență, interesul superior al copilului și faptul de a fi în posesia unei vize sau a unui permis de ședere ar avea - așa cum se întâmplă în prezent - întâietate asupra aplicării cheii de repartizare și ar putea conduce la o deducere corespunzătoare din numărul de solicitanți alocat statului membru în baza acestei chei. În plus, odată ce responsabilitatea unui anumit stat membru ar fi stabilită definitiv, acest stat membru ar rămâne singurul responsabil cu examinarea dosarului unui anumit solicitant, ceea ce ar descuraja deplasările secundare și ar permite scurtarea și eficientizarea procedurilor.

Contrar opțiunii 1, în momentul în care ar depune o cerere în orice stat membru al UE, majoritatea solicitanților ar fi alocați direct, pe baza cheii de repartizare, altui stat membru. Cu toate acestea, statele membre în care a fost prezentată prima cerere ar răspunde de examinarea cererilor de azil ale solicitanților, de exemplu ale celor care provin din țări de origine desemnate de UE ca fiind sigure, astfel încât să se faciliteze returnarea rapidă a acestora și să se mențină o legătură cu obligațiile statelor membre în ceea ce privește protejarea frontierelor externe. Sunt posibile diferite variante ale acestei opțiuni, în care responsabilitatea statului membru în care se depune cererea de a verifica dacă sunt îndeplinite anumite criterii care au întâietate (cum ar fi dacă solicitantul are sau nu rude în alt stat membru) ar putea fi mai mare sau mai mică. O variantă ar fi ca această verificare să fie efectuată de statul membru în care este depusă cererea; o alta ar fi ca această verificare să aibă loc numai în statul membru căruia i-a fost alocat, pe baza cheii de repartizare, solicitantul respectiv.

- *Perspectiva pe termen lung*

După cum s-a arătat deja în Agenda europeană privind migrația, pe termen lung, ar putea să se ia în considerare posibilitatea de a transfera responsabilitatea pentru prelucrarea cererilor de azil de la nivel național la nivelul Uniunii, de exemplu transformând EASO într-o agenție care să ia deciziile în primă instanță la nivelul UE și care să aibă birouri în fiecare stat membru, precum și de a crea o structură europeană de apel. În cazul acestei abordări, statele membre ar răspunde, în continuare, de primirea solicitanților de azil și a refugiaților (după ce le-a fost recunoscut acest statut), numărul acestora urmând să fie alocat pe baza unei chei de repartizare, după cum am arătat mai sus.

În acest fel ar fi instituit un proces decizional unic și centralizat, atât în primă instanță, cât și în apel și, prin urmare, ar fi asigurată o armonizare completă a procedurilor, precum și o evaluare coerentă a nevoilor de protecție la nivelul UE. Repartizarea solicitanților de azil între statele membre pe baza unei chei de repartizare ar garanta, în paralel, o împărțire echitabilă a responsabilităților legate de preluarea acestora. Pe lângă faptul că necesită o transformare instituțională majoră, ar trebui alocate resurse substanțiale acestor noi organe UE competente în materie de azil, pentru prelucrarea numărului foarte mare de cereri de care se ocupă, în prezent, autoritățile statelor membre²¹. Prin urmare, o asemenea soluție radicală ar fi greu de luat în considerare pe termen scurt sau mediu.

special asupra oportunității integrării unor criterii precum populația de refugiați și rata șomajului din statele membre, precum și alte eforturi depuse inclusiv prin relocare.

²¹ În 2015, au fost depuse în UE 1,3 milioane de cereri.

(b) Consolidarea sistemului Eurodac

Sistemul Eurodac și amprentele digitale stocate în această bază de date permit statelor membre să stabilească faptul că un solicitant de protecție internațională sau un migrant în situație neregulamentară s-a aflat într-un stat membru înainte de a sosi în alt stat membru și contribuie la aplicarea Regulamentului Dublin. Comisia va propune ca modificările aduse mecanismului Dublin să fie integrate în sistemul Eurodac, astfel încât acesta să poată obține amprentele necesare funcționării sale.

În plus, extinderea competenței Eurodac la alte domenii decât azilul este relevantă având în vedere dificultățile pe care le întâmpină statele membre în a monitoriza în mod eficace intrările neregulate la frontierele externe și deplasările ulterioare. Eurodac poate fi utilizat pentru a consolida în mod substanțial capacitatea statelor membre de a urmări migrații în situație neregulamentară din UE prin stocarea datelor dactiloscopice în toate categoriile și prin compararea datelor obținute cu toate datele stocate.

Comisia va propune extinderea domeniului de aplicare al Eurodac, ca instrument de combatere a migrației neregulate, autorizând utilizarea sistemului pentru a facilita returnarea migranților în situație neregulamentară. Eurodac va permite astfel accelerarea identificării migranților și eliberarea de noi documente pentru aceștia, precum și o mai bună evaluare a riscului de sustragere, ceea ce va consolida eficacitatea și rapiditatea procedurilor de returnare și de readmisie.

După cum s-a arătat în Comunicarea privind sisteme informatice mai solide și mai inteligente pentru securitatea la frontiere²², Comisia va identifica, de asemenea, lacunele care trebuie remediate pe termen lung prin dezvoltarea unor funcționalități tehnice ale sistemului, inclusiv prin eventuala utilizare a altor elemente biometrice de identificare, în conformitate cu standardele în materie de protecție a datelor.

(c) O mai mare convergență și un sistem european comun de azil veritabil

La modul general, Comisia intenționează să propună o armonizare amplă a procedurilor peste tot în UE prin transformarea actualei Directive privind procedurile de azil într-un nou regulament de instituire a unei proceduri unice de azil în UE. Acesta ar urma să înlocuiască actualele reglementări disparate aplicate de statele membre, fapt care ar reduce motivația pentru deplasări către și în interiorul UE. În urma consultării cu statele membre și cu părțile interesate, Comisia intenționează să propună introducerea unor noi norme obligatorii (în locul actualelor măsuri discreționare) cu privire la principalele aspecte ale procedurii de azil, inclusiv criteriile de admisibilitate, recurgerea la proceduri accelerate și la proceduri la frontieră, prelucrarea cererilor ulterioare, precum și dreptul de a rămâne pe teritoriu. Principala caracteristică a acestei proceduri comune de azil va fi armonizarea duratei maxime a procedurii, atât în primă instanță, cât și în caz de apel.

Un aspect esențial al unei abordări comune îl constituie utilizarea mecanismelor de stabilire a „țărilor sigure”. În septembrie 2015, Comisia a propus adoptarea unui regulament de stabilire, la nivelul UE, a unei liste comune a „țărilor de origine sigure”²³, pentru a facilita prelucrarea rapidă a cererilor depuse de persoane provenind din aceste țări. Este important ca

²² COM(2016)205 final.

²³ COM(2015)240 final.

regulamentul să fie adoptat cât mai curând de Parlamentul European și de Consiliu. Obiectivul este acela de a avansa către o listă complet armonizată de „țări sigure” la nivelul UE, pe baza propunerilor Comisiei, acordându-se prioritate includerii țărilor terțe din care provine un număr semnificativ de solicitanți. În plus, Comisia intenționează să propună armonizarea consecințelor procedurale ale utilizării mecanismului țării de origine sigure și eliminarea practicii actuale, în care utilizarea acestuia este facultativă.

În ceea ce privește mecanismul „țărilor terțe sigure”, care permite ca anumite cereri să fie declarate inadmisibile în cazul în care protecția poate fi obținută într-o țară terță, Comisia, în comunicarea sa din 10 februarie 2016, a încurajat toate statele membre să prevadă și să impună utilizarea acestuia în legislația lor națională. De asemenea, Comisia intenționează să propună o abordare mai armonizată la nivelul UE pentru recurgerea la acest mecanism, cu respectarea deplină a obligațiilor internaționale consacrate în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și în Convenția europeană privind drepturile omului (CEDO), precum și în Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților, astfel încât să se garanteze aplicarea sa uniformă în același mod în toate statele membre, și să stabilească un mecanism de adoptare a unei liste a țărilor terțe sigure la nivelul UE.

În plus, trebuie să se garanteze că solicitanților li se acordă tipul de protecție la care au dreptul (statut de refugiat sau protecție subsidiară), dar numai atâta timp cât au nevoie de acesta, precum și că au acces la un set mai armonizat de drepturi, menținând în același timp coerența cu Convenția de la Geneva și Convenția europeană a drepturilor omului. Prin urmare, Comisia intenționează, după consultarea statelor membre, să propună **înlocuirea actualei directive referitoare la condițiile pentru protecția internațională printr-un regulament care să stabilească reglementări uniforme privind procedurile și drepturile ce urmează a fi oferite beneficiarilor de protecție internațională**. Unele din aceste drepturi ar putea să corespundă regimului aplicabil, în fiecare stat membru, resortisanților altor țări terțe sau resortisanților statului membru respectiv. Pe de altă parte, Comisia va analiza cu atenție necesitatea de a adapta nivelul drepturilor în sensul reducerii factorilor nejustificați de atracție și a deplasărilor secundare respectând, în același timp, pe deplin drepturile fundamentale și normele internaționale. Comisia intenționează, de asemenea, să clarifice mai bine diferența dintre statutul de refugiat și statutul conferit de protecția subsidiară, precum și drepturile asociate acestora.

În plus, acest regulament va conține măsuri menite să garanteze un control sistematic și periodic, cel puțin în primii ani de la acordarea statutului de protecție și că, înainte de acordarea statutului de rezident pe termen lung, reînnoirea permisului de ședere este strâns legată de confirmarea faptului că protecția este în continuare necesară, pe baza unei analize a situației din țara de origine și a situației personale a celor vizați. În prezent, puține state membre dispun de un astfel de sistem de verificare periodică a statutului. Având în vedere caracterul temporar inerent al statutului de protecție subsidiară, ar trebui luată în considerare posibilitatea verificării cu mai multă regularitate a oportunității retragerii acestui statut.

Vor fi propuse, de asemenea, norme mai armonizate aplicabile documentelor de identitate pentru beneficiarii de protecție internațională. Ar putea fi adoptate și alte inițiative pe termen mai lung menite să dezvolte recunoașterea reciprocă a protecției acordate în diferite state membre, acestea putând sta la baza unui cadru pentru transferul de protecție.

După consultarea cu statele membre, vor fi propuse, de asemenea, **modificări la Directiva privind condițiile de primire**²⁴, cu scopul de a asigura o armonizare cât mai mare între statele membre. Este esențial să se continue armonizarea tratamentului aplicat solicitanților de azil în toată Uniunea Europeană, nu numai pentru a garanta că acest tratament este uman, ci și pentru a reduce motivația de a se deplasa către Europa și către alte state membre din Europa. Ca un prim pas, Comisia a solicitat EASO să elaboreze orientări și standarde tehnice comune pentru sistemele de primire din statele membre, în cooperare cu o rețea europeană a autorităților de primire a solicitanților de azil nou creată și cu Agenția pentru Drepturi Fundamentale. Aceste noi standarde vor servi, de asemenea, ca punct de referință pentru facilitarea monitorizării.

(d) Prevenirea deplasărilor secundare în interiorul UE

Comisia intenționează să propună o serie de măsuri care să acopere toate elementele acquis-ului în materie de azil și care sunt menite să garanteze că funcționarea sistemului nu este perturbată de deplasări secundare ale solicitanților de azil și ale beneficiarilor de protecție internațională către statul membru pe care îl preferă.

Ar trebui aplicate sancțiuni proporționale în cazul în care solicitantul nu rămâne în statul membru responsabil. Celelalte state membre vor avea obligația de a trimite în statul membru responsabil solicitantului de azil care au fugit; la întoarcere aceștia ar trebui să facă obiectul unei proceduri accelerate de examinare pe parcursul căreia nu ar beneficia automat de drept de ședere în așteptarea hotărârii privind apelul, aceasta fără a se aduce atingere principiului nereturnării și dreptului la o cale de atac efectivă. În plus, persoana care a fugit sau care este probabil că o va face ar trebui să fie repartizată într-un anumit loc în statul membru sau să fie reținută dacă este necesar. În astfel de cazuri, în măsura posibilului, condițiile materiale de primire ar putea fi furnizate numai în natură. În același timp, ar putea fi dezvoltate și consolidate dispozițiile din acquis care stabilesc o legătură între faptul că o persoană nu a depus cererea în cel mai scurt timp posibil deși a avut posibilitatea să facă acest lucru, și aprecierea credibilității cererii. Acest lucru ar putea avea drept consecință luarea în considerare, în evaluarea cererii de azil, a faptului că persoana respectivă a părăsit în mod neregular statul membru responsabil.

În plus, pentru a preveni deplasările secundare ale beneficiarilor de protecție internațională, vor fi consolidate normele prevăzute în Directiva privind condițiile pentru protecția internațională referitoare la furnizarea de informații, cooperare și obligațiile în materie de raportare (aplicabile solicitanților de azil). Se va stabili clar că refugiații nu vor beneficia de drepturi și prestații decât în statul membru care le-a acordat protecție și în care au obligația de a rămâne. Regulamentul de la Dublin va fi modificat, de asemenea, pentru a obliga statele membre să readmită pe acei beneficiari de protecție internațională care ar fi trebuit să rămână pe teritoriul lor. Faptul că o persoană a părăsit neregular teritoriul respectivului stat membru ar putea constitui un motiv pentru reevaluarea statului său.

Respectând pe deplin cerințele Cartei drepturilor fundamentale, acordarea oricărui drept legat de procedura de azil, inclusiv în ceea ce privește condițiile materiale de primire, va fi condiționată de înregistrarea, prelevarea amprentelor digitale, de prezența și de rămânerea pe teritoriul statului membru responsabil. Vor fi consolidate dispozițiile privind informarea

²⁴ Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională, JO L 180, 29.6.2013, p. 96.

solicitanților în legătură cu obligația de a depune cerere de azil cât mai curând posibil din momentul în care au ajuns în UE, precum și de a rămâne în statul membru responsabil. Normele care reglementează obligația solicitanților de a coopera cu autoritățile și de a le raporta acestora vor fi, de asemenea, consolidate și vor fi luate măsuri specifice pentru solicitanții în cazul cărora există un risc ridicat de sustragere, inclusiv utilizarea unor proceduri accelerate de examinare. În plus, vor fi propuse norme comune la nivelul UE cu privire la documentele care urmează să le fie eliberate solicitanților de azil, astfel încât acestea să ateste identitatea acestora și să precizeze în mod clar că nu au, în principiu, dreptul de a se muta în alt stat membru. Chiar dacă statele membre își vor păstra posibilitatea de a le furniza solicitanților un document de călătorie atunci când prezența acestora în alt stat membru este necesară din motive umanitare grave, dispozițiile legislative vor trebui să fie clarificate astfel încât să se garanteze că documentele de călătorie nu sunt emise decât în astfel de împrejurări excepționale.

Directiva privind șederea pe termen lung²⁵ va fi, de asemenea, modificată, urmând să conțină o dispoziție care să prevadă că perioada de 5 ani la finalul căreia beneficiarii de protecție internațională vor fi eligibili pentru statutul de rezident pe termen lung va fi reluată de fiecare dată când persoana în cauză părăsește fără autorizație teritoriul statului membru care i-a acordat protecție.

În general, statele membre ar trebui să fie obligate să prevadă sancțiuni eficace, disuasive și proporționale pentru deplasările secundare nereglementare.

(e) Un nou mandat pentru agenția europeană în materie de azil

Comisia va propune un mandat consolidat pentru EASO, astfel încât acesta să poată juca un **nou rol în implementarea politicii, precum și un rol operațional consolidat, facilitând astfel buna funcționare a Sistemului european comun de azil.**

Agenția, în strânsă cooperare cu Comisia și fără a aduce atingere responsabilității acesteia din urmă în calitate de gardian al tratatelor, va putea răspunde de un **mecanism dedicat de evaluare** pentru monitorizarea respectării de către statele membre a standardelor în materie de azil la care este neapărat necesar să adere pentru a asigura buna funcționare a sistemului Dublin, în special în ceea ce privește condițiile de primire, accesul la procedurile de azil și respectarea garanțiilor esențiale. Acest lucru ar presupune monitorizarea situației în toate statele membre și identificarea măsurilor care ar trebui luate de către acestea pentru remedierea deficiențelor existente. Dacă se dovedește că situația nu poate fi controlată doar prin acțiunile individuale ale statelor membre, agenția ar putea interveni și acorda un sprijin consolidat. De asemenea, vor fi prevăzute măsuri pentru cazurile în care un stat membru nu ia măsurile necesare pentru a reduce, pe cât posibil, orice incitare a statelor membre sau a solicitanților de azil de a nu respecta normele aplicabile. Dacă agenția constată, pe baza unei evaluări argumentate a situației, că statul membru în cauză nu a luat nicio măsură sau că măsurile luate sunt insuficiente, Comisia ar putea fi împuternicită să stabilească, prin acte de punere în aplicare și ținând cont de recomandările agenției, măsuri operaționale de adoptat de către statul membru respectiv.

²⁵ Directiva 2011/51/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2011 de modificare a Directivei 2003/109/CE a Consiliului în vederea extinderii domeniului său de aplicare la beneficiarii de protecție internațională, JO L 132, 19.5.2011, p. 1.

Una dintre atribuțiile principale ale agenției ar fi aceea **de a asigura o evaluare mai armonizată a cererilor de protecție internațională pe teritoriul UE**, pornind de la criteriile definite de Directiva privind condițiile pentru protecția internațională. Obiectivul ar fi eliminarea diferențelor actuale în ceea ce privește ratele de recunoaștere prin adoptarea unor orientări detaliate, bazate pe o analiză comună, menite să le recomande statelor membre abordarea pe care să o adopte în raport cu solicitanții de azil din anumite țări de origine, fără ca prin aceasta să se aducă atingere examinării fiecărei cereri în parte. Aceste orientări ar urma să fie aprobate de consiliul de administrație și să fie utilizate de către statele membre. Un mecanism de raportare ar permite să se evalueze în ce măsură orientările Agenției sunt luate într-adevăr în considerare de către statele membre. EASO, cu sprijinul Comisiei și al președinției olandeze, testează în prezent această abordare, coordonând elaborarea, de către experți din statele membre, a orientărilor comune referitoare la evaluarea cererilor de azil depuse de resortisanții afgani. În plus, ar putea fi instituit un sistem de auditare a cazurilor, pentru a monitoriza calitatea deciziilor în materie de azil luate în statele membre, inclusiv respectarea acestor orientări.

Agenția va putea răspunde, de asemenea, de evaluarea, pe bază de dovezi, a măsurii în care țările terțe îndeplinesc criteriile de desemnare ca țară terță sigură sau țară terță sigură de origine și va putea furniza avize Comisiei în vederea asigurării unei abordări armonizate.

În același timp, agenția ar fi organismul cel mai abilitat desemnat să asigure **funcționarea mecanismului de repartizare** în cazul reformării sistemului Dublin, indiferent de opțiunea aleasă. Acest lucru ar presupune aplicarea unei eventuale chei de repartizare a solicitanților de azil statelor membre respective, prin intermediul unui mecanism care nu implică puteri discreționare pentru agenție.

După modelul Pazei europene de frontieră și de coastă care a fost propus, agenția ar trebui să aibă posibilitatea de a interveni, inclusiv din proprie inițiativă, pentru a sprijini statele membre care nu au luat măsurile corective necesare sau care se confruntă cu **situații de urgență**. Intervențiile agenției ar consta, în special, în a acorda asistență privind tratarea dosarelor și primirea. Astfel de intervenții ar trebui să fie strâns legate de cele ale Pazei europene de frontieră și de coastă propuse și ar putea avea, în multe cazuri, aceeași cauză declanșatoare. Agenția ar trebui dispună de o rezervă de experți care să poată fi mobilizată rapid și la care statele membre ar fi obligate să participe. Acești experți ar putea fi mobilizați într-un timp foarte scurt dacă apare necesitatea punerii în aplicare a unor măsuri de urgență.

Agenția ar trebui să primească suficiente resurse financiare și mijloace juridice pentru a putea fi în măsură să își îndeplinească eficient misiunea extinsă, inclusiv în ceea ce privește prevenirea și gestionarea crizelor. Măsurile luate de EASO vor trebui să fie pe deplin coordonate cu celelalte măsuri de sprijin care ar putea fi furnizate statelor membre supuse unor presiuni deosebite, inclusiv în cadrul noului mecanism propus de Comisie privind furnizarea de asistență umanitară în cadrul Uniunii²⁶.

II. ASIGURAREA UNOR CĂI DE MIGRAȚIE SIGURE ȘI LEGALE

Gestionarea inteligentă a migrației necesită nu numai o politică fermă prin care să fie controlate fluxurile migratorii neregulate, fără a priva de protecție persoanele care au

²⁶ Propunere de Regulament al Consiliului privind furnizarea de urgență pe teritoriul Uniunii, COM(2016)115 final.

nevoie de aceasta, ci și o politică proactivă de creare a unor căi legale viabile, transparente și accesibile. În conformitate cu Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă, recunoaștem astfel contribuția pozitivă a migranților la creșterea economică favorabilă incluziunii și faptul că migrația este un fenomen real și multidimensional, care necesită un răspuns coerent și cuprinzător.

Pe de o parte, sunt necesare mai multe canale legale pentru a le permite persoanelor care au nevoie de protecție internațională să ajungă în UE într-o manieră ordonată, structurată, sigură și demnă și pentru a contribui la salvarea de vieți reducând, în același timp, migrația neregulamentară și distrugând modelul de activitate al persoanelor care introduc ilegal migranți. În același timp, nu doar UE, ci și comunitatea internațională ar trebui să-și asume responsabilitatea în materie de protecție – la ora actuală, aceasta este împărțită inegal la nivel mondial.

Pe de altă parte, UE are nevoie de o politică mai proactivă în domeniul migrației forței de muncă pentru a atrage competențele și talentele de care are nevoie spre a putea face față provocărilor demografice și deficitului de competențe, contribuind astfel la creșterea economică și la asigurarea viabilității sistemului nostru de protecție socială. La un nivel mai general, UE ar trebui să profite de această ocazie pentru a evalua și a îmbunătăți cadrul general privind migrația legală și cea a forței de muncă.

În plus, astfel cum s-a subliniat în Comunicarea privind Semestrul european 2016²⁷, integrarea efectivă a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală în Uniunea Europeană este esențială, atât în lumina recentelor provocări generate de criza refugiaților, cât și în fața actualelor și viitoarelor provocări legate de migrație. Plecând de la ceea ce s-a făcut deja la nivelul UE, Comisia intenționează să își intensifice eforturile privind integrarea resortisanților țărilor terțe, propunând un plan de acțiune al Uniunii privind integrarea. Acest plan de acțiune va enunța măsurile legate de domeniile de acțiune cele mai relevante pentru integrare (de exemplu, educația, integrarea pe piața muncii, incluziunea socială și nediscriminarea) cu scopul de a ajuta statele membre, indicând resursele bugetare ale UE disponibile.

În cele din urmă, UE va trebui să își consolideze cooperarea cu principalele țări terțe de origine, pentru a asigura o gestionare mai bună și mai cuprinzătoare în domeniul migrației și al mobilității.

II.1. Trecerea la o abordare mai bine gestionată a protecției refugiaților în UE – un sistem structurat de relocare

În ceea ce privește utilizarea unui sistem structurat de relocare, Comisia nu pornește de la zero. Ea a recomandat deja o abordare la nivelul UE în baza căreia statele membre s-au angajat să relocheze, în 2015 și 2016, 22 504 de refugiați din taberele aflate în Orientul Mijlociu, Africa de Nord și Cornul Africii, prin intermediul UNHCR. După cum s-a anunțat în Declarația convenită între statele membre și Turcia la data de 18 martie²⁸, se instituie un mecanism pentru a înlocui căile neregulamentare și periculoase utilizate de migranți pentru a trece din Turcia în insulele grecești, cu calea legală de relocare din Turcia în UE. Pentru

²⁷ COM(2016)95 final.

²⁸ SN 38/16.

fiecare sirian care este trimis înapoi în Turcia, un altul va fi relocalat din Turcia în UE. În ceea ce privește UE, relocalarea în baza acestui mecanism va începe cu onorarea angajamentelor asumate în temeiul abordării la nivelul UE menționate mai sus, din cele 22 504 de locuri pentru relocalare rămânând 18 000. Comisia a propus ca cele 54 000 de locuri care au fost prevăzute pentru relocalări să fie acum disponibile și pentru relocalarea sirienilor din Turcia în UE²⁹ în cazul în care nevoia de relocalare este depășită. În paralel, între statele membre sunt în curs de derulare lucrări destinate instituirii sistemului de admisie umanitară pentru refugiații sirieni aflați în prezent în Turcia. Acest sistem va fi activat după ce trecerile neregulate din Turcia în UE vor fi luat sfârșit sau cel puțin după ce se vor fi redus în mod substanțial și sustenabil. Statele membre ale UE vor contribui la acest sistem pe bază de voluntariat.

Pornind de la inițiativele existente, Comisia va prezenta o **propunere privind politica UE în materie de relocalare**, care va defini o abordare comună pentru sosirea sigură și legală în UE a persoanelor care au nevoie de protecție. Această propunere va institui un mecanism orizontal pentru lansarea unor inițiative europene specifice în materie de relocalare, stabilind norme europene comune cu privire la admisie și repartizare, la statutul și sprijinul financiar care trebuie acordat persoanelor relocalate, precum și cu privire la măsurile de descurajare a deplasărilor secundare. Astfel de inițiative la nivelul UE ar putea avea aplicabilitate generală, vizând îmbunătățirea relocalării la nivel global sau facilitarea relocalării persoanelor dintr-o anumită regiune sau țară terță, posibil în corelare cu anumite condiții de cooperare eficientă în ceea ce privește gestionarea migrației (de exemplu, reducerea numărului de persoane care sosesc spontan în statele membre ale UE, adoptarea unor acorduri de readmisie sau îmbunătățirea aplicării acestora). Un astfel de mecanism ar putea fi activat prin acte de punere în aplicare, care ar urma să fie adoptate pe baza unor criterii definite în mod obiectiv (de exemplu, obiectivele mondiale ale UNHCR în materie de relocalare).

Principalul obiectiv al politicii UE în domeniul reinstalării ar trebui să fie acela de a se asigura că Uniunea își asumă o parte echitabilă din responsabilitatea mondială de a oferi un adăpost sigur refugiaților din întreaga lume. Este vorba despre o responsabilitate care aparține întregii comunități internaționale și care nu poate fi asumată în mod adecvat și sustenabil decât prin adoptarea de către toți actorii internaționali a unei abordări concertate și ferme. În acest context, UE ar trebui să își sporească sprijinul și participarea la inițiative internaționale vizând abordarea provocărilor reprezentate de migrație și refugiați la nivel mondial, cum ar fi programele mondiale de relocalare ale UNHCR³⁰, dar și să insiste pentru asumarea unor angajamente mai semnificative în alte contexte internaționale, precum G20. Pentru aceasta, UE are nevoie de un sistem comun structurat pentru a reuni eforturile europene de relocalare într-un mod mai sistematic. Acest lucru îi va permite UE să dea un exemplu și să își manifeste în mod vizibil și concret solidaritatea europeană față de comunitatea internațională.

Statele membre ar trebui să ia, de asemenea, în considerare alte modalități de a spori posibilitățile de intrare legală pentru persoanele care au nevoie de protecție internațională. În afara mecanismelor specifice destinate refugiaților, cum ar fi relocalarea și admișiile umanitare, ar trebui facilitat accesul refugiaților la sistemele de admisie generală existente pentru categorii ca studenții, cercetătorii și lucrătorii, iar inițiativele deja existente ar trebui să fie cât

²⁹ COM(2016)171 final.

³⁰ În special reuniunea la nivel înalt organizată de UNHCR privind partajarea responsabilității la nivel global prin intermediul unor căi de admisie a refugiaților sirieni, care a avut loc la Geneva la 30 martie 2016, primul summit umanitar mondial care va avea loc la Istanbul în perioada 23-24 mai 2016 și summitul privind gestionarea deplasărilor ample de refugiați și de migranți, care urmează să aibă loc în cadrul Adunării Generale a ONU la 19 septembrie 2016, la New York.

mai mult susținute. Alte inițiative, cum ar fi **sponsorizările private**, în cazul cărora costurile sponsorizării și ajutorul pentru instalarea persoanelor care au nevoie de protecție pot fi asumate de grupuri sau organizații private pot juca, de asemenea, un rol important în înmulțirea posibilităților de intrare legală. Sponsorizările private pot lua diverse forme, de la burse pentru studenți și cadre universitare, până la sprijin pentru integrarea membrilor familiei sponsorizate. Sponsorizările private nu constituie doar o modalitate de a spori posibilitățile de intrare legală, ele contribuie, de asemenea, la sensibilizarea opiniei publice și la ajutorarea refugiaților și asigură un mediu mai primitiv, comunitățile locale fiind, de obicei, implicate. Prin urmare, ar trebui încurajate prin elaborarea de bune practici la nivelul UE, care să se inspire din modelele și experiența altor țări terțe. De asemenea, statele membre sunt încurajate să facă uz de toate celelalte posibilități legale existente pentru persoanele care au nevoie de protecție, cum ar fi permisele umanitare, iar Comisia va analiza modalități de promovare a unei abordări europene coordonate în această privință.

II.2. O politică mai inteligentă și bine gestionată în materie de migrație legală

În ultimii 13 ani, UE a elaborat o gamă largă de acte legislative privind admisia diferitelor categorii de migranți legali. Directiva privind cartea albastră și Directiva privind persoanele transferate în cadrul aceleiași companii³¹ creează un cadru legal pentru migranții cu înaltă calificare; Versiunea revizuită a Directivei privind studenții și cercetătorii³² facilitează admisia și mobilitatea în interiorul UE a studenților și cercetătorilor străini și prevede pentru aceștia un drept de ședere de 9 luni, în decursul cărora trebuie să își caute un loc de muncă sau să înființeze o firmă; Directiva privind lucrătorii sezonieri³³, care va trebui să fie integral transpusă de statele membre în cursul acestui an, reglementează intrarea și șederea temporară a lucrătorilor sezonieri, facilitând migrația circulară și protejând această categorie deosebit de vulnerabilă de lucrători. În plus, Directiva privind permisul unic³⁴ oferă un permis unic care combină permisul de ședere cu cel de muncă pentru resortisanții țărilor terțe, Directiva privind șederea pe termen lung³⁵ reglementează condițiile și drepturile de ședere pentru resortisanții țărilor terțe care locuiesc în UE de peste 5 de ani, iar Directiva privind reîntregirea familiei³⁶ stabilește condițiile de intrare și de ședere pentru membrii de familie ai resortisanților țărilor terțe.

Cu toate acestea, sunt necesare noi măsuri la nivelul UE. În primul rând, UE trebuie să își îmbunătățească normele privind migranții cu înaltă calificare reformând sistemul de carte europeană albastră. În al doilea rând, UE ar trebui să analizeze modalitățile de atragere a antreprenorilor inovatori, care pot stimula creșterea economică și crea locuri de muncă. În al treilea rând, migrația legală trebuie să devină parte integrantă din discuția generală cu țările terțe de origine și de tranzit pe tema cooperării în materie de gestionare a fluxurilor migratorii. În sfârșit, ar trebui demarat un proces de reflecție cu privire la modificarea, pe termen lung, a întregului model al UE de gestionare a migrației legale, în special a migrației

³¹ Directiva 2009/50/CE și, respectiv, Directiva 2014/66/UE.

³² Colegiuitorii au ajuns la un acord politic privind reformarea directivei în 2015. Ea va fi adoptată oficial în prima jumătate a anului 2016.

³³ Directiva 2014/36/UE.

³⁴ Directiva 2011/98/UE.

³⁵ Directiva 2003/109/CE.

³⁶ Directiva 2003/86/CE.

forței de muncă, eventual inspirându-se din modelele de succes aplicate de alte țări dezvoltate.

a) Atragerea în Europa a lucrătorilor cu înaltă calificare: un sistem mai eficace al cărții albastre

Populația Europei este în curs de îmbătrânire. Potrivit estimărilor, în următorul deceniu populația în vârstă de muncă³⁷ va scădea cu 18 milioane de persoane. În plus, evoluția competențelor cerute pe piața muncii din UE între 2012 și 2025 arată o nevoie tot mai mare de capital uman cu înaltă calificare (de la 68 la 83 milioane, adică o creștere de 23 %)³⁸. În același timp, este necesar să se exploateze mai bine potențialul forței de muncă din UE, după cum indică ratele ridicate ale șomajului, în special în rândul tinerilor, ratele scăzute de participare și persistența neconcordanțelor dintre cerere și ofertă pe piața muncii din UE. Acest lucru necesită eforturi concertate la toate nivelurile, care să se axeze pe investiții în dezvoltarea competențelor forței de muncă existente, pe promovarea politicilor vizând creșterea ratei de activitate pentru a utiliza toate competențele disponibile și pe promovarea mobilității lucrătorilor în interiorul UE. Viitoarea agendă pentru competențe în Europa va fi o componentă esențială a acestui efort, punând accentul pe o mai bună utilizare și recunoaștere a competențelor existente în UE, pe îmbunătățirea recunoașterii calificărilor străine, precum și pe dezvoltarea, în continuare, a competențelor, acolo unde este necesar.³⁹

Cu toate acestea, pare evident că aceste măsuri nu vor fi suficiente pentru a acoperi deficitul de competențe: pentru a putea să rămână un actor mondial competitiv, UE va trebui, de asemenea, să atragă talente și competențe din străinătate. Acest lucru este esențial nu numai pentru a satisface nevoia actuală și viitoare de competențe și pentru a asigura dinamismul economiei, ci și pentru a garanta sustenabilitatea sistemelor noastre de protecție socială pe termen lung.

Opinia părților interesate confirmă în mod clar acest lucru: în cadrul unei consultări publice privind cartea albastră lansată anul trecut în toată Uniunea⁴⁰, 85 % din respondenți, inclusiv angajatori și sindicate, au considerat că, pe lângă măsurile strategice precum recrutarea în alte state membre și creșterea vârstei de pensionare și a ratei de participare la piața muncii, recrutarea de lucrători cu înaltă calificare din afara UE este o măsură necesară pentru a acoperi deficitul de forță de muncă din anumite sectoare sau profesii. În paralel, primul dialog european privind competențele și migrația a solicitat să se pună capăt fragmentării politicilor de admisie în Europa a lucrătorilor cu înaltă calificare, pledând în favoarea unui sistem rapid și transparent de admisie⁴¹.

Directiva din 2009 privind cartea albastră nu a dat toate rezultatele așteptate de la un program paneuropean destinat să atragă resortisanți din țări terțe talentați și cu înaltă calificare. Condițiile de admisie sunt destul de restrictive, directiva nu oferă suficientă coerență și armonizare, iar mobilitatea în UE pentru posesorii de cărți albastre este foarte limitată. În

³⁷ Comisia Europeană, Raportul privind îmbătrânirea populației pe 2015, Economia europeană 3/2015

³⁸ Proiecțiile Cedefop.

³⁹ Viitoarea inițiativă/comunicare/strategie și una dintre cele zece priorități politice ale Comisiei Europene.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm.

⁴¹ La 27 și 28 ianuarie, Comisia a lansat dialogul european privind competențele și migrația, care va avea loc în mod regulat, pentru a implica mai mult mediul de afaceri și partenerii sindicali în procesul de atragere și integrare a resortisanților țărilor terțe calificați pe piața forței de muncă (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

plus, există în paralel cu cartea albastră europeană o serie de sisteme naționale pentru persoanele cu înaltă calificare, ceea ce creează un cadru fragmentat, cu numeroase norme și proceduri aplicabile. În consecință, numărul total de intrări de lucrători cu înaltă calificare în UE se menține la un nivel scăzut⁴² și, în comparație cu țările din afara Europei membre ale OCDE, UE atrage mai degrabă migranți slab calificați și mai puțin migranți cu înaltă calificare⁴³.

Pentru a garanta eficacitatea cărții albastre ca instrument de facilitare a admisiei lucrătorilor cu înaltă calificare, Comisia va propune modificări la directiva actuală, având ca obiectiv general consolidarea sistemului cărții albastre ca sistem european, prin dezvoltarea unei abordări comune armonizate la nivelul UE, printre care: stabilirea unor condiții mai flexibile de admisie; îmbunătățirea și facilitarea procedurilor de admisie; consolidarea drepturilor, inclusiv a dreptului la mobilitate în interiorul UE. În afară de modificările legislative, cartea albastră va fi, de asemenea, mai bine promovată pentru ca atât angajatorii, cât și migranții să fie pe deplin conștienți de avantajele sistemului.

b) Atragerea antreprenorilor inovatori în UE

Pentru a rămâne un actor competitiv pe scena mondială, UE trebuie să găsească metode mai bune pentru a atrage antreprenori migranți inovatori și pentru a-i ajuta cu capital uman și financiar pe cei care se află deja în Europa, astfel încât să contribuie în mod pozitiv la creșterea economică și la competitivitatea Uniunii. Atragerea antreprenorilor inovatori în UE nu ar trebui să facă parte numai din abordarea generală menită să atenueze impactul declinului demografic. Ea ar trebui, de asemenea, să profite de extinderea tendințelor inovatoare ale economiei (în special, economia digitală, economia verde și economia socială) și să contribuie într-o mai mare măsură la îmbunătățirea creșterii economice și a competitivității UE. De altfel, această viziune este în deplină concordanță cu inițiativa UE privind întreprinderile nou înființate lansată de UE în cadrul strategiei privind piața unică⁴⁴.

În acest context, Comisia va dezvolta în continuare modalități de a atrage și sprijini antreprenorii inovatori din țări terțe, inclusiv întreprinderile nou-înființate. Acest lucru ar putea presupune norme europene privind admisia (și mobilitatea în interiorul UE), dar și măsuri menite să sprijine crearea de întreprinderi în sectoarele cu o valoare adăugată mare, de către antreprenori migranți cu înaltă calificare. Această abordare ar putea să se bazeze pe inițiativele și serviciile existente la nivel european, național, regional sau local în statele membre și să creeze sinergii utile.

c) Un model mai coerent și mai eficace de gestionare a fluxurilor de migrație legală la nivelul UE

Pentru a gestiona eficient politicile de migrație legală, UE va trebui să își utilizeze mai bine toate instrumentele existente, vizând diferite categorii de resortisanți ai țărilor terțe și diferite competențe ale acestora. Acesta este motivul pentru care Comisia va lansa o evaluare

⁴² În 2014 au fost emise doar 13 852 de cărți albastre (chiar mai puțin în anii precedenți) - din care 87 % de către 1 stat membru - și aproximativ 25 000 de permise naționale pentru persoane cu înaltă calificare.

⁴³ Din numărul total de migranți care sosesc în țările OCDE din afara UE, 48 % din cei cu un nivel scăzut de educație aleg o destinație din UE și 68 % din cei cu un nivel ridicat de educație preferă, dintre țările membre ale OCDE, o altă destinație decât Europa.

⁴⁴ COM(2015)550 final.

REFIT⁴⁵ a instrumentelor juridice existente cu privire la migrația legală, în vederea identificării eventualelor neconcordanțe și lacune, precum și pentru a raționaliza și simplifica normele în vigoare. Ca parte a acestui exercițiu, Comisia va aborda, de asemenea, problema evaluării oportunității introducerii unor norme europene specifice pentru furnizorii de servicii internaționale în contextul acordurilor comerciale. Obiectivul general al acestei evaluări va fi acela de a îmbunătăți, pe cât posibil, normele existente, ținând seama de necesitatea de a preveni și combate exploatarea forței de muncă care, după cum a arătat Agenția pentru Drepturi Fundamentale (FRA), s-a dovedit⁴⁶ a fi frecventă în rândul lucrătorilor migranți. În acest sens, Comisia va continua să monitorizeze aplicarea eficientă a acquis-ului UE relevant pentru a asigura protecția drepturilor migranților care lucrează în UE, în special pentru a preveni exploatarea forței de muncă, indiferent de statutul lor juridic.

Comisia va lansa un studiu privind crearea eventuală a unui mecanism la nivelul UE care să vizeze îmbunătățirea transparenței și facilitarea stabilirii legăturilor între potențialii migranți și angajatori. În această privință, unele țări dezvoltate care sunt în concurență cu UE în ceea ce privește atragerea migranților calificați⁴⁷ au trecut recent la un sistem de preselecție cu un „grup de candidați evaluați în prealabil”, urmată de procedurile de admisie reală. Un astfel de sistem se bazează pe cerere (o condiție prealabilă fiind oferta de angajare sau un contract) și se axează pe elemente ale capitalului uman (competențele și calificările persoanei, experiența profesională a acesteia etc.)⁴⁸. Fără a pune la îndoială competența statelor membre de a hotărî numărul de lucrători migranți pe care îi admit, studiul va analiza posibilitatea creării unui mecanism de preselecție care să permită crearea unei rezerve de candidați la care să aibă acces statele membre și angajatorii din UE.

d) Consolidarea cooperării cu principalele țări de origine

Garantarea existenței unor căi legale de migrație este cealaltă fațetă a consolidării readmisiei și returnării persoanelor care nu au drept de ședere. Ambele elemente trebuie să fie incluse pe deplin în discuțiile cu țările terțe, în special cu țările de origine ale migranților, pe tema cooperării pentru o gestionare eficientă a fluxurilor migratorii. Aceasta este abordarea adoptată în dialogurile politice și în cooperarea operațională cu țările terțe în cadrul Abordării globale în materie de migrație și mobilitate (AGMM), în care migrația legală și mobilitatea bine gestionată sunt identificate ca priorități ale politicii externe a UE în materie de migrație și de azil. În cadrul AGMM, UE a semnat în ultimii ani parteneriate pentru mobilitate și programe comune privind migrația și mobilitatea cu mai multe țări din imediata sa vecinătate sau cu țări mai îndepărtate⁴⁹.

⁴⁵ A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei „Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) - Situația actuală și perspective - Tabloul de bord REFIT” (SWD(2015) 110 final), anexat la Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor intitulată „O mai bună legiferare pentru rezultate mai bune - O agendă a UE” (COM(2015)215 final).

⁴⁶ *Forme grave de exploatare prin muncă: lucrătorii care se deplasează în interiorul Uniunii sau care intră în Uniunea Europeană*, la adresa <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

⁴⁷ De exemplu, Canada, Australia și Noua Zeelandă.

⁴⁸ A se vedea, de exemplu, sistemul canadian de „Express Entry” (intrare expres): <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

⁴⁹ Au fost încheiate parteneriate pentru mobilitate cu Iordania, Maroc, Tunisia, Republica Moldova, Capul Verde, Georgia, Armenia și Azerbaidjan. Există programe comune în materie de migrație și mobilitate cu Nigeria și Etiopia.

Se va încerca o cooperare mai strânsă cu țările partenere care au interese comune și sunt dispuse să negocieze angajamente reciproce cu UE și cu statele sale membre, în special în ceea ce privește cooperarea în materie de readmisie. UE ar trebui să propună o gamă mai amplă de mecanisme operaționale și stimulente pentru punerea în aplicare a abordării globale într-un mod mai structurat și mai sistematic, așa cum a făcut-o prin dialogurile la nivel înalt, în cadrul cărora înmulțirea căilor legale de migrație a fost una dintre cererile exprimate cu regularitate de către țările terțe.

În concluziile sale din 18 februarie 2016 privind migrația, Consiliul European a subliniat că în ceea ce privește relațiile cu țările terțe relevante, pachetele de măsuri de stimulare complete și adaptate la fiecare situație care sunt în curs de elaborare în anumite țări pentru a asigura un mecanism eficient de returnare și de readmisie, necesită susținere totală din partea UE și a statelor membre. Comisia și Înalțul Reprezentant/Vicepreședintele Comisiei conduc aceste lucrări, în strânsă cooperare cu statele membre, cu scopul de a propune Consiliului European măsuri de stimulare cuprinzătoare și adaptate, atât pozitive cât și negative, care să cuprindă toate domeniile politice și care să fie utilizate în discuțiile cu țările terțe.

În acest sens, UE, în cooperare cu partenerii africani, se va baza pe concluziile planului de acțiune de la Valletta⁵⁰ care prevede, printre acțiunile posibile în domeniul mobilității și al migrației legale, punerea în comun a ofertelor de migrație legală în UE, inclusiv proiectele pilot care vizează facilitarea recunoașterii calificărilor în anumite sectoare sau profesii, creșterea numărului de burse în cadrul programului Erasmus+ și furnizarea de sprijin pentru măsuri luate înaintea plecării și pentru serviciile publice de ocupare a forței de muncă.

III. CONCLUZIE

Prioritatea stabilită de președintele Juncker, și anume că „*Europa trebuie să gestioneze mai bine migrația, sub toate aspectele sale*” – necesitate izvorâtă fie din imperative umanitare, fie din nevoia de solidaritate sau din provocările pe care le prezintă evoluția demografică și lacunele în materie de competențe – este valabilă mai mult ca niciodată. De aceea, Comisia este ferm hotărâtă să atingă obiectivul important de a elabora o politică europeană integrată, sustenabilă și cuprinzătoare în domeniul migrației.

În acest scop, este necesar ca prezenta comunicare să constituie punctul de plecare pentru o discuție cu privire la subiectele majore abordate. Suntem nevoiți să acționăm pe două planuri: să respectăm cu strictețe și să aplicăm pe deplin cadrul juridic existent, pentru a stabiliza situația actuală și, recunoscând necesitatea de a reforma în viitor arhitectura normelor respective, să acționăm în consecință. Criza actuală a scos în evidență limitele sistemului existent și provocările comune cu care ne confruntăm. Acum, când este nevoie mai mult decât oricând de solidaritate și de acțiune concertată, este nevoie și de reformă. Doar astfel putem dezvolta o politică europeană umană și eficientă în materie de migrație și azil, o politică bazată pe o împărțire echitabilă a responsabilităților. În funcție de reacțiile primite la această comunicare, Comisia va prezenta ulterior propuneri corespunzătoare.

⁵⁰ Reuniunea la nivel înalt de la Valletta, 11-12 noiembrie 2015