

# O MAI BUNĂ PROTECȚIE A REFUGIAȚILOR ÎN CADRUL UE ȘI LA NIVEL GLOBAL



Propunerile UNHCR pentru restabilirea încrederii printr-o gestionare mai bună, parteneriate și solidaritate

# SUMAR

*Uniunea Europeană (UE) are nevoie de o abordare curajoasă, imaginativă și funcțională pentru a depăși fragmentarea și a gestiona fluxurile de refugiați în mod eficient și în conformitate cu legislația internațională. Prezentul document oferă o viziune a modului în care acest lucru poate fi realizat atât în cadrul UE, cât și la nivel global.*

Anul trecut a fost unul excepțional pentru Europa, întrucât peste un milion de refugiați și migranți au făcut călătorii periculoase de traversare a Mării Mediterane, în căutarea siguranței. În pofida indicatorilor ce arătau creșterea numărului de persoane care ajungeau în Europa, proporțiile acestei creșteri au luat numeroase țări din Europa pe nepregătite, instalându-se haosul. Capacitatea statelor membre și a Sistemului European Comun de Azil (SECA) au fost serios puse la încercare. Unele țări precum Austria, Germania, Grecia, Italia și Suedia au fost mai afectate decât altele. În rândul statelor membre UE au apărut răspunsuri fragmentate. Unele au luat măsuri pentru a restricționa accesul refugiaților și migranților la teritoriul și pentru a transfera responsabilitatea asupra țărilor vecine. Deși numeroase țări au făcut eforturi să primească refugiați, lipsa unui răspuns comun la nivelul UE a condus la apariția unor dileme politice aparent de nerezolvat. Aceasta a dus la dificultăți operaționale serioase, agravând situația deja precară a refugiaților și a migranților sosiți în UE.

În ultimii doi ani, la nivel global, numărul persoanelor silit să-și părăsească domiciliul a fost în creștere, inclusiv din țări aflate în vecinătatea Europei. Este esențială identificarea unor soluții politice la conflictele care forțază oamenii să fugă, iar Europa trebuie să fie mai implicată în acest sens. Mai mult, țările care primesc cei mai mulți refugiați trebuie să beneficieze de sprijin predictibil pentru a-i proteja, asista și a le oferi soluții acestora. Având în vedere această realitate, este important să se investească în stabilizarea situației din aceste țări. În același timp, Europa trebuie să fie pregătită să primească în continuare refugiați pe teritoriul său, pregătind planuri pentru situații de urgență și implementând un sistem de azil eficient și mai bine gestionat. Extinderea căilor sigure de sosire a refugiaților în Europa ar putea constitui și alternative realiste și semnificative pentru traficul de persoane și fluxurile ilegale.

Liderii mondiali au recunoscut necesitatea unei abordări umane, bine gândite și cuprinzătoare pentru gestionarea strămutării, odată cu adoptarea Declarației de la New York privind Refugiații și Migranții, în 19 septembrie 2016. Este momentul ca UE, plecând de la această Declarație, să revitalizeze angajamentele sale, nu doar între statele membre UE, ci și cu țările de origine, tranzit și refugiu. O abordare comună, principială și, pragmatică pentru a gestiona refugiații și migranții este posibilă și ușor de realizat în cadrul UE. În documentul de față, UNHCR prezintă o viziune de realizare a acestui lucru în viitor, printr-o politică globală în materie de azil și refugiați, reflectată deopotrivă în dimensiunile internă și externă ale UE. Propunerile exprimate în document pot facilita dezvoltarea pe termen mai lung a unor măsuri coerente la nivelul UE pentru a aborda și răspunde eficient fluxurilor de persoane. Există un precedent puternic pentru acest tip de gândire creativă și constructivă în Europa – vizibilă mai ales la constituirea Uniunii Europene, care a fost fondată pe baza principiilor de respectare a drepturilor fundamentale, de responsabilitate, solidaritate și încredere.



© UNHCR  
Decembrie 2016

Fotografii copertă:  
© UNHCR /  
M. Henley,  
I. Pavicevic,  
R. Kostrzynski (2x),  
M. Foissat,  
H. Davies,  
A. Zavallis,  
G. Welters,  
J. Bävman,  
B. Loyseau



Versiunea autentică a documentului este cea  
în limba engleză (disponibilă pe Refworld la:  
<http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>)

# UNHCR PROPUNE:

## 1

### **O UNIUNE EUROPEANĂ CARE SE IMPLICĂ**

dincolo de frontiere, pentru a proteja, asista și a găsi soluții prin:

- ✓ Dezvoltarea unor sisteme de azil durabile
- ✓ Susținerea operațiunilor umanitare funcție de necesități
- ✓ Adoptarea abordării asistenței orientate către dezvoltare
- ✓ Extinderea oportunităților pentru căi sigure
- ✓ Dezvoltarea unei abordări comune, reglementate a migrației

## 2

### **O UNIUNE EUROPEANĂ PREGĂTITĂ**

să răspundă unor potențiale viitoare sosiri ale unui număr semnificativ de persoane prin:

- ✓ Evaluare și planificare
- ✓ Capacitate de intervenție la nivel național și al UE
- ✓ Mecanisme de coordonare

## 3

### **O UNIUNE EUROPEANĂ CARE PROTEJEAZĂ**

printr-un sistem de azil comun și bine gestionat, care asigură acces la teritoriu, și care include:

- ✓ Un sistem comun de înregistrare
- ✓ Prioritizarea reunificării familiei
- ✓ Proceduri accelerate și simplificate pentru determinarea statutului de refugiat
- ✓ O abordare comună pentru minorii neînsoțiți și copiii separați
- ✓ Un mecanism de distribuție pentru statele membre aflate în situații de presiune
- ✓ Stimulente pentru respectarea noului sistem
- ✓ Un sistem de returnare eficient

## 4

### **O UNIUNE EUROPEANĂ CARE INTEGREAZĂ**

refugiații în comunitățile sale prin:

- ✓ Finanțare crescută a programelor de integrare
- ✓ Servicii de integrare predictibile, armonizate
- ✓ Promovarea unor comunități primitoare

# 1

## O UNIUNE EUROPEANĂ CARE SE IMPLICĂ DINCOLO DE FRONTIERE

Țările care găzduiesc majoritatea refugiaților au nevoie de suport fiabil, predictibil și susținut pentru a crea un mediu în care refugiații pot trăi în siguranță și își pot reconstrui viețile. Solidaritatea și responsabilitatea față de aceste țări reprezintă expresii principale ale acestui suport. Aceste principii sunt în conformitate cu Tratatul privind Uniunea Europeană,<sup>1</sup> și stau la baza *Declarației de la New York*,<sup>2</sup> adoptată în septembrie 2016. Ca parte a *Declarației de la New York*, statele au aprobat un Cadru Comprehensiv de Răspuns la Situația Refugiaților – pentru gestionarea fluxurilor masive de refugiați și pentru dezvoltarea unui Compact Global pentru Refugiați, în anul 2018. Acest cadru oferă o referință pentru angajamentul internațional cu o gamă largă de actori în situații ale refugiaților, și lecțiile învățate din implementarea acestuia vor contribui la dezvoltarea inițiativei Compact Global pentru Refugiați. Continuarea sprijinului și a finanțării din partea UE pentru testarea acestui cadru în unele situații actuale ale refugiaților vor fi esențiale pentru succesul acestuia.

Aceste evoluții coincid cu lansarea unor politici UE esențiale privind strămutarea forțată și gestionarea migrației. Comunicarea CE din aprilie 2016, *Vieți demne: de la dependența de ajutor la autonomie*,<sup>3</sup> cere o abordare a strămutării, orientată spre dezvoltare. În iunie 2016, Parteneriatele pentru Migrație, cu un prim grup de cinci țări din Africa (Etiopia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal și) și două din Orientul Apropiat (Iordania și Liban), au adus laolaltă puterea și capacitățile de finanțare ale Comisiei și ale statelor membre UE. Acest lucru va îmbunătăți coordonarea și eficiența și reflectă solicitarea lansată la Summitul UE cu partenerii africani, de la Valetta din decembrie 2015. Aceste noi abordări atestă capacitatea UE de a crește sprijinul pentru țările suprasolicitate care găzduiesc refugiați și pentru cele cu sisteme de azil în curs de formare.

Continuând aceste evoluții pozitive, UNHCR propune o abordare care ar consolida angajamentul UE dincolo de frontiere de a proteja, asista și găsi soluții pentru refugiați prin:

- ✓ Dezvoltarea unor sisteme de azil durabile
- ✓ Susținerea operațiunilor umanitare funcție de necesități
- ✓ Adoptarea abordării asistenței orientate către dezvoltare
- ✓ Extinderea oportunităților pentru căi sigure
- ✓ Dezvoltarea unei abordări comune, reglementate a migrației

<sup>1</sup> Articolul 21 se referă, printre altele, la principiile egalității și solidarității și la respectarea principiilor Cartei ONU și a dreptului internațional ca valori fundamentale cheie ale UE. De asemenea, angajează UE să caute și să dezvolte parteneriate cu țări terțe care împărtășesc aceste principii și valori. A se vedea <http://goo.gl/wo5jjX>.

<sup>2</sup> Adunarea Generală a ONU, *Declarația de la New York privind Refugiații și Migranții*, disponibilă la: <http://goo.gl/0pFVA0>.

<sup>3</sup> Comisia Europeană, Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, *Vieți Demne: de la dependența de ajutor la autonomie*, Bruxelles, Vieți 26 aprilie 2016, COM(2016) 234 final, disponibilă la: <http://goo.gl/xgvusR>.

## 1.1 Dezvoltarea unor sisteme de azil durabile

UE și statele sale membre ar sprijini consolidarea sistemelor de azil din:

- **Țările care găzduiesc majoritatea refugiaților:** Acest sprijin ar fi o exprimare a solidarității. Asigurarea faptului că solicitanții de azil au acces la azil și la o protecție eficientă în aceste țări ar putea aborda un factor major deplasărilor succesive. Aceasta ar oferi, de asemenea, o alternativă la propunerile de procesare a cererilor de azil în statele membre UE din afara teritoriilor lor. Odată ce sistemele de azil din aceste țări sunt complet funcționale, procesarea cererilor de azil în state membre UE în aceste țări ar putea fi considerată un mod de a împărți responsabilitatea.
- **Țările tranzitate de refugiați:** Când situația de securitate permite acest lucru, UE ar crește investițiile în sisteme durabile de protecție în țări de tranzit, precum Libia și Egipt. Domeniul de aplicare a Programelor UE de Dezvoltare și Protecție Regională ar fi extins pentru a include întreg suportul multilateral și bilateral aferent acordat acestor țări.
- **Țări candidate la UE:** Implicarea UE în dezvoltarea unor sisteme de azil echitabile și eficiente în țările candidate la UE s-ar traduce prin integrarea *acquis*-ului comunitar în materie de azil în legislația națională. De asemenea, ar ajuta la construirea unor sisteme de azil funcționale.

## 1.2 Susținerea operațiunilor umanitare în funcție de necesități

UE și statele membre ar aloca fonduri la nivel global pe baza evaluării necesităților, în conformitate cu principiile acțiunilor umanitare,<sup>4</sup> și cu „Marea Negociere”. Acestea ar include **finanțări previzibile, flexibile, multianuale** bazate pe angajamentul susținut alături de agenții responsabile, și cu o consultare strânsă a țărilor-gazdă, unde acest lucru este posibil. UE ar conduce prin puterea exemplului oferind finanțare de bază, relaxând alocarea orientată a fondurilor și eliminând cerințele dificile de raportare. Instrumentele financiare ale UE ar fi complementare și coordonate pentru a preveni lacunele din sistemele de sprijin.

## 1.3 Adoptarea abordării asistenței orientate către dezvoltare

Țările în curs de dezvoltare găzduiesc 86% din refugiații din lume, iar țările cel mai puțin dezvoltate acordă azil unui număr de 4,2 milioane de refugiați. Crizele prelungite și cronice suprasolicită sistemul de asistență umanitară. O nouă abordare ar **integra refugiații în planificarea dezvoltării și furnizarea de servicii naționale** de către comunitățile-gazdă. Acest lucru le-ar permite refugiaților să-și continue existența, să-și reducă dependența de ajutoare,<sup>5</sup> și să se pregătească pentru soluții pe termen mai lung. De asemenea, ar preveni crearea de sisteme paralele pentru refugiați și resortisanți ai unei țări-gazdă și ar promova o coeziune socială mai puternică.

Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă oferă o platformă ce garantează că refugiații și persoanele strămutate intern (PSI) nu sunt „lăsate în urmă”. UE prezintă o abordare ambițioasă, orientată spre dezvoltare privind refugiații, PSI și gazdele acestora în cadrul politicii sale pentru populații strămutate din aprilie 2016.<sup>6</sup> *Declarația de la New York* oferă de asemenea oportunități de a integra rețeaua de dezvoltare umanitară în răspunsuri comprehensive la situația refugiaților.

<sup>4</sup> A se vedea: <http://goo.gl/XWo5Fg>.

<sup>5</sup> 80% din finanțarea umanitară a CE este alocată pentru situații de strămutare prelungită.

<sup>6</sup> Pentru mai multe informații, a se vedea: <http://goo.gl/e8vsv0>.

UE ar susține această abordare prin:

- **Soluționarea impactului socio-economic** al strămutării la scară largă și crearea de intervenții de dezvoltare personalizate pentru abordarea acestui impact.
- **Oferirea de modalități inovatoare de finanțare**, precum Fondul Fiduciar de Urgență pentru Africa și Facilitatea pentru Refugiați din Turcia, care cresc oportunitățile de trai și educație.
- **Investirea în soluții** care reduc potențialul unor deplasări succesive, în condiții periculoase și ilegale, spre exemplu prin Programele UE de Dezvoltare și Protecție Regională.
- **Acordarea de ajutor umanitar și cooperarea pentru dezvoltare** centrată pe refugiați încă de la începutul unei crize.

## 1.4 Extinderea oportunităților pentru căi sigure

Statele și-au exprimat angajamentul de a crește oportunitățile unor căi sigure,<sup>7</sup> înțelegând că acest lucru ar putea contribui la reducerea probabilității ca persoanele să riște pornind în călătorii nesigure pentru a avea acces la protecție. Oferirea unui număr semnificativ de astfel de căi ar putea ajuta la împărțirea responsabilității față de refugiați cu țările care găzduiesc cele mai numeroase populații de refugiați. Aceste oportunități crescute ar fi stabilite în special în țările în care se dezvoltă un Program de Dezvoltare și Protecție Regională, o inițiativă de tipul „Migration Compact” sau un Cadru Comprehensiv de Răspuns la Situația Refugiaților, precum și în alte țări de prim azil aflate pe rutele importante din punct de vedere strategic, către Europa.

### 1.4.1 Măsuri eficiente de reunificare a familiei

Dorința de a se alătura membrilor apropiați ai familiei este un motiv principal pentru care refugiații pot dori să vină în Europa. Reunificarea familiei le permite multor femei și copii să aibă acces la protecție în Europa și reduce expunerea acestora la exploatarea de către traficanți de persoane în țări de tranzit sau de prim azil. În esență, unitatea familială este un drept fundamental.<sup>8</sup> Există o legătură directă între reunificarea familiei, sănătatea mentală și integrarea reușită. Cu toate acestea, obstacolele juridice și practice în calea reunificării familiei duc deseori la o separare prelungită și la costuri procedurale semnificative, având posibilități limitate de succes. Drept urmare, nevoia de reunificare a familiei este un motiv esențial al fluxurilor ilegale, succesive. Acest lucru abordează necesitatea unor măsuri eficiente de reunificare a familiei.

UE ar lua măsuri pentru a transforma dreptul la unitate familială în fapt prin:<sup>9</sup>

- Extinderea domeniului reunificării familiei
- Stabilirea unui fond de rulment pentru facilitarea reunificării familiei
- Adoptarea unor formulare comune de cerere și a documentelor de călătorie
- Dezvoltarea unor instrucțiuni comune pentru stabilirea legăturilor familiale
- Dezvoltarea unui sprijin administrativ comun la nivelul UE sau grupat în țările din afara UE
- Exonerarea de obligația de a deține vize și oferirea de vize umanitare în scopul reîntregirii familiei
- Cooptarea Biroului European de Sprijin pentru Azil (BESA)/Agenția pentru Azil a UE (AAUE), a ONG-urilor și a UNHCR pentru a oferi sprijin activ
- Facilitarea accesului la ambasade și asistență în ce privește documentația

<sup>7</sup> A se vedea Adunarea Generală a ONU, *Declarația de la New York privind Refugiații și Migrații*, disponibilă la: <http://goo.gl/xgz3C7>.

<sup>8</sup> ONU, *Convenția privind Drepturile Copilului*, data intrării în vigoare 2 septembrie 1990, disponibilă la: <http://goo.gl/214rD2>.

<sup>9</sup> A se consulta și *Refugee Family Reunification – UNHCR’s Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, disponibil la: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

- Asigurarea că beneficiarii protecției subsidiare au acces la reunificarea familiei conform aceluiași legi favorabile ca acelea aplicate refugiaților.

### 1.4.2 Programe de relocare

În conformitate cu *Declarația de la New York*, statele membre UE ar **crește semnificativ cotele anuale de relocare** pentru a le alinia mai bine la *Nevoile de Relocare Globală Estimate întocmite de UNHCR*,<sup>10</sup> și pentru a răspunde la solicitarea UNHCR pentru reinstalarea sau admiterea umanitară a 10% din populația refugiată din Siria. Cifrele Eurostat arată că 28.540 refugiați au fost relocați în UE între 2011 și 2015, cu o medie de aproximativ 5.700 persoane pe an.<sup>11</sup> UNHCR ar continua să sprijine statele membre în stabilirea și îndeplinirea cotelor de relocare. De asemenea, ar continua să lucreze cu Comisia Europeană pentru a dezvolta un Cadru de Relocare pentru Uniune care să răspundă nevoilor globale.

### 1.4.3 Căi complementare de acces la protecție

Un număr redus de țări europene au stabilit căi complementare de acces la protecție, în special ca răspuns la criza refugiaților din Siria. Este esențial ca aceste căi să fie dezvoltate în continuare. Următorul pas ar fi dezvoltarea unor programe durabile care să răspundă necesităților unei populații refugiate globale și diverse. Acest lucru ar oferi mai multă credibilitate apelurilor la o deplasare mai reglementată a refugiaților și la solidaritate cu țările terțe.

- CE/BESA ar identifica oportunitățile de **punere în comun a capacităților** statelor membre pentru a oferi forme complementare de admitere a refugiaților.
- CE ar avansa dezvoltarea programelor de **sponsorizare privată** în cadrul UE în mod proactiv și în colaborare cu societatea civilă. De exemplu, ar putea dedica sprijin financiar. De asemenea, ar putea folosi exemplele de bune practici din cadrul unor astfel de programe dezvoltate deja de unele state membre UE, precum și în restul lumii.<sup>12</sup>
- UE ar maximiza mecanisme precum Erasmus Mundus și Directiva privind studenții și cercetătorii, pentru a crește oportunitățile refugiaților de acces la **studii superioare**.
- UE ar facilita oportunitățile de **mobilitatea forței de muncă** pentru refugiații calificați care locuiesc în afara UE, inclusiv potențial prin revizuirea schemei Cărții Albastre a UE.

UNHCR va continua să furnizeze statelor expertiză tehnică și orientări privind dezvoltarea și extinderea căilor de admisie și privind abordarea obstacolelor practice în calea implementării acestora.

## 1.5 Dezvoltarea unei abordări comune, reglementate a migrației

UE ar putea dezvolta treptat o abordare comună a migrației legale, continuând aranjamentele de cooperare și parteneriat existente. *Declarația de la New York* oferă o deschidere spre un angajament sporit în acest domeniu. O abordare comună le-ar putea permite unor migranți, dincolo de categoriile vizate în Declarația de la Valletta, să solicite permise de muncă și ședere din străinătate. Schemele de migrație gestionată care prevăd căi de intrare a migranților în UE pot ajuta la **asigurarea utilizării și funcționării corespunzătoare a sistemului de azil**, pentru a nu deveni opțiunea implicită a migranților. Acest lucru ar putea ajuta la abordarea mai eficientă a fluxurilor mixte de refugiați și migranți.

<sup>10</sup> UNHCR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017*, June 2016, disponibil la: <http://goo.gl/2NMh3R>.

<sup>11</sup> Eurostat, *Persoane relocate – date anuale*, disponibil la: <http://goo.gl/qKVxXj>.

<sup>12</sup> Argentina, Australia, Canada, Germany, Ireland, New Zealand, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland have private sponsorship programmes.

# 2

## O UNIUNE EUROPEANĂ PREGĂTITĂ SĂ RĂSPUNDĂ UNOR POTENȚIALE VIITOARE SOSIRI ALE UNUI NUMĂR SEMNIFICATIV DE PERSOANE

Planificarea de urgență realizată de UE și statele membre va fi esențială pentru a răspunde eficient unor potențiale viitoare sosiri ale unui număr semnificativ de persoane. Conflictele în desfășurare și lacunele substanțiale ale sprijinului acordat refugiaților înseamnă că strămutările vor continua. UE va trebui să fie pregătită în cazul unor sosiri viitoare ale refugiaților. Planurile regionale și naționale de sprijin vor trebui personalizate pentru situația specifică a fiecărei țări, aliniindu-se în același timp la obiectivele generale. Răspunsul la Urgențele Civile din UE oferă atât bune practici, cât și mecanisme ce pot fi integrate în planurile de contingență pentru urgențele refugiaților. De-a lungul anului 2016, UNHCR, împreună cu partenerii săi și cu diverse guverne, a dezvoltat planuri de contingență și pregătire legate de diferite scenarii privind sosirea unui număr mare de solicitanți de azil și refugiați în UE. Un sistem de planificare de contingență dezvoltat de Agențiile CE și UE ar include:

- ✓ Evaluare și planificare
- ✓ Capacitate de intervenție la nivel național și al UE
- ✓ Mecanisme de coordonare

### 2.1 Evaluare și planificare

Agențiile CE, UE și statele membre ar dezvolta un sistem pentru (1) identificarea și analizarea **semnelor de avertizare timpurie** și (2) evaluarea **capacității de a răspunde** prin înregistrare, verificare și primire.

Planurile naționale de urgență existente ar fi actualizate și partajate cu țările vecine. Principalele două Agenții UE s-ar angaja în planificarea de contingență și răspunsuri de urgență. FRONTEX este deja mandată să realizeze evaluări regulate ale capacităților și să anticipeze fluxurile către UE. Agenția pentru Azil a Uniunii Europene (AAUE) – succesorul preconizat al Biroului European de Sprijin pentru Azil (BESA) – a fost propusă pentru conducerea planificării avertizării timpurii și de contingență.

### 2.2 Capacitate de intervenție la nivel național și al UE

O parte a planificării de urgență necesită dezvoltarea capacității de intervenție rapidă în situația sosirii pe scară largă a refugiaților și migranților. Aceasta ar fi sprijinită prin elaborarea unui **pachet de asistență și servicii**, activabil în caz de necesitate, cu resursele tehnice și umane necesare angajate în avans, precum și **registre de experți** activabile la nevoie. Acest lucru ar asigura detașarea imediată de echipamente pentru înregistrare, conexiuni la internet, interpreți și echipe de procesare în statele membre afectate într-un interval scurt de timp.





Un progres important în această direcție a fost prelungirea mandatului Direcției Generale Ajutor Umanitar și Protecție Civilă (ECHO) a Comisiei Europene, la data de 15 martie 2016.

## 2.3 Mecanisme de coordonare

**O coordonare sporită la nivel central și local** este necesară pentru a asigura planificarea fiabilă a pregătirii și utilizarea cât mai eficientă a multiplelor surse de finanțare din UE. Coordonarea ajută și la prevenirea duplicării și la asigurarea complementarității activităților. Această recomandare este relevantă mai ales în Grecia, unde planificarea pregătirii și dezvoltarea capacității de primire trebuie realizată în deplină colaborare cu Guvernul.

S-ar dezvolta o **structură predictibilă și organizată de coordonare** între Agențiile mandatate ale UE și UNHCR în scopul realizării planificării de urgență și pregătirii. Analiza comună și partajarea informațiilor ar constitui un punct de plecare important pentru pregătirea, în cele din urmă, a unor planuri comune. UNHCR ar oferi experiență și expertiză, îndeosebi în legătură cu eforturile sale recente de stabilire a unei prezențe operaționale în UE. Ar furniza informații cu privire la motivațiile fluxurilor din lumea întreagă și ar asista în privința dezvoltării unor instrumente de analiză și planificare.

# 3

## O UNIUNE EUROPEANĂ CARE PROTEJEAZĂ PRINTR-UN SISTEM DE AZIL COMUN, BINE GESTIONAT

Evenimentele ultimului an au evidențiat necesitatea unui sistem de azil revitalizat la nivelul UE. Acest sistem ar furniza acces la teritoriu, ar înregistra și primi nou-veniții în mod corespunzător, ar aloca statelor membre responsabilitatea pentru solicitanții de azil și s-ar asigura că statele membre sunt pregătite să îndeplinească această sarcină. Având la bază unele elemente ale actualului Sistem European Comun de Azil (SECA) și unele dintre reformele propuse de Comisia Europeană (CE),<sup>13</sup> UNHCR propune un **sistem simplificat care ar putea, de asemenea, genera o reducere a costurilor**. Acest sistem ar garanta dreptul la azil, ar consolida controalele de securitate, ar facilita gestionarea eficientă a fluxurilor de populație și ar include următoarele elemente:

- ✓ Un sistem comun de înregistrare
- ✓ Prioritizarea reunificării familiei
- ✓ Proceduri accelerate și simplificate pentru determinarea statutului de refugiat
- ✓ O abordare comună pentru minorii neînsoțiți și copiii separați
- ✓ Un mecanism de distribuție pentru statele membre aflate în situații de presiune
- ✓ Stimulente pentru respectarea noului sistem
- ✓ Un sistem de returnare eficient

### 3.1 Un sistem comun de înregistrare

Înregistrarea comună asigură o procesare ordonată a sosirilor, acces la protecție, controlul de securitate și reunificarea familiei. Statele membre ar înregistra toate persoanele care sosesc ilegal în UE<sup>14</sup> în cadrul unui **sistem comun de înregistrare la nivelul UE**. Acest sistem ar fi dezvoltat pornind de la EURODAC și alte baze de date relevante din cadrul UE, cu scopul de a îmbunătăți **gestionarea datelor**.

<sup>13</sup> O comparație între propunerile CE și propunerile UNHCR este prezentată în Anexa. Cadru legal pentru aranjamentele propuse de UNHCR este deja în funcțiune. Dreptul comunitar cere ca UE să-și bazeze politica de azil și pentru migrație pe solidaritatea dintre statele membre și pe echitate față de resortisanții țărilor terțe, și să adopte măsuri legale, acolo unde este necesar, pentru a obține acest lucru (a se vedea articolele 67 alin. (2) și 80 din TFUE). Statele membre UE au o responsabilitate colectivă de a asigura dreptul la azil conform articolului 18 din Carta Drepturilor Fundamentale și în conformitate cu Convenția din 1951 privind Statutul Refugiaților și cu legea relevantă a drepturilor omului.

<sup>14</sup> Această referire la UE include și statele membre europene care participă în prezent la EURODAC și alte aranjamente de înregistrare (Islanda, Liechtenstein, Norvegia și Elveția). Aranjamentele de înregistrare pot fi extinse și la țările candidate la UE în care există garanții în vigoare.

Ar asigura **controalele de securitate** la punctul de intrare. De asemenea, ar crește capacitatea de interoperabilitate a sistemelor și ar **reduce duplicarea** sistemelor costisitoare.<sup>15</sup> Astfel s-ar aborda lacunele de la nivelul datelor și securității care pot apărea când diferite state înregistrează diferite tipuri de date sau nu înregistrează sosirile. Sistemul de înregistrare ar trebui să fie **conectat la sistemul de procesare a cazurilor** din fiecare stat membru pentru a asigura accesul rapid la procedura de azil. Acest lucru ar ajuta și la reducerea numărului de persoane care dispar între etapele de înregistrare și procesare a cazurilor.<sup>16</sup>

Pentru a îndeplini acest lucru, s-ar înființa **Centre de Înregistrare și Procesare (CIP)** pilot în principalele țări de intrare, cu sprijinul Agențiilor UE. Dezvoltând lecțiile învățate din abordarea UE de tip „hotspot”, CIP ar furniza:

- Înregistrare
- Control de securitate
- Identificarea nevoilor specifice
- Trimiteri către centre de recepție
- Consiliere și furnizare de informații
- Trimiteri către procedurile corespunzătoare
- Luarea rapidă a deciziilor

CIP ar fi operate de fiecare stat membru vizat. În fiecare stat membru, entitatea existentă de înregistrare și instituția de determinare a statutului de refugiat în primă instanță, ar conlucra în cadrul aceluiași CIP. Pe termen mai lung, statele pot avea în vedere transferul treptat al responsabilității pentru operarea CIP de la statele membre la Agențiile UE. UNHCR ar putea oferi consultanță cu privire la dezvoltarea acestui sistem pe baza experienței sale îndelungate din operațiunile pe teren.<sup>17</sup>

## 3.2 Prioritizarea reunificării familiei

Reîntregirea familiei ar fi facilitată imediat după etapa de înregistrare. Un sistem comun de înregistrare coordonat cu procesarea cazurilor, garantează faptul că informațiile necesare pentru reîntregirea familiei sunt colectate cât mai devreme și sub o formă care poate fi partajată cu alte state membre. Acest lucru ar aborda câteva dintre obstacolele actuale din calea reîntregirii familiei conform actualului Regulament Dublin.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Acest lucru ar asigura că datele relevante, inclusiv biometrice, sunt încărcate eficient în baza de date EURODAC de către toate statele. Aspecte ale propunerii actuale de reformare a EURODAC, inclusiv extinderea colectării de date, pot constitui un pas în această direcție. Cu toate acestea, este nevoie de mai mult pentru a obține o înregistrare comună eficientă complet în conformitate cu garanțiile și standardele existente, în special pentru persoanele care necesită protecție internațională. De asemenea, are potențialul de a crește interoperabilitatea bazelor de date europene și naționale și de a reduce dublarea sistemelor costisitoare.

<sup>16</sup> În mod normal, la nivel național în statele membre, autorități diferite se ocupă cu înregistrarea sosirilor și cu procesarea cererilor de protecție.

<sup>17</sup> Manualul UNHCR „Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate” stabilește abordarea comună pe care UNHCR se angajează să o adopte pentru înregistrarea realizată pe teren. Se folosește un formular standardizat de înregistrare. Acesta permite evaluarea informată a numărului și profilului persoanelor vizate (inclusiv identificarea persoanelor cu nevoi speciale), și determinarea tipului de proceduri către care trebuie direcționate persoanele vizate. Disponibil la: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. A se vedea și Manualul UNHCR pentru Înregistrare, disponibil la: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

<sup>18</sup> În plus, UNHCR propune o definiție mai largă a legăturilor familiale eligibile pentru scopul reîntregirii familiei. În temeiul actualului Regulament Dublin, soții, partenerii și copiii minori necăsătoriți sunt eligibili pentru reîntregirea familiei cu solicitanții adulți. În cazul minorilor neînsoțiți și al copiilor separați, părinții și alți adulți responsabili pentru copil, unchii, mătușile și bunicii pot fi eligibili (când adulții au o prezență legală pe teritoriul statului membru). Propunerea de reformă a Regulamentului Dublin extinde aceste categorii pentru a include frații și familiile constituite pe perioada de tranzit. Definiția mai largă propusă de UNHCR include copiii minori căsătoriți care sunt dependenți, copiii adulți, și părinții unui adult (a se vedea studiul UNHCR în pregătire despre Regulamentul Dublin). Propunerile de reformă actuale ale CE ar introduce un obstacol suplimentar, întrucât reîntregirea familiei ar fi luată în considerare numai pentru solicitanții de azil considerați „admisibili” după încheierea unei proceduri obligatorii de admisibilitate.

## ORGANIGRAMA 1: Procedurile propuse

### PASUL 1: Înregistrare

#### Identificare i înregistrare

- Identificare;
- înregistrare completă;
- controale de securitate;
- evaluarea vulnerabilită;
- furnizarea de informații și sprijin juridic;
- direcționare către recepție.

Identificare prioritizată și înregistrarea copiilor/persoanelor de vârstă contestată\*

\* Minorii neînsoțiți, copiii separați și persoanele de vârstă contestată sunt direcționați către o procedură separată (A se vedea Organigrama 3).

### PASUL 2: Reunificarea familiei și transferuri

Solicitantul de azil are **membri ai familiei** într-un stat membru?

NU\*

DA

**Solicitantul de azil este transferat** în statul membru în care sunt prezenți membrii familiei sale

\* Verificările de admisibilitate ar putea fi realizate în Centrul de Înregistrare și Procesare la această etapă a procedurii cu condiția ca garanțiile și condițiile necesare să fie în vigoare. Solicitanții identificați drept vulnerabili nu ar fi supuși procedurilor de admisibilitate.

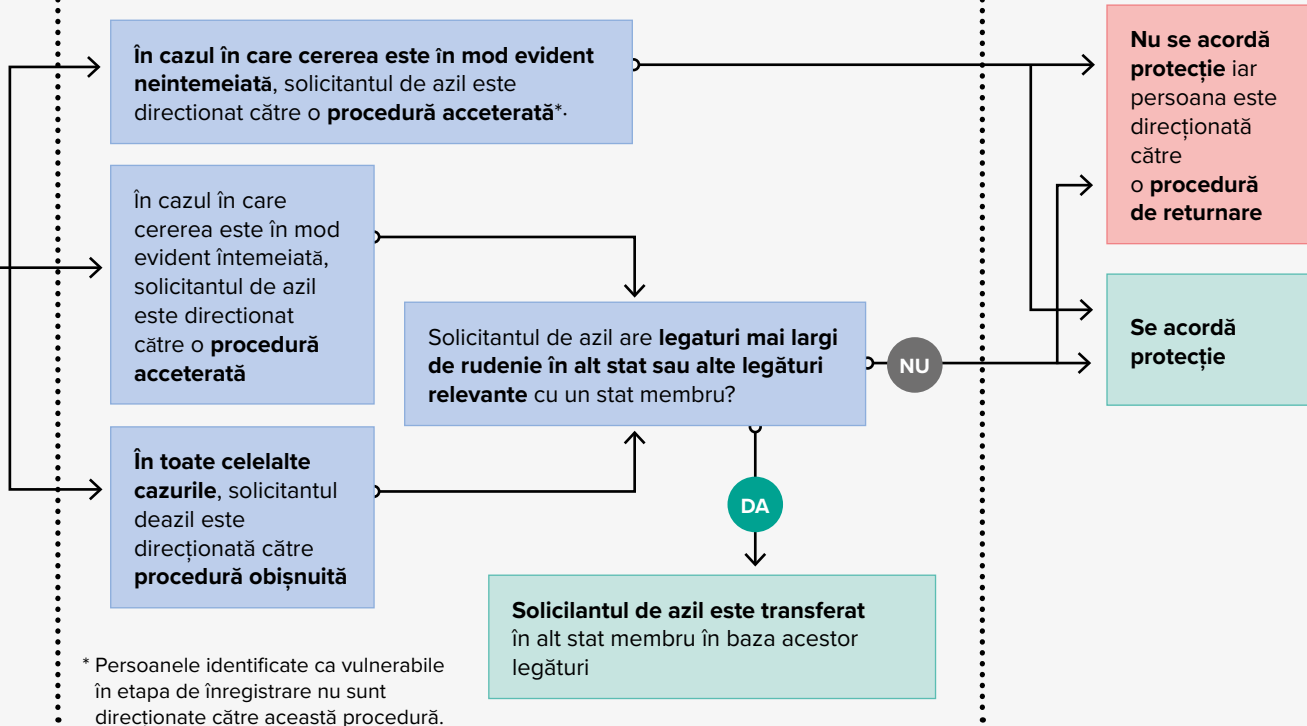
### 3.3 Proceduri accelerate și simplificate pentru determinarea statutului de refugiat

**Procedurile eficiente și simplificate de determinare a statutului de refugiat** pot ajuta la gestionarea fluxurilor mixte de refugiați și migranți. Solicitanții de azil cu cereri în mod evident întemeiate sau neîntemeiate ar fi direcționați către proceduri accelerate.<sup>19</sup> În statele membre aflate în situații deosebite de presiune, aceste proceduri ar fi sprijinite de Agențiile UE. Procedurile accelerate ar **oferi acces rapid** la protecție internațională pentru cei care au nevoie de ea, și ar **facilita returnarea** celor care nu se încadrează în această categorie. Alte cazuri ar fi procesate prin procedura obișnuită de azil. Procedurile accelerate ar utiliza **bunele practici** existente, care au fost dezvoltate la nivel național și de către Biroul European de Sprijin pentru Azil (BESA). Acestea ar prevedea un rol sporit al BESA în monitorizarea și asigurarea calității proceselor de luare a deciziilor privind cazurile. Procedurile accelerate ar ajuta la abordarea provocărilor actuale legate de întârzieri mari, procedee complexe și luarea deciziilor. UNHCR poate folosi experiența sa operațională în privința evaluării cererilor de azil pentru a sprijini dezvoltarea unor proceduri accelerate care să fie echitabile, eficiente și simplificate. Procedurile propuse, pornind de la înregistrare și până la decizia privind statutul de refugiat, sunt prezentate în Organigrama 1.

<sup>19</sup> UNHCR consideră că acele cazuri ce provin din țări de origine sigure, pot fi îndreptate către proceduri accelerate în situația în care sunt prezente garanții procedurale, inclusiv prin furnizarea către solicitantul de azil a tuturor informațiilor necesare, într-o limbă pe care acesta o poate înțelege, pentru a fi în măsură să conteste în mod eficient prezumția de siguranță, și de a avea acces la asistență juridică, la interviu personal și la o cale de atac eficientă, cu efect suspensiv. Persoanele identificate la înregistrare drept vulnerabile nu ar fi direcționate către procedura accelerată deschisă cererilor în mod evident neîntemeiate.

### PASUL 3: Evaluare și transferuri suplimentare

### PASUL 4: Decizia



**Notă:** Unele aspecte ale propunerilor CE se concentrează asupra protecției în afara UE. Acestea introduc proceduri obligatorii de admisibilitate și utilizarea conceptelor de „țară sigură”. Deși acest lucru poate servi la asigurarea accesului la protecție într-un stat terț, acest tip de aranjamente sunt deseori complexe. Ar trebui să facă parte din eforturi de a împărți responsabilitățile și a implica garanții cheie. Acestea necesită informații independente, fiabile și actuale privind situația dintr-o țară considerată „sigură”. De asemenea, ar necesita verificarea accesului la protecție la returnare. Deși pot fi folosite aranjamente de admisibilitate, de exemplu de către statele aflate în prima linie, în baza unui plan de sprijin de urgență la nivelul UE, aceste aranjamente nu sunt adecvate în prezent pentru a fi utilizate obligatoriu în cadrul UE.

## ORGANIGRAMA 2: Proceduri pentru state membre ale UE aflate în situații presiune

### PASUL 1: Înregistrare

#### Identificare i înregistrare

- Identificare;
- înregistrare completă;
- controale de securitate;
- evaluarea vulnerabilită;
- furnizarea de informații și sprijin juridic;
- direcționare către recepție.

Identificare prioritizată și înregistrarea copiilor/persoanelor de vârstă contestată\*

\* Minorii neînsoțiți, copiii separați și persoanele de vârstă contestată sunt direcționați către o procedură separată (A se vedea Organigrama 3).

### PASUL 2: Reunificarea familiei și transferuri

Solicitantul de azil are membri ai familiei într-un stat membru?

DA

Solicitantul de azil este transferat într-un stat membru în care sunt prezenți membrii familiei

NU\*

\* Verificările de admisibilitate ar putea fi realizate în Centrul de Înregistrare și Procesare la această etapă a procedurii cu condiția ca garanțiile și condițiile necesare să fie în vigoare. Solicitanții identificați drept vulnerabili nu ar fi supuși procedurilor de admisibilitate.

## 3.4 Un mecanism de distribuție pentru statele membre aflate în situații de presiune

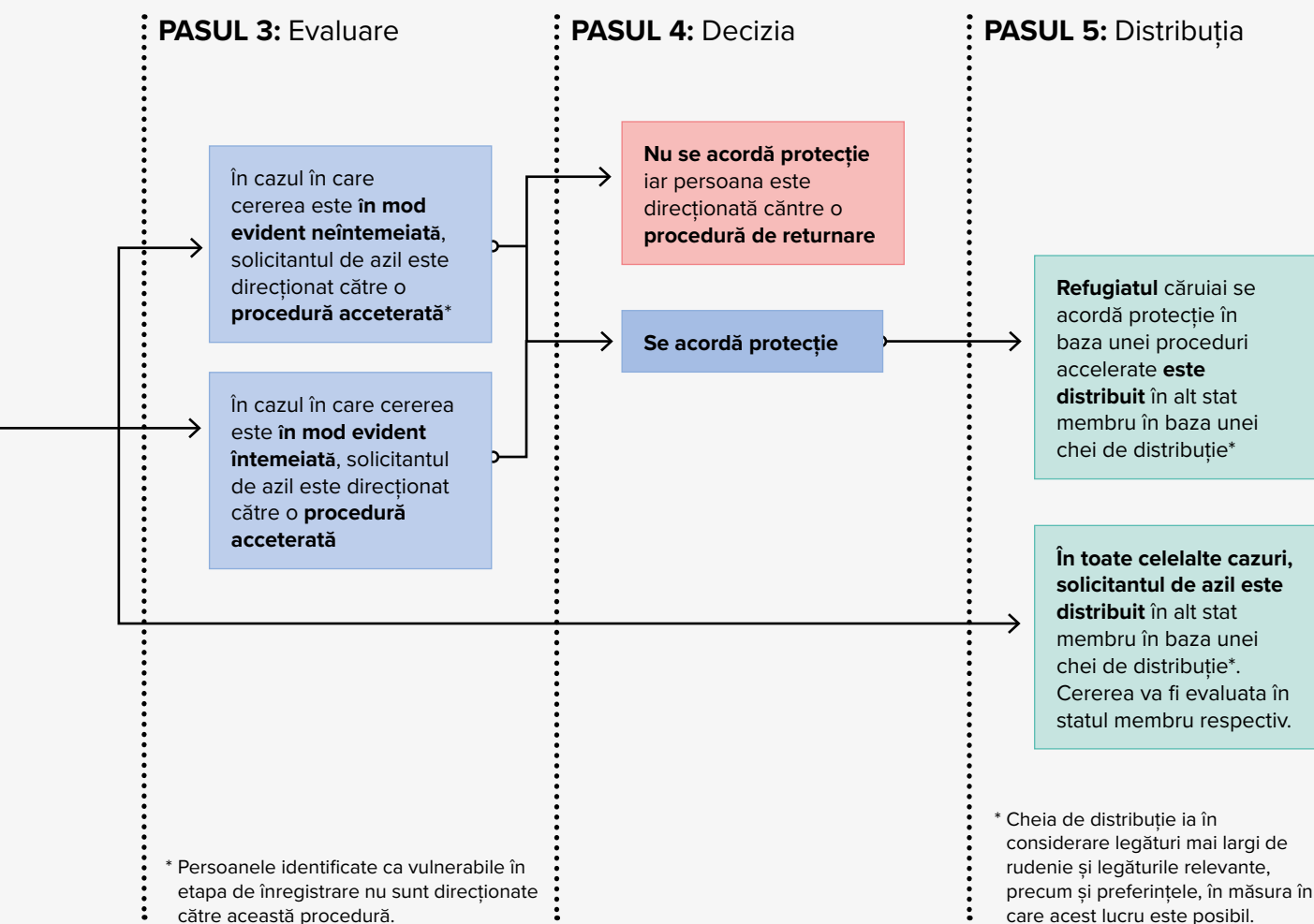
Un mecanism echitabil și funcțional de distribuție ar gestiona sosirile disproporționate într-un stat membru UE prin împărțirea responsabilității. Acest lucru ar ajuta la menținerea încrederii. Când un stat membru primește mai mulți solicitanți de azil decât un procentaj (sau o „cotă de referință”) considerat echitabil de către statele membre ale UE,<sup>20</sup> s-ar declanșa un mecanism de distribuție în alte state membre a cazurilor ce depășesc această cotă.<sup>21</sup>

Acest mecanism ar fi asemănător cu acela propus recent de CE,<sup>22</sup> dar cu câteva modificări importante:

<sup>20</sup> Acest lucru ar trebui determinat prin acord prealabil între statele membre la nivelul UE.

<sup>21</sup> Acest mecanism ar respecta Articolul 80 din TFUE, care solicită ca politicile de azil și implementarea acestora să fie guvernate de principiul solidarității și distribuției echitabile a responsabilității pentru UE, și ca actele Uniunii din acest domeniu să conțină măsuri, unde acest lucru este necesar, pentru a aplica principiul. Distribuția ar fi declanșată când se atinge „cota de referință” agreată, și nu când sistemul național depășește 150% din cota de referință prevăzută în propunerile actuale.

<sup>22</sup> Comisia Europeană, *Propunerea de Regulament a Parlamentului European și Consiliului, pentru stabilirea criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil pentru examinarea cererii de protecție internațională depusă într-unul dintre statele membre ale UE de un cetățean al unei țări terțe sau apatrid (recast)*, COM(2016) 270 final, Brussels, May 2016, disponibil aici: <http://goo.gl/OltoVB>.



- **Cererile în mod evident neîntemeiate**<sup>23</sup> nu ar fi distribuite în alte state membre ale UE.<sup>24</sup> Acestea ar fi supuse procedurii accelerate în țara de intrare, beneficiind de sprijinul sporit al Agenției UE. Acest lucru ar evita complicarea returnării celor care se constată că nu necesită protecție internațională.
- **Cererile în mod evident întemeiate**<sup>25</sup> nu ar fi distribuite în alte state membre. Acestea ar fi examinate în țara de intrare în cadrul procedurii accelerate, beneficiind de sprijinul sporit al Agenției UE.<sup>26</sup> Odată ce protecția internațională este acordată, aceste cazuri ar fi distribuite.<sup>27</sup>
- **Toate celelalte cazuri** ar fi distribuite în alte state membre pentru determinarea statutului de refugiat.

Procedurile propuse pentru statele membre aflate în situații de presiune sunt prezentate în Organigrama 2.

<sup>23</sup> Cazurile „în mod evident neîntemeiate” sunt cereri ale unor persoane care nu au în mod evident nicio solicitare validă pentru protecție internațională pe baza criteriilor stabilite sau care sunt în mod clar frauduloase sau abuzive.

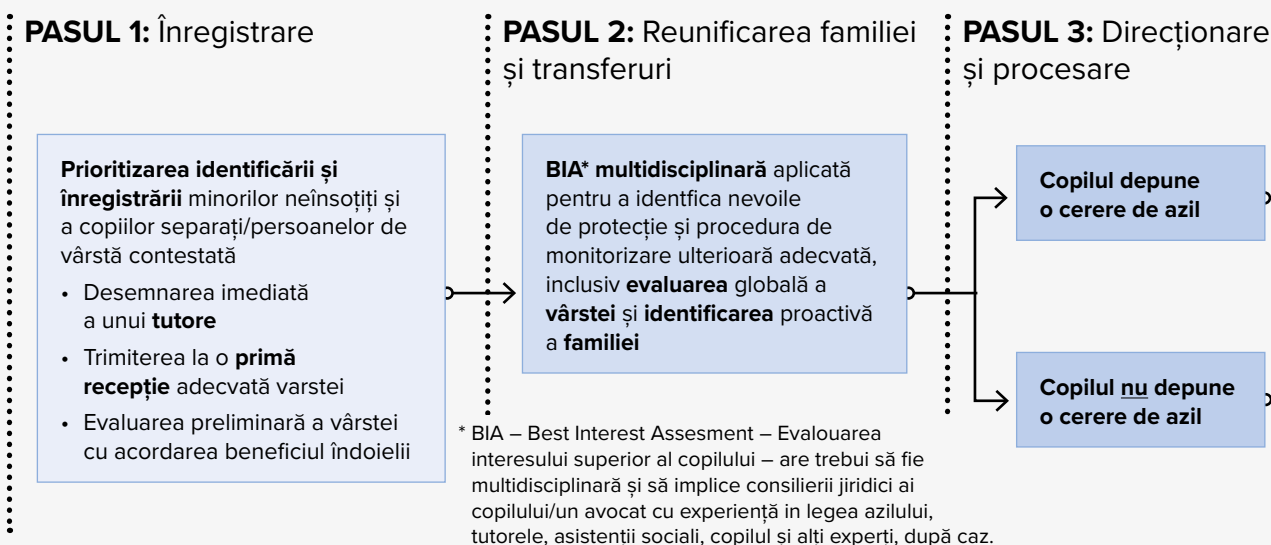
<sup>24</sup> Aceasta s-ar aplica și în cazul cererilor depuse de solicitanți provenind din țări de origine sigure.

<sup>25</sup> Cererile „în mod evident întemeiate” indică în mod clar faptul că solicitantul îndeplinește criteriile pentru protecție internațională. Aceste cazuri pot avea cereri legate de profiluri specifice care au fost stabilite ca dând naștere la temeri întemeiate de persecuție în baza Convenției din 1951 din cauza situației din țara de origine

<sup>26</sup> În cazul în care perioada medie de timp pentru evaluarea cererilor în mod evident întemeiate în cadrul procedurii accelerate depășește trei luni, o prevedere de urgență ar putea include distribuția acestor cazuri.

<sup>27</sup> În așteptarea acordului la nivelul UE privind recunoașterea reciprocă a statutului de refugiat, refugiații ar putea fi distribuiți în vederea recunoașterii finale a statutului, conform legislației naționale din țara de distribuție.

## ORGANIGRAMA 3: Procedura pentru minorii neînsoțiți și copiii separați



### 3.5 O abordare comună pentru minorii neînsoțiți și copiii separați

UNHCR și partenerii săi dezvoltă o „**Foaie de parcurs**” pentru a ajuta statele membre și instituțiile să implementeze standarde pentru protecția minorilor neînsoțiți și a copiilor separați, care include:

- Identificare timpurie și înregistrare biometrică
- Furnizarea imediată de aranjamente de îngrijire sigure și adecvate vârstei
- O evaluare a interesului superior al copilului (BIA) pentru a identifica nevoile de protecție și monitorizare ulterioară
- Numirea fără întârziere a unui tutore
- O metodă comună de determinare a vârstei
- Regăsirea familiei
- Reprezentare juridică
- Sisteme de gestionare a cazurilor

Această nouă abordare este evidențiată în Organigrama 3.

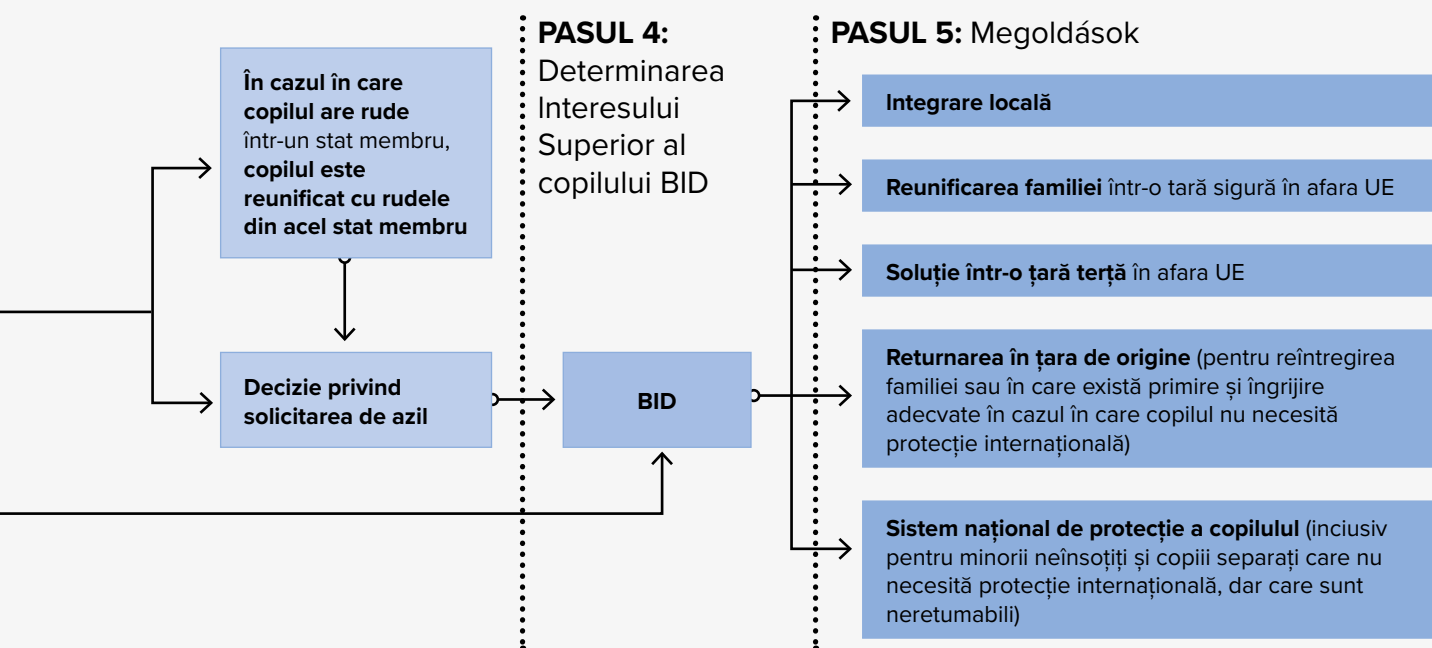
### 3.6 Stimulente pentru respectarea noului sistem

Stimulentele pentru respectarea noului sistem pentru state și solicitanți de azil ar include:

- Transferarea solicitanților de azil cu cereri evident întemeiate sau deja direcționate către procedura obișnuită, într-un stat membru UE în care solicitantul de azil poate avea rude sau alte legături.<sup>28</sup> Acest lucru ar aborda

<sup>28</sup> Legături mai largi de familie ar include: persoane cu dizabilități incapabile să se întrețină singure, alți membri dependenți ai gospodăriei (de ex. frați, surori, veri, nepoate, nepoți necăsătoriți/singuri, sau persoane care nu sunt rude biologice dar care sunt îngrijite în familie). Alte legături ar putea include șederea legală anterioară (viză/permis de ședere conform Regulamentului Dublin)/studiu/muncă într-un stat membru sau posibilități concrete ale unor perspective de angajare într-un stat membru (de ex. ofertă de muncă). Persoanele care se constată că nu necesită protecție internațională ar fi direcționate fără întârzieri inutile către procedurile de returnare.





unul dintre motivele pentru care unii solicitanți de azil se implică în deplasări succesive ilegale. De asemenea, ar îmbunătăți perspectivele acestora de integrare.

- După șase luni în statul care le-a acordat protecție, refugiații care au **mijloacele pentru a deveni autonomi** să aibă dreptul de a se stabili în alt stat membru.
- Transferarea înapoi la statul membru responsabil a solicitanților de azil care s-au angajat în **deplasări succesive ilegale** către alt stat membru.<sup>29</sup>
- Reducerea „**cotei de referință**” a unui stat membru ca recompensă pentru procesarea rapidă și de calitate a unui număr semnificativ de cazuri.

### 3.7 Un sistem de returnare eficient

Procedurile accelerate ar identifica rapid persoanele care nu necesită protecție internațională în țările de intrare. Acest lucru ar ajuta la consolidarea încrederii în integritatea sistemului de azil. Programele de **returnare voluntară asistată** ar fi disponibile în toate statele membre. Informarea sporită, creșterea gradului de conștientizare și consilierea, inclusiv de către Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), ar putea facilita accesul mai bun la returnarea voluntară asistată. **Returnările forțate** ar reprezenta o opțiune numai după (1) respingerea în cadrul unei proceduri echitabile, și (2) examinarea returnării voluntare asistate și (3) lipsa unor considerente umanitare sau referitoare la apatridie, convingătoare. **Alternative la detenție** ar putea fi utilizate înaintea operațiunilor de returnare.<sup>30</sup> **Sprețuirea FRONTEX** pentru operațiunile de returnare ar fi sporită, mai ales în principalele țări de intrare.<sup>31</sup> Programele de returnare vor necesita, de asemenea, **cooperarea UE** cu țările de origine și sprijin în vederea reîntegrării.

<sup>29</sup> Reduceri ale asistenței, în parametrii standardelor legale existente, s-ar putea aplica în caz de neconformitate

<sup>30</sup> Un cadru legal pentru detenția persoanelor anterior în scopul returnării este deja în vigoare, stabilind circumstanțele limitate în care se poate utiliza detenția. A se vedea Recomandarile UNHCR privind criteriile aplicabile și Standardele referitoare la detenția solicitanților de azil și alternative, disponibile la <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.htm1>.

<sup>31</sup> De asemenea, s-ar putea utiliza pe scară mai largă mandatul consolidat de returnare al FRONTEX. Capacități sporite tehnice, logistice și pre-returnare sunt necesare în țările de intrare în care există presiunea efectuării returnărilor mai rapid.

# CARE SUNT CONTRIBUȚIILE ESENȚIALE ALE SISTEMULUI PROPUȘ?

## Propunere UNHCR

## Impact

### Un sistem comun de înregistrare

- ✓ Sunt înregistrate toate sosirile
- ✓ Este facilitat accesul la protecție
- ✓ Este redată încrederea că statele pot gestiona sosirile
- ✓ Este îmbunătățit controlul de securitate
- ✓ Este îmbunătățit schimbul de informații între statele membre
- ✓ Este eliminată duplicarea sistemelor multiple și costisitoare

### Centre pilot de Înregistrare și Procesare (CIP) în principalele țări de intrare

- ✓ Sosirile sunt direcționate rapid către procedura corespunzătoare
- ✓ Luarea deciziilor este mai rapidă
- ✓ Statele pot gestiona un număr mai mare de sosiri datorită sprijinului sporit al Agențiilor UE din CIP-uri
- ✓ Numărul persoanelor care dispar între înregistrare și procesare ar putea fi redus

### Prioritizarea reunificării familiei

- ✓ Membrii familiilor sunt reunificați rapid
- ✓ Deplasarea succesivă ilegală și riscantă este înlocuită cu deplasări legale pentru cei care doresc reîntregirea familiei
- ✓ Copiii și solicitanții de azil vulnerabili beneficiază mai devreme de sprijinul și protecția familiilor

### Proceduri accelerate

- ✓ Acces mai rapid la protecție internațională pentru cei care au nevoie de aceasta
- ✓ Identificarea mai rapidă a celor care nu necesită protecție internațională și facilitarea returnării acestora

### O abordare rațională a unui mecanism de distribuție pentru statele membre aflate în situații de presiune

- ✓ Sunt sprijinite statele aflate în situații de presiune disproporționată din cauza sosirilor numeroase
- ✓ Refugiații și solicitanții de azil sunt distribuiți printr-un sistem echitabil
- ✓ Se garantează acces la protecție, inclusiv în momentele cu sosiri numeroase în anumite țări
- ✓ Este susținut mecanismul de distribuție
- ✓ Sunt recunoscute legăturile existente pe care solicitanții de azil le au în statele membre UE
- ✓ Sunt redată corectitudinea și încrederea în sistem

### O abordare comună pentru minorii neînsoțiți și copiii separați

- ✓ Minorii neînsoțiți și copiii separați sunt identificați mai devreme, reunificați cu familiile dacă acest lucru este în interesul lor și li se oferă reprezentare juridică și un tutore, fără întârziere.
- ✓ Cu o înregistrare comună și utilizarea identificării biometrice, se poate reduce numărul minorilor neînsoțiți și al copiilor separați care dispar din sistem

### Stimulente pentru respectarea sistemului

- ✓ Regulile și procedurile sistemului de azil sunt respectate de statele membre și de solicitanții de azil
- ✓ Sunt reduse deplasările succesive ilegale ale solicitanților de azil
- ✓ Sunt sporite perspectivele de integrare

# 4

## O UNIUNE EUROPEANĂ CARE INTEGREAZĂ REFUGIAȚII ÎN COMUNITĂȚILE SALE

Construirea coeziunii sociale, a stabilității și a securității necesită ca aceste comunități să fie bine pregătite să primească refugiați și ca refugiații să fie sprijiniți să-și realizeze potențialul în mediul nou în care vor trăi. **Integrarea implică un proces bidirecțional** între refugiați și comunitățile-gazdă. Contractul social dintre refugiați și statele-gazdă trebuie stabilit în mod corespunzător pentru a restabili încrederea publică și politică. Statele trebuie să asigure **exercitarea drepturilor**, să stimuleze un **mediu primitor** și să abordeze problema xenofobiei. În același timp, refugiații trebuie să participe la **programe de integrare** și să **respecte legile** statului-gazdă, inclusiv standardele esențiale ale drepturilor omului.<sup>32</sup>

Deși integrarea poate reprezenta o provocare pentru multe state, ea constituie în același timp o oportunitate. Capacitatea refugiaților de a trăi și a-și construi viitorul oriunde s-ar afla în UE poate contribui la un sistem de azil eficient și poate reduce presiunea asupra deplasărilor succesive.<sup>33</sup> UNHCR propune un sistem de integrare care se bazează pe următoarele elemente esențiale:

- ✓ Finanțare crescută a programelor de integrare
- ✓ Servicii de integrare predictibile, armonizate
- ✓ Promovarea unor comunități primitoare

### 4.1 Finanțare crescută a programelor de integrare

- Finanțarea integrării ar deveni obligatorie, și toate statele membre UE ar trebui să aloce anual minimum 30% din Fondul UE pentru azil, migrație și integrare (FAMI) pentru a sprijini integrarea. Respectarea acestei cerințe de finanțare ar fi monitorizată de CE.
- UE ar dezvolta un instrument de evaluare pentru a măsura rezultatele integrării la nivelul UE. Finanțarea prin FAMI ar fi legată de aceste rezultate.
- Finanțarea ar fi crescută pentru actorii locali implicați în integrare (autorități locale, ONG-uri locale).
- S-ar căuta finanțare și la actori netradiționali (ex. sectorul privat, universități).

<sup>32</sup> Nerespectarea acestora de către refugiați ar putea duce în unele circumstanțe la pierderea unor beneficii în parametrii standardelor legale existente.

<sup>33</sup> A se vedea studiile UNHCR cu privire la integrare din *Integration – A Fundamental Component in Supporting Diverse Societies*, ianuarie 2016, disponibile la: <http://www.refworld.org/docid/56b9f8034.html>.

## 4.2 Servicii de integrare predictibile, armonizate

Capacitatea de a trăi în siguranță, de a-ți întreține familia și de a interacționa cu comunitatea ta este esențială pentru procesul de integrare. Aceasta le permite refugiaților să-și folosească puterea de adaptare, hotărârea și creativitatea pentru a aduce o contribuție comunității și economiei locale. Programele de integrare gestionate în mod eficient pot crea beneficii enorme. Când sunt ajutate să găsească de lucru rapid, persoanele nou-venite au o probabilitate mai mare de a oferi comunității mult mai mult decât investiția inițială făcută pentru integrarea lor. Studii recente realizate de Organizația Economică pentru Cooperare și Dezvoltare (OECD) arată modul în care refugiații pot aduce beneficii economiei, în special când statele investesc de timpuriu în integrarea și incluziunea socială a acestora.<sup>34</sup>

- S-ar realiza **investiții orientate** în ocuparea forței de muncă, cazare și învățarea limbii.
- La sosirea prin relocare,<sup>35</sup> sau după recunoașterea în statele membre UE, refugiații ar beneficia de **orientare culturală** comprehensivă. Programele de orientare s-ar concentra pe drepturi, precum și pe obligații, și ar putea ajuta la gestionarea așteptărilor.
- **Competențele și calificările** refugiaților ar putea fi recunoscute prin maximizarea Agendei Noilor Competențe pentru Europa și prin revizuirea Cadrului European al Calificărilor.

## 4.3 Promovarea unor comunități primitive

O **relație directă și susținută** între refugiați și comunitățile-gazdă este esențială. Aceasta creează familiaritate și empatie și dă naștere unor oportunități de coeziune socială. De asemenea, contribuie la simțul responsabilității reciproce a unuia față de celălalt.

- **Societatea civilă** ar fi tot mai implicată prin programe de voluntariat, activități care sprijină integrarea refugiaților și a solicitanților de azil și prin cursuri de orientare civică.
- Comunitățile ar combate **xenofobia** printr-o implicare mai strânsă în activități cu refugiații. Campaniile de creștere a gradului de conștientizare și înregistrarea și reclamarea sporită a infracțiunilor motivate de ură ar contribui la acest obiectiv.

UNHCR va continua să lucreze îndeaproape cu guvernele naționale, societatea civilă și sectorul privat pentru a sprijini **planificarea integrării**, și poate asista statele membre UE cu sprijin și consiliere specifice.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> OECD, "Making Integration Work", disponibil la: <https://goo.gl/037jlh>.

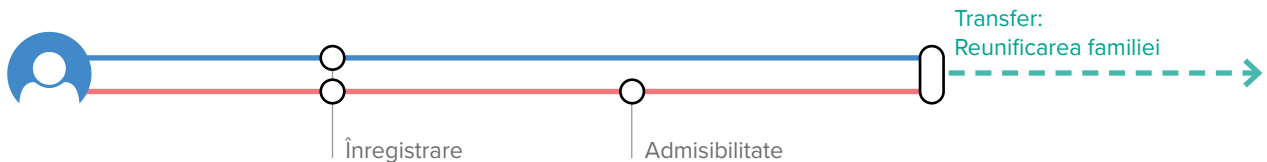
<sup>35</sup> Așa cum se reflectă și în Comunicarea CE privind un *Plan de acțiune pentru integrarea resortisanților țărilor terțe*, măsurile pre-returnare reprezintă un aspect esențial al integrării reușite a refugiaților relocați

<sup>36</sup> UNHCR și OECD au semnat un Memorandum de Înțelegere (MDI) în iunie 2016, care evidențiază zonele de cooperare, inclusiv protecția și integrarea refugiaților. Disponibil la: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

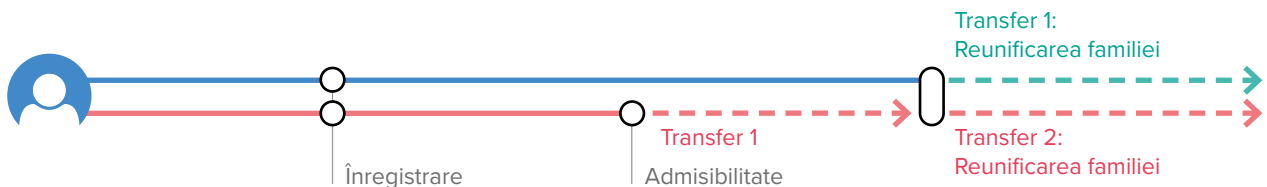
## Diferențele dintre abordarea UNHCR și propunerea CE de reformare a Regulamentului Dublin

**LEGENDĂ:** — Propunere UNHCR — Propunere CE

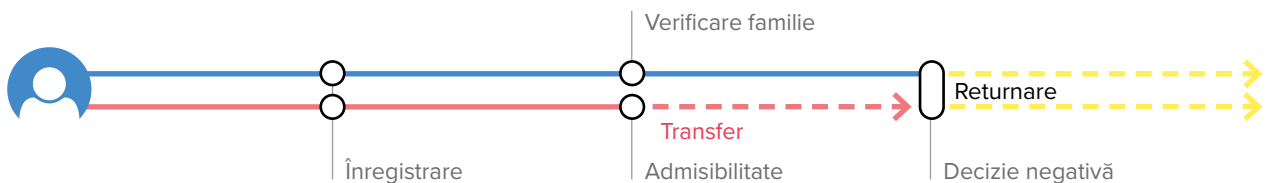
(i) În cazul propunerii UNHCR, reunificarea familiei ar fi prioritizată și examinată imediat după înregistrare. În cazul propunerii CE, reunificarea familiei ar fi examinată abia după o procedură de admisibilitate.



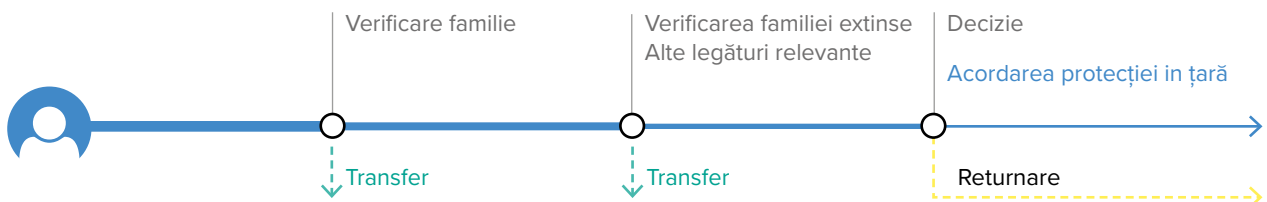
(ii) În cazul propunerii UNHCR, prioritizarea reunificării familiei ar fi menținută atunci când un stat este în stare de urgență și mecanismul de distribuție este activat. În cazul propunerii CE, solicitanții de azil considerați admisibili ar fi distribuiți în alt stat membru înainte de examinarea reunificării familiei. Propunerea CE ar duce la transferuri multiple și întâzieri în reunificarea familiei.



(iii) În cazul propunerii UNHCR, cererile probabil în mod evident întemeiate și neîntemeiate ar fi evaluate rapid în statele membre de intrare. În cazul propunerii CE, când este activat mecanismul de distribuție, toate tipurile de cazuri, inclusiv cele probabil în mod evident neîntemeiate, ar fi distribuite. Propunerea UNHCR ar facilita returnări mai rapide pentru persoanele care nu necesită protecție internațională evitând distribuția acestor persoane.



(iv) Propunerea UNHCR prevede mai multe posibilități de transfer din țara de intrare, oferindu-le solicitanților de azil oportunități de reîntregire a familiei și transfer într-o țară în care au legături, și reducând numărul solicitanților de azil ce trebuie procesați în principalele țări de intrare



(iv) În cazul propunerii UNHCR, refugiații ar fi distribuiți și conform mecanismului de distribuție în anumite circumstanțe.

(v) Mecanismul de distribuție ar fi declanșat când se atinge cota de referință (100%), și nu atunci când se atinge 150% din cota de referință.

(vi) Propunerile UNHCR se concentrează asupra unor proceduri eficiente și simplificate de determinare a statutului de refugiat în cadrul UE. Aspecte ale propunerilor CE, în schimb, se concentrează asupra protecției în afara UE, prin introducerea de proceduri obligatorii de admisibilitate și utilizarea conceptului de „țară sigură”.





Foto © UNHCR / C. Irby

