



Bruxelles, 22 noiembrie 2019  
(OR. en)

14364/19

**LIMITE**

**JAI 1228  
ASIM 144  
RELEX 1095**

**NOTĂ**

---

Sursă:	Președinția
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți / Consiliul
Subiect:	Calea de urmat pentru politica UE în domeniul migrației și al azilului – rezultatele discuțiilor – Raport al președinției

---

Dezbaterea cu privire la viitorul politicii UE în domeniul migrației și al azilului a fost lansată în cadrul reuniunii informale a Comitetului strategic pentru imigrație, frontiere și azil (CSIFA) și în cadrul reuniunii informale a miniștrilor justiției și afacerilor interne, care au avut loc la Helsinki în iulie 2019. De atunci, discuțiile au continuat în cadrul mai multor organisme ale Consiliului, în special în cadrul CSIFA, al Grupului de lucru la nivel înalt pentru azil și migrație, precum și al Grupului de lucru pentru integrare, migrație și expulzare. Elementele mai detaliate ale discuțiilor sunt cuprinse în documentele de dezbatere care au fost produse pentru diferitele reuniuni; documentele-cheie sunt enumerate în anexa la prezentul raport. Raportul include numai o selecție a aspectelor abordate în cadrul dezbaterii, reflectând alegerea președinției a aspectelor-cheie care urmează să fie continuate în ciclul legislativ 2019-2024.

***O mai bună coerență a politicilor este esențială pentru atingerea obiectivelor noastre***

Pregătirea cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027 și numirea noii Comisii reprezintă o ocazie de a consolida coerența politicilor, astfel încât să se dezvolte o **abordare la nivelul întregii administrații** în ceea ce privește migrația, care să includă luarea în considerare a cauzelor profunde ale acesteia. Integrarea obiectivelor legate de migrație în cele ale altor domenii de politică presupune o încercare atentă de a găsi un echilibru, însă aceasta este necesară pentru a depăși provocările existente și viitoare și pentru a valorifica oportunitățile legate de migrație.

În parteneriatele cu țările și regiunile de origine și de tranzit relevante, UE ar trebui să **se bazeze pe punctele sale forte** și să fie un partener fiabil și credibil, iar ambele calități necesită coerența politicilor. În ultimii ani, UE și statele membre și-au dezvoltat și extins instrumentele și cadrele pentru cooperarea în domeniul migrației cu partenerii externi. Aceste instrumente îmbunătățite ar trebui să ne consolideze capacitatea de a construi **parteneriate echilibrate, durabile și reciproc avantajoase**. În special, în acest context, parteneriatele globale bazate pe relația de la egal la egal cu continentul variat al Africii și cu țări-cheie de origine și de tranzit din Orientul Mijlociu și Asia rămân esențiale.

Aceste parteneriate ar trebui să urmărească **realizarea de progrese în ceea ce privește prioritățile noastre politice într-un mod eficient, durabil și coerent**, inclusiv prevenirea migrației neregulate și a strămutării forțate și consolidarea cooperării în materie de returnare și readmisie. Abordarea la nivelul întregii administrații ne impune să ținem seama de circumstanțele individuale ale fiecărei țări și regiuni partenere, precum și de relațiile și interesele relevante mai ample ale UE atunci când se ia în considerare **utilizarea stimulentei și a efectului de levier**. Trebuie să identificăm modalități concrete de a sprijini și încuraja țările partenere în direcția unei mai bune cooperări în materie de readmisie. UE ar trebui să continue să promoveze **partajarea responsabilității la nivel mondial** și să dezvolte parteneriate la nivel bilateral, regional și mondial. Cooperarea cu Uniunea Africană și cu Organizația Națiunilor Unite a generat rezultate pozitive și ar trebui promovată în continuare.

Procesul nostru de elaborare a politicilor poate beneficia, de asemenea, de pe urma unei baze de informații mai ample și a unui **nivel** mai ridicat **de conștientizare a situației**. Utilizarea sistematică a **previziunilor și a metodelor prospective**, precum și **abordarea la nivelul întregii rute** ar trebui explorate și dezvoltate în continuare, astfel încât politicile noastre să poată fi bazate pe dovezi și orientate spre viitor într-o mai mare măsură, în timp ce beneficiem de cunoștințele partenerilor noștri și împărtășim cunoștințele noastre cu aceștia. Abordarea la nivelul întregii rute implică analizarea diferitelor rute dintr-o perspectivă largă, precum și studierea modelelor și a profilurilor de-a lungul întregii rute din țările de origine prin țările de tranzit către UE, contribuind astfel la o înțelegere cuprinzătoare a dinamicii rutelor, inclusiv a respectivelor cauze profunde ale migrației neregulate.

**Rolul agențiilor UE este esențial** pentru promovarea în practică a coerenței politicilor, cu condiția ca mandatele lor respective să fie echilibrate, schimbul de informații să fie eficient, iar acțiunile să fie **coordonate** în mod corespunzător. În special, mandatul amplu și propunerea de creștere a resurselor Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex) reprezintă o sarcină importantă în următorii ani în ceea ce privește realizarea de sinergii și evitarea suprapunerilor cu alte acțiuni la nivelul UE și la nivel național. Există, de asemenea, o nevoie urgentă de a transforma Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO) într-o nouă agenție a Uniunii Europene pentru azil, care ar trebui să fie adaptată pentru a răspunde nevoilor actuale prin noi sarcini și resurse și flexibilitate sporite, evitând, în același timp, încălcarea competențelor executive ale statelor membre.

***Răspunsul UE la oportunitățile și provocările pe care le prezintă migrația trebuie să fie legitim, echitabil și credibil, inclusiv pentru observatorii externi***

Găsirea unui răspuns adecvat la deficiențele evidențiate de recenta criză a migrației este o sarcină critică pentru UE și statele sale membre. Există un apel ferm ca UE să dea dovadă de **calități de lider la nivel mondial prin furnizarea de protecție internațională** celor care au nevoie de aceasta, asigurând, în același timp, un control eficace al frontierelor sale externe, promovând migrația sigură și ordonată și contribuind astfel la creșterea **sentimentului de securitate** în rândul tuturor rezidenților. Succesul nostru are consecințe directe asupra modului în care UE este percepută de propriii săi cetățeni, precum și de comunitatea internațională.

Este extrem de important ca **UE să aibă o poziție unitară**, chiar și atunci când sunt implicați numeroși actori. **Discursul** privind migrația are consecințe incontestabile nu numai asupra modului în care UE este percepută ca o comunitate din exterior, ci și pentru **rezultatele integrării** resortisanților țărilor terțe care își au reședința în statele membre. Nu ar trebui făcute compromisuri în ceea ce privește imaginea publică a UE ca apărător al statului de drept și al respectării drepturilor omului.

**Retorica pe care o folosim în procesul nostru de elaborare a politicilor** este la fel de relevantă, iar acest lucru se reflectă în dezbaterile privind **Regulamentul Dublin**. Există o înțelegere comună a faptului că sistemul actual nu este adecvat pentru a asigura o distribuție echitabilă a solicitanților de azil între statele membre. În cadrul reformării sistemului, structura dezbaterii se conturează în mod diferit atunci când luăm actualul sistem cu dezechilibrele sale ca punct de plecare și introducem o nouă componentă corectivă decât atunci când vizăm o revizuire mai cuprinzătoare a sistemului cu criterii fundamentale de distribuție mai echilibrate, care să prevină supraîncărcarea constantă a oricărui stat membru. Aceasta nu invalidează, în nicio privință, concluzia clară conform căreia se impune în continuare un mecanism de criză pentru sprijinirea statelor membre aflate sub presiune specifică, pe baza unei abordări globale și eficiente pentru gestionarea situației. În cele din urmă, o dezbaterie echilibrată trebuie să se bazeze pe **date cuprinzătoare**: trebuie să știm unde se află presiunile, atât în ceea ce privește primele intrări, cât și deplasările secundare.

Credibilitatea noastră față de partenerii din țările terțe depinde și de acțiuni concrete: partajarea responsabilității la nivel mondial prin intermediul **relocării și al căilor complementare ar trebui intensificată**, iar un număr cât mai mare de state membre ar trebui să depună eforturi în acest sens. Primul Forum global privind refugiații din decembrie va oferi ocazia de a demonstra un angajament concret în ceea ce privește partajarea responsabilității pentru situațiile refugiaților cu țările-gază. De asemenea, capacitatea de a ne asuma în comun sarcina de a asigura **buna funcționare a sistemului nostru comun de azil**, inclusiv în perioade de criză, va oferi un semnal pozitiv în această privință.

În același timp, potențialul și oportunitățile care derivă din **volumele actuale ridicate de migrație legală către statele membre** în scopuri diferite precum munca și studiile ar trebui ulterior valorificate în cooperarea noastră cu țările partenere. Un exercițiu de bilanț la nivelul UE ar putea fi un prim pas adecvat în acest sens.

***Avem nevoie de o adaptare atentă a celor mai bune instrumente pentru a promova convergența între statele membre***

În domeniul migrației și al azilului, există un cadru legislativ amplu al UE, iar toate activitățile viitoare ar trebui să reflecte **lecțiile învățate din punerea în aplicare a acquis-ului actual**. Cu cât statele membre au impresia că legislația UE răspunde nevoilor lor concrete și ține seama de realitățile lor administrative, cu atât este mai probabil ca punerea în aplicare a acesteia să aibă succes. Trebuie să ne implicăm într-o discuție continuă cu privire la cele mai bune modalități de a garanta că normele și procedurile convenite de comun acord produc valoarea adăugată scontată la nivelul UE.

În domeniul **migrației legale**, ca urmare a verificării adecvării <sup>1</sup> publicate de Comisie, ar trebui să analizăm **modul în care putem valorifica pe deplin acquis-ul amplu care este în vigoare**. Mai exact, directivele ambițioase adoptate în ultimii ani ar trebui să se reflecte într-o creștere clar perceptibilă a atractivității UE, acest lucru necesitând un angajament din partea statelor membre în ceea ce privește asigurarea unei bune funcționări a sistemelor UE, precum și eforturi adecvate la nivelul UE în furnizarea informațiilor necesare către părțile interesate relevante din țările terțe. Ar trebui să se acorde o atenție deosebită valorificării depline a beneficiilor generate de dispozițiile ambițioase privind mobilitatea în interiorul UE. Un aspect important, care este necesar pentru a maximiza potențialul pe care îl are migrația legală pentru dezvoltarea și creșterea economică a UE, va fi promovarea integrării cu succes a migranților în societățile gazdă.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en)

Lucrările privind reforma **sistemului european comun de azil** vor continua. Acestea vor primi un nou impuls datorită viitorului „nou pact privind migrația și azilul” al Comisiei, care își propune să consolideze abordarea cuprinzătoare în domeniul migrației prin analizarea frontierelor externe, a sistemelor de azil și de returnare, a spațiului Schengen de liberă circulație, precum și prin colaborarea cu partenerii noștri din afara UE. Între timp, un element care s-a dovedit util a fost acela de a reveni la **principiile de bază** ale sistemului comun de azil și de a ne întreba **ce trebuie să fie armonizat** pentru a crea un sistem funcțional, capabil să asigure încrederea în rândul statelor membre și să răspundă nevoilor noastre atât în perioade de presiune ridicată a migrației, cât și în perioade de presiune normală. Elementul-cheie pare a fi existența unor **proceduri eficiente** care să acopere toate circumstanțele, inclusiv utilizarea unor proceduri accelerate în toate statele membre. **Monitorizarea** eficace a punerii în aplicare a acquis-ului este la fel de importantă și are un caracter complementar pentru reformă. Pe lângă armonizarea realizată prin legislație, ar trebui luate în considerare o serie de **stimulente** financiare și de altă natură pentru a promova convergența între statele membre, optând totodată pentru abordări flexibile, ori de câte ori acest lucru este necesar.

În domeniul **gestionării frontierelor**, au fost adoptate regulamente ambițioase în anii precedenți, iar **punerea lor în aplicare în timp util** reprezintă o sarcină majoră pentru viitorul apropiat, necesitând cooperare, coordonare și o alocare corespunzătoare a resurselor, atât la nivel național, cât și la nivelul UE.

De exemplu, un domeniu în care practicile statelor membre diferă foarte mult și în care coordonarea lipsește îl reprezintă **sprijinul pentru reintegrare acordat persoanelor returnate**, iar acest lucru poate genera rezultate mai puțin bune atât la nivel individual, pentru persoanele returnate, cât și pentru comunitățile gazdă și, prin urmare, pentru eficacitatea globală a politicii noastre. Atunci când se ia în considerare orice măsură de promovare a convergenței, trebuie să se acorde atenția cuvenită pentru a nu se pierde avantajele abordărilor naționale și pentru a nu crea o uniformizare la un nivel inferior. Coordonarea eficace a activităților și învățarea reciprocă pot contribui la realizarea de progrese.

## ***Actualizarea metodelor noastre de lucru contribuie la îmbunătățirea rezultatelor politicilor***

Începutul noului ciclu instituțional reprezintă o bună ocazie de a reexamina modul în care lucrăm. O mai mare coerență a politicilor necesită **dezbatere deschise** și schimburi de informații eficiente în cadrul organismelor Consiliului și între acestea. Președinția finlandeză a avut experiențe pozitive în ceea ce privește combinarea reuniunilor grupurilor de lucru ale Consiliului sau invitarea delegațiilor din alte grupuri de lucru să participe la reuniuni, atunci când ordinea de zi a justificat acest lucru. Discuția privind legăturile dintre migrație și comerț a arătat că schimburile transsectoriale sunt utile în activitățile noastre în direcția realizării obiectivelor comune.

**Formatul discuțiilor** poate avea un impact semnificativ: reuniunile formale ar trebui completate în mod regulat prin abordări inovatoare, cum ar fi seminare de politică, ateliere și sesiuni de *brainstorming*, în timp ce cunoștințele specializate ale grupurilor de reflecție, ale mediului academic și ale organizațiilor internaționale ar trebui să fie, de asemenea, valorificate. Ar putea fi utile unele modificări ale metodelor de lucru, în special în cazul în care subiectele sunt controversate. Progresele tehnologice, inclusiv posibilitatea organizării de videoconferințe, ar trebui, de asemenea, valorificate pe deplin pentru a permite organizarea unor reuniuni mai eficiente.

**Noul format al grupului consilierilor pentru justiție și afaceri interne**, lansat în septembrie 2019, permite tuturor statelor membre să facă schimb de informații cu privire la situația migrației. Acesta oferă posibilitatea identificării unor chestiuni strategice care pot fi abordate mai în detaliu la nivelul UE și contribuie la obiectivul unei cunoașteri a situației și al unei viziuni prospective mai avansate.

În cele din urmă, există un potențial neexploatat în ceea ce privește **schimbul de practici naționale** – atât cele de succes, cât și cele problematice – și lecțiile învățate. Această metodă de lucru este adesea subestimată în contextul UE. Întrucât condițiile administrative, judiciare și societale diferă de la un stat membru la altul, o mai bună înțelegere reciprocă aduce beneficii clare. Acest lucru este deosebit de relevant în contextul procedurilor legate de azil, inclusiv în ceea ce privește legătura cu returnarea, în care sporirea eficienței este esențială pentru asigurarea unui sistem funcțional.

## List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions

<b>Subject</b>	<b>Meeting</b>	<b>Reference number</b>
<b>Which way forward for EU migration and asylum policy?</b>	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
<b>Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension</b>	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
<b>Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum</b>	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
<b>Evidence-based and forward-looking migration policies</b>	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
<b>Migration and trade</b>	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
<b>Better coordination of reintegration support in third countries</b>	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
<b>Policies and tools to enhance readmission cooperation</b>	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
<b>Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward</b>	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19