

Avizul Comitetului Regiunilor privind Viitorul sistem european comun de azil

(2008/C 172/05)

COMITETUL REGIUNILOR

- subliniază că sarcina de a pune în aplicare legislația europeană privind sistemul european comun de azil le revine în primul rând autorităților locale și regionale și consideră că un sistem comun de azil care să prevadă participarea solidară și responsabilă a fiecărui stat membru în parte va ușura munca autorităților locale și regionale;
- recomandă ca, la nivel național, în cazul în care este nevoie, să se creeze un mecanism prin care instituțiile centrale, regionale și locale să se pună de acord, în așa fel încât să fie realizată o guvernare integrată și pe mai multe niveluri;
- recomandă adoptarea unui regulament european care să vizeze aspectele următoare: recunoașterea reciprocă a protecției acordate, procedurile referitoare la transfer și un statut uniform pentru refugiați și pentru beneficiarii unei protecții subsidiare;
- consideră că extinderea dispozițiilor Directivei 2003/109/CE la persoanele care beneficiază de o formă de protecție internațională reprezintă o măsură esențială în vederea eliminării riscului apariției unor eventuale discriminări și, totodată, un instrument care completează procesul comunitar de armonizare în domeniul azilului;
- recomandă elaborarea unor linii directoare comune pentru derularea de acțiuni prin care, cu largul concurs al colectivităților locale, să se faciliteze accesul solicitanților de azil și al refugiaților la serviciile de asistență socială și medicală și la dobândirea unei locuințe, fiind prevăzute în același timp măsuri de inițiere a unor programe destinate participării la viața comunității locale; recomandă, de asemenea, definirea unor reguli clare și specifice în vederea recunoașterii diplomelor de studii, recalificării profesionale și atestării competențelor, precum și alocarea de fonduri pentru încurajarea muncii refugiaților și/sau dezvoltarea capacităților de gestionare ale acestora;
- consideră necesar, pentru integrarea cu succes a refugiaților, ca ei să aibă sentimentul participării efective la viața comunității din cartierul, orașul și țara de reședință, ca și la viața Uniunii Europene. Participarea la viața politică locală, începând cu dreptul de a vota și de a fi ales în cadrul alegerilor locale, are o mare importanță în planul realității imediate și, totodată, o deosebită valoare simbolică;
- recomandă să se prevadă linii de finanțare și proceduri de ofertare, în scopul consolidării competențelor actorilor de la nivel național și local, punând în mod special accentul pe sfera psihosocialului, precum și pe identificarea și gestionarea situațiilor de vulnerabilitate.

Raportor: Dl Savino Antonio SANTARELLA (IT/UEN-AE), primar al localității Candela

Texte de referință

Cartea verde cu privire la viitorul sistem european comun de azil

COM(2007) 301 final

Propunerea de directivă a Consiliului privind modificarea Directivei 2003/109/CE în vederea extinderii domeniului său de aplicare la beneficiarii unei protecții internaționale

COM(2007) 298 final

Recomandări politice

COMITETUL REGIUNILOR

Rolul autorităților locale și regionale

1. subliniază că sarcina de a pune în aplicare legislația europeană privind sistemul european comun de azil le revine în primul rând autorităților locale și regionale. Pe teritoriile administrate de acestea, sosesc zilnic fluxuri mixte de migranți care includ și solicitanți de azil și este deseori necesară asigurarea de asistență medicală și psihologică pentru cei care au fost supuși abuzurilor fizice și mentale, inclusiv torturii. Pentru aceste servicii, pe care autoritățile locale și regionale și agențiile lor nu totdeauna le furnizează în mod curent, este necesar un sprijin deosebit, în vederea activării unor competențe și structuri adecvate;

2. subliniază că un sistem comun de azil, care să prevadă participarea solidară și responsabilă a fiecărui stat membru în parte, va ușura munca autorităților locale și regionale. În prezent, în anumite state membre, autorităților locale și regionale le revine o responsabilitate prea mare, parțial din cauza lipsei unui sistem comun de azil;

3. atrage atenția asupra faptului că, în lipsa unor proiecte destinate primirii și integrării lor, precum și a unui loc de muncă stabil, chiar și solicitanții de azil recunoscuți ca atare pot deveni victimele exploatării și criminalității, fapt ce poate antrena disfuncții în planul securității și al coeziunii sociale. Prin acordarea posibilității de a lucra contra unei remunerații în timpul desfășurării procedurii de azil, scade riscul și probabilitatea de a se regăsi în situații de exploatare sau criminalitate;

4. recomandă crearea unui sistem în rețea al autorităților locale în fiecare stat, care să ia măsuri de coeziune socială pentru integrarea conștientă a refugiaților, prin derularea de proiecte locale promovate de către aceste autorități locale. În țările membre în care a fost deja testată, prin implicarea comisiilor teritoriale, o astfel de rețea de servicii a redus timpul de examinare a cererilor de azil și a îmbunătățit condițiile de viață ale solicitanților, prin facilitarea integrării acestora în comunitățile locale-gazdă, cu avantaje remarcabile în planul siguranței și al calității vieții;

5. recomandă, așadar, ca diferitele resurse europene, naționale, regionale și locale să se completeze reciproc și să alimenteze în mod corespunzător această rețea de servicii din fiecare stat membru, pentru soluționarea problemelor legate de integrarea solicitanților de azil și refugiaților;

6. recomandă ca, la nivel național, în cazul în care este nevoie, să se creeze un mecanism prin care instituțiile centrale,

regionale și locale să se pună de acord, în așa fel încât să fie realizată o guvernare integrată și pe mai multe niveluri;

7. recomandă ca participarea la sistemul în rețea să se facă pe bază voluntară și susține stabilirea de parteneriate pentru a putea fi distribuite deciziile și responsabilitățile între diferiții actori instituționali, publici și privați, de la nivel local, astfel încât să se ia măsuri de primire și integrare în mod planificat, pe baza potențialului local existent. Aceste parteneriate pot contribui la îmbogățirea cunoștințelor și, implicit, la participarea conștientă a unor actori proveniți din cu totul alte sectoare decât cel al azilului sau care ezită să își asume responsabilități în acest sector;

8. subliniază că un astfel de sistem este în măsură să sprijine instituțiile, întreprinderile, sindicatul, asociațiile din sectorul terțiar, centrele de formare continuă, universitățile și, bineînțeles, autoritățile locale și regionale să își găsească locul în cadrul sistemului, astfel încât fenomenul migrației să fie mai vizibil pentru societate, în ansamblul ei, și să permită fiecăruia să își joace rolul care îi revine, contribuind în mod firesc la atenuarea sau eliminarea eventualelor tensiuni;

Instrumente legislative

Prelucrarea cererilor de azil

9. consideră că, în ceea ce privește aplicarea procedurii de recunoaștere a protecției internaționale, Uniunea Europeană se confruntă cu două exigențe distincte, care nu trebuie să se opună una celeilalte:

— protecția efectivă a solicitanților de azil;

— controlul la frontierele externe;

10. propune ca procedurile de identificare, de admitere pe teritoriu și de acces la procedura de azil să fie armonizate la nivelul UE;

11. solicită elaborarea și testarea unor proceduri comune destinate identificării migranților care să poată fi aplicate în termene precise și să fie însoțite de măsuri specifice, în deplinul respect al drepturilor fundamentale ale omului și al demnității persoanei;

12. în ceea ce privește procedura de examinare a cererilor de protecție internațională, consideră că este de maximă importanță identificarea instrumentelor comune în măsură să garanteze o evaluare uniformă la nivelul fiecărui stat membru, permițând astfel punerea efectivă în aplicare a prevederilor directivelor europene (în special, pe cele ale Directivei 2005/85/CE);

13. propune, de asemenea, să fie organizate periodic stagii de formare, formare continuă și control, precum și întâlniri, schimburi și consultări între factorii responsabili cu examinarea cererilor de protecție internațională;

14. recomandă să fie pus la punct un program de formare și formare continuă la nivel european, destinat unităților de protecție a frontierelor și forțelor poliției de frontieră;

15. recomandă înființarea și întreținerea unor servicii de asistență și de orientare pentru cetățenii străini care solicită protecție internațională, pe lângă punctele frontaliere de tranzit (aeroportuare, maritime și terestre) și în zonele de acces;

Condiții de primire a solicitanților de azil

16. apreciază că, în ceea ce privește detenția solicitanților de azil, este bine să se sublinieze că aceștia nu pot fi reținuți doar pentru a le fi examinată cererea de protecție. Restricțiile impuse libertății de circulație trebuie să acționeze, eventual, doar pe durata procedurilor de identificare, care urmează, la rândul lor, să fie supuse unei proceduri de armonizare;

17. solicită ca Uniunea Europeană să adopte o carte care să reglementeze statutul solicitanților de protecție internațională supuși unei restrângeri a libertății de circulație;

18. este de părere că mișcările secundare în interiorul Uniunii Europene se datorează în principal situației economice diferite și atitudinii adoptate față de solicitanții de azil în statele membre;

19. consideră necesară, prin urmare, elaborarea unui studiu care să reunească experiențe din toate statele membre, cu privire la integrarea profesională, socială și în materie de locuință din ultimii ani;

20. își propune să atașeze prezentului aviz o anexă care să cuprindă cele mai bune practici în aceste domenii, introduse în colaborare cu autoritățile locale și regionale europene;

21. recomandă ca, în privința serviciilor furnizate de către autoritățile locale și regionale, să se treacă de la conceptul de „asistență materială” la cel de „primire integrată” (care presupune servicii de asistență și de orientare individuale, precum și inițierea unor parcursuri de integrare socială și economică);

Acordarea protecției

22. amintește că noțiunea de protecție internațională este încă strâns legată de definiția strictă a termenului de „refugiat”, așa cum a fost consacrată aceasta în articolul 1 al Convenției de la Geneva, deși, din 1951 până astăzi, contextul internațional a suferit schimbări profunde, determinând totodată modificări ale profilului persoanelor aflate în căutarea unei protecții internaționale și care, din ce în ce mai des, nu mai fug din calea persecuțiilor individuale, ci doresc să scape din situații de violență generalizată și conflict armat; în plus, condițiile de mediu și de trai joacă un rol din ce în ce mai important;

23. remarcă faptul că, date fiind cele precizate anterior, merită a fi pe deplin aprobate prevederile Directivei

2004/83/CE, prin care se definește și se armonizează protecția subsidiară ce se impune a fi acordată celor care nu pot fi considerați „refugiați” în sensul Convenției de la Geneva. Această protecție trebuie considerată complementară statutului de refugiat, și nu o protecție subordonată, inferioară sau de rang secund;

24. apreciază, în consecință, efortul depus de Comisia Europeană pentru a prezenta, în linii mari, condițiile pe care trebuie să le îndeplinească beneficiarul unei protecții subsidiare, acest demers completând și lărgind sfera de aplicare a prevederilor Convenției de la Geneva;

25. subliniază că această nouă interpretare a deciziilor comunitare permite definirea a două forme de protecție internațională (protecția refugiatului și protecția subsidiară), fapt care duce la creșterea numărului de beneficiari potențiali;

26. insistă ca ambele forme de protecție internațională acordate de un stat membru să fie recunoscute, prin reciprocitate, de toate celelalte state ale Uniunii Europene;

27. recomandă să se prevadă posibilitatea transferului de responsabilitate de la un stat membru la altul, atunci când beneficiarul unei protecții internaționale își schimbă reședința, stabilindu-se într-un alt stat, fiind garantată pe această cale (și în mod direct controlată și monitorizată) libera circulație pe teritoriul Uniunii Europene;

28. consideră necesar ca Uniunea Europeană să își creeze instrumente (normative și operaționale) care să permită o intervenție în cazurile în care nu se poate recurge la îndepărtarea de pe teritoriul comunitar;

Chestiuni transversale

Un răspuns adecvat în cazul persoanelor vulnerabile

29. consideră că gradul de vulnerabilitate trebuie identificat pe baza trăsăturilor specifice și experienței fiecărei persoane, exceptând anumite categorii de persoane pentru care trebuie luate automat măsuri de primire și ocrotire specifice (de exemplu, minorii neînsoțiți, femeile care însoțesc o persoană refugiată sau care se alătură acesteia ulterior, respectiv femeile refugiate, persoanele cu handicap fizic sau mental), a căror situație specială trebuie luată în considerare în mod corespunzător în procedurile aplicate și deciziile luate (de exemplu, respectarea vieții private și familiale sau reintregirea familiei);

30. atrage atenția asupra faptului că, mai ales în ceea ce le privește pe victimele actelor de tortură, măsurile de sprijinire și reabilitare pot fi nepotrivite în condițiile în care:

— nu sunt însoțite de acțiuni specifice, care să vizeze asigurarea primirii, ocrotirii și inserției sociale și economice;

— vin, în exclusivitate, din partea unor structuri specializate, care nu au legătură cu serviciile de securitate socială de la nivel național sau local și nici cu alte programe sau servicii destinate solicitanților de azil și refugiaților;

31. recomandă, prin urmare, ca, în procesul de instituire a unui sistem comun de azil, să fie prevăzută o dezbatere amplă și structurată, destinată definirii unor standarde comune de identificare a diferitelor cazuri de vulnerabilitate;

32. propune ca instrumentele pe care Uniunea Europeană le va elabora în scopul sprijinirii activității diversilor actori implicați în sistemul de acordare a azilului (linii directe, manuale, programe de formare etc.) să includă aspecte și indicatori specifici, pentru a facilita identificarea situațiilor de vulnerabilitate, care vor fi astfel mai ușor de gestionat;

33. consideră esențial ca, în vederea identificării cazurilor de vulnerabilitate și acordării de servicii de îngrijire personalizate, să fie luată în considerare consolidarea competențelor serviciilor locale de securitate socială. În acest sens, recomandă ca Uniunea Europeană să intervină, fie prin alocarea de resurse pentru derularea de programe specifice de dezvoltare a capacităților, fie prin promovarea programelor de formare și formare continuă în statele membre;

Integrare

34. subliniază că integrarea este un proces care își propune în principal ca refugiatul să dobândească un anumit grad de autonomie. Procesul de integrare se desfășoară pe mai multe niveluri paralele de inserție (profesional, social și în materie de locuință) și etape (familiarizarea cu zona, accesul la servicii, participarea);

35. consideră esențial ca, luând în considerare dificultățile prin care pot trece migrații aparținând celei de-a doua generații în diferite părți din Europa, în cadrul politicii de integrare, refugiații (în acest caz special) să nu mai fie considerați „străini” sau „oaspeți”, ci, plecând de la principiul că aceștia recunosc și respectă valorile și legislația în vigoare a țării-gazdă, să nu se încerce îndepărtarea lor de culturile de proveniență;

36. consideră necesar, pentru integrarea cu succes a refugiaților, ca ei să aibă sentimentul participării efective la viața comunității din cartierul, orașul și țara de reședință, ca și la viața Uniunii Europene. Participarea la viața politică locală, începând cu dreptul de a vota și de a fi ales în cadrul alegerilor locale, are o mare importanță în planul realității imediate și, totodată, o deosebită valoare simbolică;

37. apreciază că dezvoltarea acestei conștiințe a apartenenței începe din mediul școlar și că programele de primire și integrare a elevilor și studenților refugiați se pot dezvolta ca parte organică a învățământului școlar și universitar din statele membre;

38. recomandă:

— elaborarea unor linii directe comune pentru derularea de acțiuni prin care, cu largul concurs al colectivităților locale, să se faciliteze accesul solicitanților de azil și refugiaților la serviciile de asistență socială și medicală și la dobândirea unei locuințe, fiind prevăzute, în același timp, măsuri de inițiere a unor programe destinate participării la viața comunității locale;

— definirea unor reguli clare și specifice în vederea recunoașterii diplomelor de studii, recalificării profesionale și atestării competențelor;

— alocarea de fonduri pentru încurajarea muncii refugiaților și/sau dezvoltarea capacităților de gestionare ale acestora, inclusiv prin facilitarea implicării acestora în activitățile de producție deja existente pe plan local;

Punere în aplicare — măsuri de însoțire

39. propune definirea de norme privind procedurile comune de identificare a cetățenilor țărilor terțe solicitanți ai unei protecții internaționale;

40. propune elaborarea de programe structurate de formare/formare continuă destinate unităților de protecție a frontierelor și forțelor de poliție, ONG-urilor, organismelor însărcinate cu examinarea cererilor de azil, serviciilor de securitate socială și celor medicale, administrațiilor locale și conducătorilor instituțiilor naționale;

41. sugerează crearea unor posibilități de întâlnire și schimb de experiență, cum ar fi o conferință europeană „plenară” pe tema azilului, conferințe regionale și un program de schimb de personal, un fel de program Erasmus destinat celor care își desfășoară activitatea în domeniul azilului;

42. încurajează o mai bună coordonare între statele membre cu privire la anumite chestiuni privind azilul;

43. recomandă adoptarea de către statele membre a unui regulament european care să armonizeze recunoașterea reciprocă a protecției acordate și procedurile de transfer și care să acorde un statut uniform refugiaților și beneficiarilor unei protecții subsidiare;

44. consideră esențiale diversificarea și dezvoltarea unor instrumente de consultare a diferiților actori, interlocutori-cheie în procesul de punere în practică a unui sistem comun de azil: instituții naționale, administrații locale, forțe de poliție și ONG-uri;

45. recomandă să se prevadă linii de finanțare și proceduri de ofertare, în scopul consolidării competențelor actorilor la nivel național și local, punând în mod special accentul pe sfera psihosocialului, precum și pe identificarea și gestionarea situațiilor de vulnerabilitate;

Solidaritate și împărțirea sarcinilor

Solidaritate financiară

46. întâmpină cu satisfacție programul-cadru privind solidaritatea și gestionarea fluxurilor de migrație pentru perioada 2007-2013, prezentat de Comisia Europeană; este vorba despre un program multianual care propune patru piloni și fondurile aferente, pentru o abordare structurată a problematicii complexe a fenomenului migrației. Își exprimă satisfacția mai ales pentru cea mai nouă versiune a Fondului european pentru refugiați (FER) pentru perioada 2008-2013 și pentru Fondul european de repatriere pentru refugiați, care corespund exigențelor autorităților locale cu privire la solicitanții de azil și la refugiați;

47. consideră că armonizarea standardelor procedurale, de primire, de integrare și de participare la viața comunităților locale reprezintă principalul element de descurajare în ceea ce privește mișcările secundare ale solicitanților sau beneficiarilor unei protecții internaționale pe teritoriul Uniunii Europene;

48. subliniază că efortul cel mai mare dedicat realizării acestei armonizări constă în instituirea unui sistem european de azil eficient, instrument absolut necesar pentru o împărțire judicioasă a responsabilităților și competențelor între toate statele membre ale Uniunii Europene;

49. amintește că îndeplinirea unui asemenea obiectiv presupune angajarea unor resurse economice, umane și de timp însemnate, dar consideră acest lucru absolut necesar pentru punerea la punct a unui model de intervenție care să poată rezolva situațiile de criză ale gestionării fluxurilor mixte de migrație, care se ivesc pe întreg teritoriul Uniunii Europene;

50. subliniază faptul că, în vederea realizării acțiunilor de mai sus și asigurării eficacității acestora la nivelul statelor membre, este important ca resursele destinate politicilor europene în materie de azil să fie constituite dintr-o cotă care să fie gestionată la nivel comunitar și din cote ce vor reveni fiecărui stat membru în parte;

51. recomandă așadar ca statele în care numărul cererilor de azil este în creștere ori se păstrează constant de-a lungul timpului, precum și statele de graniță, să poată primi un sprijin financiar direct proporțional cu acțiunile care vor fi întreprinse. Instituirea unui sistem comun de azil va necesita resurse economice importante și, mai ales pe parcursul primilor cinci ani, se va face simțită nevoia unei derogări de la regula care precizează că finanțarea comunitară este complementară celei naționale;

52. solicită, în această ordine de idei, să se aibă în vedere o programare judicioasă și articulată a resurselor financiare europene, pe baza unor linii de finanțare la care să se poată face apel în vederea desfășurării unor acțiuni dedicate în special formării, schimbului de personal și participării partenerilor locali la procesul european de consultare;

53. recomandă, de asemenea, să fie prevăzute resurse adecvate pentru ca țările intrate recent în Uniunea Europeană și statele membre cu mai puțină experiență în domeniul migrației să fie sprijinite prin finanțări suplimentare, destinate acoperirii eventualelor curenți structurale de la nivel național. Într-un asemenea context, devine inutilă conceperea unor programe de reinstalare pe teritoriul Uniunii Europene;

Extinderea domeniului de aplicare al Directivei 2003/109/CE la beneficiarii unei protecții internaționale

54. salută cu entuziasm propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei precedente, 2003/109/CE, și de extindere a domeniului său de aplicare la persoanele în cazul cărora a fost recunoscută protecția internațională (refugiați sau beneficiari ai unei protecții subsidiare);

55. consideră că extinderea dispozițiilor Directivei 2003/109/CE la persoanele care beneficiază de o formă de

protecție internațională reprezintă o măsură esențială în vederea eliminării riscului apariției unor eventuale discriminări și, totodată, un instrument care face parte integrantă din procesul comunitar de armonizare în domeniul azilului;

56. consideră esențial să se prevadă posibilitatea, pentru beneficiarul unei protecții internaționale, de a obține statutul de rezident pe termen lung în statul membru în care i-a fost recunoscută protecția, ca și pe cea de a își exercita dreptul de ședere într-un al doilea stat membru;

57. subliniază faptul că acordarea unei forme de protecție internațională trebuie să constituie un element obligatoriu al evaluării consecințelor pierderii eventuale a statutului de rezident pe termen lung;

58. prin urmare, susține măsurile care, în propunerea de directivă în discuție, sunt menite să pună accentul pe respectarea principiului nereturnării (care se opune repatrierii forțate a unei persoane într-o țară în care viața sau libertatea sa ar fi primejduite), ca și pe punerea lui efectivă și deplină în practică, în conformitate cu legislația comunitară și internațională. În măsura în care există totuși restricții suplimentare în ceea ce privește returnarea și expulzarea, acestea sunt respinse;

59. în virtutea respectării aceluiași principiu al nereturnării, consideră că este esențial ca autoritățile dintr-un al doilea stat membru să aibă cunoștința de fapt că un rezident pe termen lung, care dorește să locuiască pe teritoriul statului respectiv, a obținut deja protecție internațională într-un alt stat membru. Această dispoziție este fundamentală în vederea garantării continuității protecției, în cazul în care nevoia de protecție internațională persistă;

60. consideră, într-adevăr, necesar ca, atunci când autoritățile naționale responsabile cu recunoașterea și retragerea protecției internaționale sunt altele decât cele care se ocupă de recunoașterea și retragerea statutului de rezident pe termen lung, să se țină seama neapărat de „situația anterioară în materie de protecție”;

61. întâmpină cu satisfacție dispozițiile menite să garanteze aplicarea pe deplin a condițiilor prevăzute pentru exercitarea dreptului de sejur într-un al doilea stat membru, în special a celor în favoarea beneficiarilor unei protecții internaționale, cu statut de rezident pe termen lung;

62. recomandă, în sfârșit, adoptarea la nivel comunitar a unei reglementări uniforme cu privire la acordarea autorizației de ședere într-un al doilea stat membru (din motive familiale sau în vederea ocupării unui loc de muncă) pentru refugiați și pentru beneficiarii unei protecții subsidiare, reglementare care să permită mai ales transferul de responsabilitate pentru protecția internațională acordată de la un stat membru la altul.

Bruxelles, 9 aprilie 2008

Președintele
Comitetului Regiunilor
Luc VAN DEN BRANDE