



Bruxelles, 10.2.2016
COM(2016) 85 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind stadiul de realizare a acțiunilor prioritare din cadrul Agendei europene privind
migrația

Comunicare privind stadiul de realizare a acțiunilor prioritare din cadrul Agendei europene privind migrația

I INTRODUCERE: GESTIONAREA CRIZEI REFUGIAȚILOR

Pe glob există peste 60 de milioane de refugiați sau de persoane strămutate intern – cea mai gravă criză a refugiaților de după cel de Al Doilea Război Mondial. Conflictele și crizele din Siria și din alte părți ale lumii au acționat ca factor declanșator direct, însă tendințele subiacente privind situația demografică, schimbările climatice, sărăcia, globalizarea în sectorul transporturilor și al comunicațiilor au îndeplinit deopotrivă un rol în înregistrarea unui număr record de migranți și de refugiați care au ajuns în Uniunea Europeană în 2015. Este improbabil ca această combinație de factori să fie inversată în viitorul previzibil. În 2016, prin urmare, avem nevoie de o consolidare radicală a sistemului UE în domeniul migrației. Trebuie să trecem dincolo de abordarea consecințelor rezultate din fluxurile necontrolate și neregulate de persoane, la pregătirea reală în scopul gestionării acestor fluxuri și la mijloace gestionate și legale de intrare pentru persoanele care au nevoie de protecție, identificându-i și returnându-i, în același timp, rapid și eficient pe cei care nu au dreptul de a se afla în Uniunea Europeană.

A doua jumătate a anului 2015 a fost marcată de un număr fără precedent de persoane care au intrat în Uniunea Europeană în mod neregular. În momentul de vârf, în octombrie 2015, peste 200 000 de persoane au sosit în Grecia într-o singură lună. Chiar cu o scădere substanțială la puțin peste 60 000 în ianuarie, cifrele rămân ridicate pentru lunile de iarnă, în comparație cu anii precedenți. Se estimează că intensificarea conflictului din Siria în ultimele zile va conduce la un nou val de refugiați în Turcia. Acest lucru înseamnă că se va face apel în continuare la solidaritatea europeană, în conformitate cu responsabilitățile pe care UE și le-a asumat în temeiul Convenției de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților și cu valorile umanitare la care au aderat toate statele membre ale Uniunii Europene. UE trebuie, de asemenea, să înlăture necesitatea efectuării de către refugiați a unor călătorii periculoase, venind în ajutorul lor mai aproape de casă. Deși o reducere a fluxurilor este deosebit de oportună având în vedere situația autorităților naționale și locale, deseori copleșite, nu ar trebui să existe iluzii despre încheierea crizei refugiaților înainte de soluționarea definitivă a cauzelor sale profunde – instabilitatea, războiul și teroarea în vecinătatea imediată a Europei, în special continuarea războiului și atrocitățile comise în Siria. Singura modalitate de acțiune responsabilă constă în confruntarea acestei realități și explicarea ei în mod deschis și onest cetățenilor, precum și în intensificarea eforturilor pentru a gestiona mai bine și mai eficient consecințele acestei situații în Uniunea Europeană, prin intermediul unei abordări europene mai bine coordonate și în conformitate cu normele și valorile convenite de comun acord la nivelul UE.

În ultimele luni, s-a format o rută prin Mediterana de Est și Balcanii de Vest, care facilitează trecerea rapidă a migranților în nord de la o frontieră la alta, în contradicție fundamentală cu principiile sistemului european comun de azil și cu normele spațiului Schengen. Acest lucru, la rândul său, a determinat mai multe state membre să recurgă la reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne, punând sub semnul întrebării buna funcționare a spațiului Schengen de liberă circulație și beneficiile sale pentru cetățenii europeni și economia europeană. Securitatea este, de asemenea, un subiect care suscită cea mai mare îngrijorare, în special în urma recentelor atacuri teroriste de pe teritoriul european, și a fost invocată de anumite state membre pentru a justifica astfel de măsuri temporare. Obiectivul trebuie să fie acela de a se asigura că fiecare persoană care sosește în UE este supusă unor controale de securitate amănunțite.

În ultimele șase luni, Comisia Europeană a depus eforturi în mod constant și continuu în vederea găsirii unui răspuns rapid și coordonat la nivel european. A prezentat o serie amplă de propuneri menite să ofere statelor membre instrumentele necesare pentru a gestiona numărul mare de sosiri,

multe dintre acestea fiind deja adoptate de Parlamentul European și de Consiliu. De la triplarea prezenței noastre pe mare; printr-un nou sistem de solidaritate în situații de urgență în vederea transferului solicitanților de azil din țările cele mai afectate; printr-o mobilizare fără precedent din bugetul UE a unei sume de peste 10 miliarde EUR pentru a soluționa criza refugiaților și a sprijini țările cele mai afectate; asigurând un nou cadru de coordonare și cooperare pentru țările din Balcanii de Vest; demarând un nou parteneriat cu Turcia; până la o propunere ambițioasă privind o nouă pază europeană de frontieră și de coastă, consolidăm politica Europei privind azilul și migrația pentru a face față noilor provocări cu care aceasta se confruntă.

Deși în prezent pe hârtie sunt instituite componente importante ale unui sistem durabil de gestionare a migrației, pe teren a lipsit punerea lor în aplicare rapidă și deplină. În luna decembrie, Comisia Europeană a prezentat un raport cu privire la progresele înregistrate în ceea ce privește executarea deciziilor luate de statele membre și a constatat că punerea în aplicare a fost prea lentă. Două luni mai târziu, s-au înregistrat unele progrese cu privire la o serie de aspecte. Nu este mai puțin adevărat însă că mai multe termene nu au fost respectate și numeroase angajamente se concretizează într-un ritm lent. Trebuie asumate responsabilități politice la cel mai înalt nivel în toate statele membre pentru a se asigura că răspunsul coordonat al autorităților naționale și locale, care a fost convenit la nivel european, poate soluționa criza refugiaților rapid și eficient la fața locului, cu sprijinul și asistența din partea UE care au fost puse la dispoziție în ultimele luni.

Restabilirea gestionării ordonate a frontierelor pe ruta est-mediteraneeană/a Balcanilor de Vest este cea mai urgentă prioritate pentru Uniunea Europeană astăzi. În cadrul viitoarei reuniuni a Consiliului European, liderii trebuie să se angajeze să facă tot ceea ce este necesar pentru a restabili ordinea în sistemul migrației și să impună controlul fluxurilor neregulate și necontrolate prin ruta est-mediteraneeană/a Balcanilor de Vest înainte de venirea primăverii. Acest lucru va necesita decizii dificile, acțiuni ferme, responsabilitate și solidaritate din partea tuturor statelor membre.

În primul rând, toate statele membre trebuie să se angajeze să nu-i mai lase să treacă pe cei care își manifestă interesul de a solicita azil în altă parte. Cei care sosesc în UE trebuie să știe că, în cazul în care au nevoie de protecție, o vor primi, dar nu este alegerea lor unde anume. Dacă nu întrunesc condițiile pentru obținerea protecției, vor fi returnați, respectându-se pe deplin principiul nereturnării.

Grecia și țările din amonte de pe ruta Balcanilor de Vest vor avea nevoie de un sprijin considerabil pentru a înregistra efectiv persoanele care au nevoie de protecție și a examina în mod adecvat situația acestora, precum și pentru a-i returna rapid pe cei care nu au nevoie de protecție în țările lor de origine sau în alte țări terțe sigure pe care le-au tranzitat. Celelalte state membre trebuie să își îndeplinească angajamentele de a împărți responsabilitatea primirii și oferirii de refugiu celor care au dreptul la acesta, prin accelerarea punerii în aplicare a sistemelor de transfer de urgență deja instituite începând cu luna septembrie 2015. În consecință, deși Grecia trebuie să ia măsurile necesare pentru a reveni la aplicarea normală a controlului la frontierele externe ale spațiului Schengen și a Regulamentului de la Dublin, nu poate fi lăsată să facă față singură consecințelor acestei crize a refugiaților, ci ar trebui să continue să primească asistență financiară și tehnică din partea instituțiilor și a agențiilor UE și din partea tuturor celorlalte state membre pentru a-și putea asuma responsabilitățile care îi revin ca stat membru al primei intrări, în conformitate cu normele UE convenite de comun acord.

Prezenta comunicare face bilanțul punerii în aplicare a acțiunilor convenite ca răspuns la criza refugiaților și subliniază principalele domenii în care sunt necesare mai multe măsuri pe termen scurt pentru a redobândi controlul situației. Comisia va furniza informații suplimentare referitoare la schimbările mai fundamentale necesare pentru o politică sustenabilă privind migrația și, în special, pentru reforma sistemului de la Dublin, înaintea Consiliului European din luna martie.

Pentru a contribui la gestionarea eficientă a crizei refugiaților, în cadrul Consiliului European din luna februarie, liderii ar trebui să se angajeze:

- să finalizeze de urgență instituirea hotspoturilor din Grecia și Italia pentru a asigura înregistrarea migranților și a refugiaților, precum și sprijinul acordat acestora, în conformitate cu principiul potrivit căruia nimeni nu ar trebui să ajungă în UE fără a fi înregistrat și supus prelevării de amprente digitale în mod corespunzător, prin intermediul sprijinului specific acordat de UE pentru a asigura creșterea capacității de primire și funcționarea deplină a procedurilor de azil și returnare;
- să nu-i mai lase să treacă pe cei fără drept și să acorde o insistență sporită aplicării normelor UE privind azilul și gestionarea frontierelor;
- să accelereze considerabil mecanismul de transfer convenit pentru a reduce presiunea la care sunt supuse Italia și Grecia;
- să utilizeze mai intens și mai coerent dispozițiile care permit returnarea solicitanților de azil către țări terțe sigure;
- să pună în aplicare abordarea convenită pentru o mai bună cooperare și coordonare între țările aflate de-a lungul rutei Balcanilor de Vest;
- să intensifice considerabil toate eforturile pentru a asigura un proces eficient de returnare și de readmisie și pentru a aborda cauzele profunde ale migrației prin sporirea la maximum a tuturor formelor de efect de pârghie, inclusiv preferințele comerciale și dezvoltarea, pentru a asigura angajamentul țărilor terțe în favoarea unor rezultate concrete;
- să continue acțiunile întreprinse în cadrul Planului de acțiune comun UE-Turcia în vederea opririi fluxurilor provenite din Turcia și să pună rapid în aplicare proiectele din cadrul Instrumentului pentru refugiații din Turcia;
- să consolideze controalele la frontierele externe, prin aprobarea Pazei europene de frontieră și de coastă, cel târziu până în luna iunie, dacă nu mai devreme, astfel încât aceasta să devină operațională în timpul verii;
- să sprijine nevoile de bază ale categoriilor celor mai vulnerabile din rândul migranților și refugiaților, în special copiii;
- să consolideze capacitatea UE de a furniza ajutor umanitar în țări terțe și să stabilească o capacitate de a furniza asistență umanitară în cadrul UE, pentru a sprijini țările care se confruntă cu un număr mare de refugiați și de migranți;
- să intensifice sprijinul acordat de UE refugiaților sirieni, inclusiv accesul la căile legale prin intermediul relocării, și să aprobe sistemul de admisie umanitară pe bază de voluntariat gestionat împreună cu Turcia, conform recomandărilor formulate de Comisie la 15 decembrie 2015.

II CE S-A REALIZAT

II.1 Măsurile operaționale

Gestionarea fluxurilor de migranți și de refugiați

Salvarea pe mare a fost prima prioritate pentru Uniunea Europeană. În decursul anului 2015, operațiunile comune Frontex **Triton** și **Poseidon** au salvat peste 250 000 de persoane¹. Aceste intervenții și detașarea echipelor de intervenție rapidă la frontieră ale Frontex în Marea Egee au contribuit la detectarea unui număr de peste un milion de imigranți în situație neregulamentară și arestarea a peste 900 de persoane suspectate de introducerea ilegală de migranți.

De asemenea, acțiunea la nivelul UE vizează direct introducerea ilegală de migranți. În zona central-sudică a Mării Mediterane, EU NAVFOR MED operația Sophia a trecut într-o fază care include acțiuni de abordaj, percheziționare, sechestrare și deviere, în ape internaționale, de nave suspectate că sunt folosite pentru introducerea ilegală de migranți sau pentru trafic de persoane. Până în prezent aceasta a salvat peste 9 000 de persoane și este pregătită să își extindă operațiunile în apele teritoriale ale Libiei, în cazul în care evoluțiile instituționale și politice din Libia permit acest lucru.

Agențiile UE relevante, precum Frontex, Europol și Eurojust, și-au sporit capacitatea de a combate introducerea ilegală de migranți, printr-o mai bună coordonare, cu resurse suplimentare și o prezență permanentă în statele membre aflate sub presiune. Aceasta include colectarea de informații la fața locului în hotspoturi pentru a ajuta autoritățile naționale să adune informații și să lanseze investigații. În 2015, 10 735 de noi suspecți legați de activități de introducere ilegală de migranți au fost adăugați în baza de date a Europol, care conține în prezent informații cu privire la peste 38 600 de suspecți. Europol va lansa în curând, la 22 februarie, Centrul european privind introducerea ilegală de migranți, un centru de informații al UE privind introducerea ilegală de migranți².

Cu sprijinul puternic și specific din partea UE, Grecia și Italia au început să înființeze – și, în unele cazuri, au finalizat – **hotspoturi**³ pentru a asigura verificarea, identificarea și prelevarea de amprente digitale ale resortisanților din țările terțe care ajung în mod neregulamentar la frontierele externe ale UE. Înregistrarea este un prim pas esențial în controlul și gestionarea fluxurilor. Hotspoturile sunt menite să asigure echipe integrate de agenți de frontieră, care să acționeze în spații special amenajate, 24 de ore pe zi, șapte zile pe săptămână. Orice persoană care sosește la frontierele externe ar trebui înregistrată și supusă prelevării de amprente digitale, iar documentele sale ar trebui verificate în bazele de date naționale și internaționale de securitate. Resortisanții țărilor terțe care sosesc în mod neregulamentar ar trebui orientați către unul din cele trei sisteme: sistemul național de azil, sistemul european de transfer sau sistemul de returnare. **Proportia migranților ale căror amprente digitale sunt incluse în baza de date Eurodac a crescut în Grecia de la 8 % în septembrie 2015 la 78 % în**

¹ Operațiunea Triton s-a extins de trei ori în luna mai în zona centrală a Mării Mediterane și a salvat 155 000 de persoane în perioada 1 ianuarie 2015-31 ianuarie 2016. Acțiunile din estul Mării Mediterane s-au intensificat în decembrie 2015 prin operațiunea comună Poseidon și au salvat peste 107 000 de persoane în aceeași perioadă.

² Acest centru, cu un efectiv de 30 de persoane, va fi o platformă de informații, dar, în același timp, va aprofunda cooperarea dintre principalele organisme precum unitățile de informații financiare, Unitatea de semnalare a conținutului online și punctele de contact naționale ale statelor membre.

³ Comunicări ale Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: Rapoartele privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a hotspoturilor din Grecia și Italia, COM(2015) 678 final și COM(2015) 679 final din 15 decembrie 2015. A se vedea anexele 2 și 3.

ianuarie 2016, iar în Italia de la 36 % la 87 % în decursul aceleiași perioade⁴. Se așteaptă ca aceste cifre să fie și mai mari pe măsură ce hotspoturile devin tot mai operaționale. Comisia are o prezență permanentă în ambele state membre, dedicată exclusiv sprijinirii autorităților naționale. Numai 518 experți Frontex și 21 de experți din partea EASO sunt în prezent detașați în hotspoturi, deși această situație nu corespunde necesităților. Acțiunile întreprinse de statele membre ca răspuns la apelul pentru echipele de intervenție rapidă au avut mai mult succes⁵.

Comisia a mobilizat bugetul UE într-un mod fără precedent pentru a aloca peste 10 miliarde EUR în vederea soluționării crizei refugiaților. De exemplu, o suplimentare a fondurilor de urgență a însemnat punerea la dispoziție a 174 de milioane EUR în 2015; această sumă a fost mobilizată rapid și utilizată în totalitate până la sfârșitul anului. În 2016, au fost, de asemenea, puse la dispoziție 161 de milioane EUR. Aproximativ 146 de milioane EUR au fost acordate cu titlu de fonduri de urgență pentru Grecia.

Un alt element-cheie al sprijinului oferit de UE a fost **transferul**. Există atât legislația, cât și structurile necesare pentru a permite transferul de urgență al unui număr de maximum 160 000 de persoane care au în mod clar nevoie de protecție internațională în alte state membre⁶. Din bugetul UE s-au acordat 640 de milioane EUR pentru a sprijini transferul⁷. Dar ritmul progreselor este cu mult sub nivelul necesar (a se vedea secțiunea referitoare la transfer și anexa 4).

Ca răspuns la presiunea gravă exercitată de migrație și la dificultățile deosebite cu care se confruntă Suedia, în luna decembrie Comisia a propus ca obligațiile care îi revin acestui stat în temeiul procedurii de transfer să fie suspendate temporar. De asemenea, în prezent, Comisia a propus o suspendare similară a obligațiilor de transfer ale Austriei.

În luna decembrie, Comisia a aprobat un program în valoare de 80 de milioane EUR pentru a sprijini construirea **capacităților de primire** pentru a oferi adăpost migranților și refugiaților din Grecia în vederea atingerii obiectivului convenit de 50 000 de locuri suplimentare, inclusiv o rețea de 20 000 de locuri pentru solicitanții de azil, care este gestionată de Înalțul Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR), utilizând un sistem de bonuri, precum și sprijinirea creării a 7 000 de locuri în zonele *hotspot*. În cadrul sistemului de bonuri au fost identificate 14 950 de locuri.

Comisia a creat un grup operativ pentru strategia de informare a migranților (MIS) în scopul de a elabora și difuza solicitanților de azil **informații** eficiente cu privire la drepturile și obligațiile lor. Este vital ca oamenii să știe că au dreptul de a solicita azil, însă nu de a alege statul membru și să fie informați în mod corespunzător cu privire la implicațiile pe care le are sistemul de transfer. Primul set de produse de informare privind azilul și transferul este disponibil în 14 limbi⁸ și este utilizat în prezent de EASO în hotspoturi.

⁴ Italia și Grecia s-au numărat printre cele patru state membre (celelalte fiind Cipru și Croația), în care Comisia a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în ceea ce privește Regulamentul Eurodac.

⁵ Actuala cerere Frontex a primit o rată de răspuns de 83 %. EASO a solicitat 374 de experți și i s-au promis 201.

⁶ La Forumul pentru transfer și relocare la care au participat statele membre în luna septembrie și care a fost organizat de Comisie, au fost convenite diverse măsuri pentru a pune în practică transferul.

⁷ Inclusiv un grant în valoare de 20 de milioane EUR acordat în decembrie pentru a sprijini punerea în aplicare în Grecia, precum și o sumă forfetară de 6 000 EUR acordată statelor membre pentru fiecare persoană transferată și 500 EUR pentru a sprijini costurile de transfer. Aceasta din urmă va fi alocată statelor membre în cadrul următoarei tranșe a fondurilor alocate în temeiul programelor naționale din cadrul FAMI și FSI.

⁸ Engleză, franceză, spaniolă, italiană, portugheză, arabă, persană, armeană, paștună, rusă, somaleză, albaneză, tigrina și urdu.

Mecanismul de protecție civilă al Uniunii (UCPM) a fost utilizat pentru a sprijini cinci țări, patru cereri fiind încă active, din partea Serbiei, Sloveniei, Croației și Greciei. În total, 15 țări au prezentat oferte de asistență, furnizând produse, cum ar fi corturi, articole de dormit, materiale de protecție personală, aparate de încălzit, generatoare și dispozitive de iluminat. Comisia Europeană sprijină financiar transportul asistenței oferite de statele participante și facilitează coordonarea globală în materie de transport și logistică. Recent, Comisia a majorat finanțarea acordată și, în prezent, acoperă 85 % din costurile de transport ale acestui ajutor, dar există solicitări de asistență din partea statelor membre, care rămân nesoluționate, astfel cum se descrie în anexa 9.

Comisia a organizat reuniuni săptămânale pentru a monitoriza planul în 17 puncte convenit în cadrul reuniunii liderilor, găzduite de președintele Juncker, cu privire la fluxurile de refugiați de pe ruta **Balkanilor de Vest**. Într-un moment în care comunicarea era aproape inexistentă, această coordonare a fost crucială pentru reducerea riscului ca o țară să adopte măsuri neașteptate, ce ar fi putut avea impact asupra unei alte țări. Această situație a fost susținută prin acordarea unui sprijin direct. Comisia a alocat 10 milioane EUR pentru ca Serbia și fosta Republică iugoslavă a Macedoniei să producă o schimbare în practică prin creșterea capacității operaționale în domeniul gestionării migrației⁹. Această sumă se adaugă celor 22 de milioane EUR alocate pentru ajutor umanitar.

II.2 Dimensiunea externă

Dimensiunea externă și cea internă a migrației sunt interconectate într-o foarte mare măsură. Acțiunile întreprinse de UE s-au axat pe abordarea cauzelor profunde ale fluxurilor migratorii intense în ceea ce privește motivele care generează fluxurile și cele care le favorizează, precum și pe înlăturarea necesității refugiaților de a efectua o călătorie riscantă spre Europa, venind în ajutorul lor mai aproape de casă. UE s-a concentrat, de asemenea, asupra consolidării cooperării în ceea ce privește gestionarea migrației cu țări terțe de origine și de tranzit, acesta fiind un element esențial al parteneriatului lor bilateral cu UE și cu statele sale membre.

Eforturile diplomatice pentru rezolvarea crizelor, precum cele din Siria și Libia, și pentru combaterea amenințării pe care o reprezintă Daesh se concentrează pe cauzele profunde care generează fluxurile și vizează crearea unui mediu stabil în care refugiații ar putea să revină. Acest efort trebuie să fie unul global. În cazul Libiei, UE s-a implicat în furnizarea de sprijin politic, financiar și logistic pentru eforturile ONU de a pune capăt crizei politice și de securitate. În ultimele luni s-au înregistrat progrese semnificative, odată cu semnarea în decembrie a acordului politic libian. Totuși, progresele sunt încă fragile și aceste mișcări trebuie rapid consolidate, cu ajutorul unui guvern de uniune națională care beneficiază de suficientă autoritate pentru a fi capabil să răspundă amenințărilor și provocărilor cu care se confruntă Libia. Acordul semnat în luna decembrie trebuie să fie urmat de un guvern de uniune națională în măsură să răspundă amenințărilor și provocărilor cu care se confruntă țara: UE a pregătit un pachet de asistență financiară în valoare de 100 de milioane EUR pentru a sprijini un viitor guvern. În ceea ce privește Siria, pe lângă faptul că este primul donator în domeniul ajutorului umanitar și al ajutorului pentru dezvoltare, UE a avut și continuă să aibă un rol important în constituirea și în activitatea Grupului internațional de sprijin pentru Siria, incluzând eforturile care au condus la adoptarea în unanimitate a Rezoluției Consiliului de Securitate al ONU de stabilire a foii de parcurs pentru discuțiile în interiorul Siriei și procesul politic. Pe măsură ce luptele din nordul Siriei se intensifică, eforturile diplomatice ar trebui redublate.

UE a reacționat la impactul devastator al crizei siriene în mai multe moduri. În ceea ce privește **ajutorul umanitar pentru Siria** și țările-gazdă vecine, contribuția de la bugetul UE a depășit 400 de

⁹ Precum și un nou program regional în valoare de 8 milioane EUR.

milioane EUR în 2015, ca parte a angajamentului global al UE în valoare de peste 5 miliarde EUR în cadrul asistenței umanitare, de dezvoltare și de stabilizare. Aceasta a inclus sprijinul direct acordat sirienilor aflați încă în Siria, precum și țărilor care se confruntă cu cea mai mare cotă pe cap de locuitor de refugiați sirieni. Peste 160 de milioane EUR au fost alocate operațiunilor de salvare de vieți omenești în interiorul Siriei, în sectoare precum cel al sănătății, protecției, apei, canalizării, hranei și adăposturilor: 97 de milioane EUR pentru refugiații din Liban, 58 de milioane pentru Iordania și 35 de milioane EUR în Turcia. **Fondul fiduciar regional al UE ca răspuns la criza siriană** asigură un vehicul foarte flexibil și eficient pentru punerea în comun și aplicarea asistenței din partea UE și a statelor sale membre. Până în prezent, acesta a atras contribuții în valoare de 654 de milioane EUR, deși contribuțiile naționale nu au atins încă obiectivul de aliniere la contribuția din bugetul UE¹⁰. Fondul sprijină până la maximum 1,5 milioane de refugiați sirieni și comunitățile-gazdă suprasolicitate din Liban, Turcia, Iordania și Irak prin furnizarea unei educații de bază și protecția copiilor, îmbunătățirea accesului la asistență medicală, ameliorarea infrastructurii de apă și apă reziduală, precum și prin sprijinirea oportunităților economice și a incluziunii sociale. Așa cum s-a anunțat la **conferința de la Londra** de săptămâna trecută, intitulată „**Sprijinirea Siriei și a regiunii**”, în 2016 contribuția UE la rezolvarea crizei din Siria va ajunge la 1 115 miliarde EUR. Comisia ia măsuri pentru a se asigura că UE va continua să aibă o contribuție similară și în 2017. Cu ocazia conferinței, Comisia și-a asumat un rol de lider în ceea ce privește răspunsul internațional, propunând elaborarea unor „pacturi” pentru Iordania și Liban. Acestea reprezintă pachete complete care includ o serie de măsuri de politică, la toate nivelurile de competență ale Uniunii, în special preferințe comerciale.

Summitul de la Valletta privind migrația, care a avut loc în noiembrie 2015, a reunit șefii de stat sau de guvern europeni și africani pentru a consolida cooperarea în materie de migrație între țările de origine, de tranzit și de destinație. Acesta a subliniat necesitatea intensificării eforturilor pentru combaterea migrației neregulate către Europa și integrarea migrației în cooperarea pentru dezvoltare, precum și a adoptat măsuri concrete care trebuie puse în aplicare până la sfârșitul anului 2016. UE a instituit un **fond fiduciar de urgență pentru Africa**, care abordează stabilitatea și cauzele profunde ale migrației neregulate, precum și persoanele strămutate și cooperarea în materie de migrație cu țările de origine și de tranzit. Nivelurile de finanțare se apropie de 1,9 miliarde EUR, însă, încă o dată, obiectivul potrivit căruia finanțările naționale trebuie să corespundă finanțării din partea UE este departe de a fi îndeplinit, contribuțiile naționale situându-se sub 82 de milioane EUR¹¹. Au fost deja aprobate proiecte pentru o sumă totală de peste 350 de milioane EUR, acestea acoperind domenii precum crearea de locuri de muncă, o gestionare mai bună a migrației și o securitate sporită¹². În plus, UE și-a menținut sprijinul acordat refugiaților și persoanelor strămutate în interiorul Libiei.

¹⁰ A se vedea anexa 7. Până în prezent, 654 de milioane EUR au fost alocate Fondului fiduciar pentru Siria: 594 de milioane EUR provin din bugetul UE, însă doar 60,5 milioane EUR din partea a 19 state membre.

¹¹ A se vedea anexa 7.

¹² Printre exemple, se numără: Mali: 3 proiecte în valoare de 43,5 milioane EUR pentru sprijinirea autorităților locale și a populației vulnerabile din nordul statului și crearea de locuri de muncă în restul țării; Niger: două proiecte în valoare de 32 de milioane EUR, care urmează să fie puse în aplicare în regiunea Agadez din Niger pentru a sprijini autoritățile să gestioneze fluxurile migratorii și a promova alternative durabile la migrația neregulamentară; Senegal: un proiect în valoare de 8 milioane EUR pentru a ajuta persoanele cele mai vulnerabile din țară, prin îmbunătățirea condițiilor de viață și a rezilienței populațiilor locale; procesul de la Khartoum: un proiect în valoare de 40 milioane EUR pentru o mai bună gestionare a migrației prin consolidarea capacităților și furnizarea de echipamente de bază, elaborarea politicilor și a legislației privind combaterea traficului de persoane și a introducerii ilegale de migranți, precum și sensibilizarea cu privire la pericolele migrației neregulate; Etiopia: un proiect în valoare de 20 de milioane EUR pentru a îmbunătăți condițiile de trai ale migranților și ale persoanelor returnate prin formare profesională, microfinanțare și generarea de locuri de muncă, în vederea creării condițiilor pentru returnarea și reintegrarea refugiaților etiopieni; Somalia: un proiect în valoare de 50 de milioane EUR pentru a sprijini gestionarea returnării voluntare a refugiaților somalezi în regiuni stabile din Somalia, creând un mediu favorabil pentru returnare și reintegrare.

Din punct de vedere diplomatic, Înaltul Reprezentant/Vicepreședintele și Comisia au început, de asemenea, să ia măsuri pentru a include migrația și securitatea printre prioritățile politice bilaterale cu țările africane.

Planul de acțiune comun UE-Turcia¹³ a reprezentat un important pas înainte în cooperarea în sprijinul sirienilor care beneficiază de protecție temporară în Turcia și în gestionarea migrației pentru a răspunde crizei create de situația din Siria (a se vedea secțiunea privind cooperarea cu Turcia de mai jos). UE și statele sale membre trebuie să își accentueze cooperarea cu Turcia și să își intensifice substanțial angajamentul politic și financiar. O contribuție esențială a UE, într-un spirit de responsabilitate comună, este noul **Instrument pentru refugiații din Turcia**, înființat de Comisie la data de 24 noiembrie 2015, finanțarea sa fiind convenită de statele membre la 3 februarie 2016. Acest instrument grupează resursele de la bugetul UE și din partea statelor membre pentru a oferi, încă din acest moment, un pachet de asistență cuprinzător și coordonat pentru a sprijini 2 milioane de refugiați sirieni în Turcia. Aceasta se va ridica la **3 miliarde EUR** în perioada 2016-2017.

III ACȚIUNI PRIORITARE PENTRU SĂPTĂMÂNILE ȘI LUNILE VIITOARE

Presiunile intense generate de fluxurile de refugiați și de migranți au generat o provocare majoră pentru gestionarea migrației în UE. Gestionarea frontierelor și procedurile de azil la punctele de primă intrare nu au fost în măsură să răspundă situației. S-a dezvoltat un flux de refugiați și de migranți, care era în mod vădit contrar normelor de bază ale sistemului de azil al UE. Refugiații înșiși au încercat să călătorească la o destinație dorită, în timp ce normele UE prevăd ca ei să solicite protecție în prima țară din UE în care ajung. Țările aflate de-a lungul rutei, în loc să își îndeplinească responsabilitățile de a trata cererile de azil, au început să se considere numai ca țări de tranzit. Rezultatul a fost o încetare a aplicării normelor și o presiune disproporționată și nesustenabilă și asupra celor trei state membre principale de destinație. De asemenea, a fost mult mai dificil în acest context ca transferul să capete amploare. În aceste condiții, restabilirea ordinii necesită măsuri rapide, coordonate la nivel european pentru abordarea problemelor imediate, precum și pentru reducerea amplitudinii fluxurilor migratorii în sine.

III.1 Stabilizarea situației din statele membre care se confruntă cu cea mai mare presiune

Este clar că sunt necesare acțiuni pentru a aborda presiunile enorme cu care se confruntă statele membre ce primesc majoritatea refugiaților și a migranților care sosesc în UE pentru prima dată – acțiunile necesită sprijinul tuturor statelor membre, o sarcină specială revenind asistenței acordate Greciei și Italiei.

Abordarea de tip **hotspot** permite să se acționeze cu prioritate în locurile expuse unei presiuni extreme. Hotspoturile permit să se creeze o anumită ordine și să se dispună de proceduri în situația unui flux de sosiri fără precedent. Totuși, după șase luni de la lansarea acestora în luna septembrie a anului trecut, s-au înregistrat progrese mult mai lente decât impune amploarea provocării. În prezent, există doar trei¹⁴ hotspoturi pe deplin operaționale. Este esențial ca hotspoturile să devină pe deplin operaționale. Toate trebuie finalizate în regim de urgență, deoarece, în caz contrar, există un risc ridicat ca presiunile să fie pur și simplu deturnate către punctul cel mai slab. Zilele următoare trebuie utilizate pentru a accelera procesul, astfel încât hotspoturile să fie pe deplin operaționale fără întârziere. Aceasta înseamnă soluționarea, cu sprijinul UE și al funcționarilor naționali prezenți la fața locului, a deficiențelor în materie de infrastructură, de personal și de conectare între hotspoturi și restul

¹³ Planul comun de acțiune a fost activat la reuniunea la nivel înalt a șefilor de stat sau de guvern din UE cu omologii lor turci, care a avut loc la 29 noiembrie 2015. A se vedea anexa 1.

¹⁴ Două în Italia și unul în Grecia.

sistemului de migrație. Normele privind înregistrarea, identificarea, prelevarea amprentelor digitale și controlul de securitate al intrărilor trebuie aplicate eficient și sistematic. Este extrem de important ca statele membre să furnizeze expertiză, ca răspuns la cererile de experți ale Frontex și EASO¹⁵.

În cazul **Greciei**, este necesar ca lucrările să fie accelerate și deficiențele să fie soluționate cu o nouă determinare. Instituirea de hotspoturi a fost lentă, din cauza necesității de a le construi de la zero și a deficiențelor de infrastructură, de personal și de coordonare. În prezent, o singură locație *hotspot* poate fi considerată pe deplin operațională, însă altele sunt aproape de finalizare¹⁶. În urma unui dialog intens cu Comisia, guvernul elen s-a angajat recent să utilizeze forțele armate pentru a contribui la realizarea de hotspoturi pe deplin operaționale până la Consiliul European din februarie. Aceasta implică finalizarea construcției, furnizarea de servicii-cheie, precum și detașarea personalului necesar. Ar trebui consolidată capacitatea de primire, susținând atât nevoile umanitare, cât și o mai bună gestionare a fluxurilor de sosiri – finanțarea din partea UE existând deja pentru a contribui la îndeplinirea rapidă a obiectivului de 50 000 de locuri convenit în cadrul reuniunii liderilor din Balcanii de Vest. Ar trebui aplicate proceduri standardizate pentru toate etapele procesului și ar trebui finalizată instalarea dispozitivelor Eurodac de prelevare a amprentelor digitale. De asemenea, trebuie să nu existe decalaje în sprijinul oferit de UE: agențiile ar trebui să fie prezente pe toate insulele.

În **Italia**, sosirile au încetinit din cauza iernii, însă sunt necesare pregătiri înaintea unei creșteri bruște probabile în momentul în care condițiile meteorologice se vor îmbunătăți¹⁷. Numai două hotspoturi¹⁸ sunt pe deplin operaționale. Renovarea și deschiderea a două noi hotspoturi se desfășoară în prezent conform calendarului prevăzut. Progresele lente privind ultimele două hotspoturi sunt legate de utilizarea actuală a unui sit ca centru pentru transfer și de problemele administrative cu autoritățile portuare în alt sit – dacă este necesar, ar trebui luate în considerare amplasamente alternative în cazul în care aceasta este singura modalitate de a avea suficientă capacitate în următoarele săptămâni. De asemenea, sunt necesare măsuri suplimentare pentru a completa lacunele și a îmbunătăți eficiența, cum ar fi o mai bună asistență medicală, o coordonare suplimentară a debarcării migranților salvați pe mare, precum și conectivitatea deplină a bazelor de date în materie de controale de securitate. Comisia este pregătită să organizeze o echipă mobilă inovatoare de tip *hotspot* (cu agenți din partea Frontex și EASO) în estul Siciliei pentru a sprijini identificarea, prelevarea amprentelor digitale și transmiterea de informații către migranții care nu pot fi debarcați în porturi desemnate drept hotspoturi, pentru a ajuta la eliminarea lacunelor în ceea ce privește prelevarea amprentelor digitale și înregistrarea migranților în afara hotspoturilor. Legătura cu Italia continentală este importantă pentru a se asigura că migranții clasificați pentru returnare sau alte proceduri de azil rămân în sistem.

O componentă esențială a hotspoturilor atât în Italia, cât și în Grecia trebuie să fie **măsurile de securitate consolidate**. Au fost identificate probleme legate de coerența documentelor emise care par a fi mai grave la punctele de presiune, precum transferul din hotspoturi în Italia continentală. În Grecia, introducerea unor elemente de securitate în documentul eliberat la înregistrare este esențială pentru a preveni schimbul sau falsificarea unor astfel de documente. Verificările în bazele de date de securitate și verificare a documentelor ale Interpol și la nivel european, în special Sistemul de informații Schengen, trebuie, de asemenea, să devină sistematice, bazele de date europene fiind puse la dispoziția agenților invitați ai Frontex. Efectuarea unor verificări sistematice în bazele de date de securitate nu sunt numai impuse de legislația UE, ci sunt cu atât mai importante în lumina amenințării teroriste foarte reale. Atât Grecia, cât și Italia s-au confruntat cu problema refuzului migranților de a li se preleva amprente digitale. Legislațiile naționale vor trebui modificate cu prioritate și sunt luate

¹⁵ Acest sprijin trebuie, de asemenea, să fie menținut pe măsură ce se încheie mandatul experților individuali – există un risc real ca progresele să încetinească ritmul dacă experții sunt retrași fără a fi înlocuiți.

¹⁶ A se vedea anexa 2.

¹⁷ A se vedea anexa 3.

¹⁸ Lampedusa (începând din octombrie 2015) și Pozzallo (din 19.1.2016).

toate măsurile operaționale pentru a se asigura că tuturor migranților li se prelevează amprentele digitale – inclusiv în ultimă instanță printr-o utilizare proporțională a măsurilor coercitive – și sunt evitate toate mișcările secundare ale migranților neidentificați și neînregistrați. S-au înregistrat progrese, dar acestea ar trebui accelerate pentru a asigura acoperirea deplină (100 %) a identificării și înregistrării tuturor intrărilor până la Consiliul European din martie. În același timp, trebuie să se asigure o mai mare determinare în cercetarea și urmărirea penală a infractorilor care fraudează documente de călătorie și de identitate în scopul introducerii ilegale de migranți.

În centrul abordării de tip *hotspot* se află faptul că aceasta contribuie la identificarea celor care au nevoie de protecție internațională și a celor care nu au nevoie de o asemenea protecție, prin intermediul unui proces de identificare și filtrare a cererilor. UE și agențiile sale ar trebui să fie pregătite să acorde toată asistența necesară pentru punerea în aplicare a acestui proces. În această privință, legăturile cu sistemul de **returnare** sunt de o importanță deosebită. La 1 februarie, Frontex a lansat un nou program de sprijin privind returnarea, cu accent deosebit pe Grecia, Italia și Bulgaria – care prevede sprijin amplu și flexibil. **Grecia** a înregistrat unele reușite în acest domeniu în trecut: recent, chiar în 2013, s-a situat peste media UE, cu o rată de returnare de 59 %. În prezent, este necesar un efort special pentru a accelera procedurile. Grecia trebuie să emită rapid decizii de returnare în cazul migranților care intră pe teritoriul său în mod neregulamentar, în cazul în care aceștia nu depun o cerere de azil sau se consideră că nu îndeplinesc condițiile pentru azil. Această țară ar trebui să recurgă la proceduri accelerate, acolo unde sunt disponibile, pentru returnarea migranților și ar trebui să se asigure că totul rămâne sub controlul autorităților pe parcursul procesului. Sunt, de asemenea, necesare măsuri pentru a împiedica migrații în situație neregulamentară să se sustragă înainte de a fi returnați – inclusiv prin luarea acestora în custodie publică.

Și **Italia** a întâmpinat probleme legate de asigurarea returnării efective. A înregistrat progrese cu privire la un nou program de returnare voluntară asistată, care ar trebui să devină rapid operațional, depune eforturi în materie de readmisie și aplică cu succes procedurile accelerate pentru emiterea deciziilor de returnare și pentru readmisia migranților în situație neregulamentară în anumite țări africane. Cu toate acestea, există în continuare probleme legate de migrații în situație neregulamentară care se sustrag înainte de finalizarea procedurilor. Trebuie abordate de urgență atât capacitatea limitată de luare în custodie publică, cât și un plafon de 90 de zile pentru luarea în custodie publică administrativă în vederea returnării. UE și agențiile sale vor continua să sprijine autoritățile italiene cu privire la aceste aspecte.

Reluarea transferurilor efectuate în temeiul Regulamentului Dublin către Grecia

Pentru ca sistemul european comun de azil să funcționeze, trebuie să existe o posibilitate reală de returnare a solicitanților de azil în prima țară de intrare în UE („transferuri efectuate în temeiul Regulamentului Dublin”), astfel cum se prevede în normele UE convenite de comun acord. În octombrie, Comisia a reamintit că, începând cu perioada 2010-2011, statele membre nu au fost în măsură să efectueze transferuri în temeiul Regulamentului Dublin către Grecia¹⁹. Deficiențele sistemice evidențiate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului și de Curtea Europeană de Justiție au inclus accesul deplin la sistemul de azil și punerea la dispoziție și calitatea capacității de primire. Responsabilitatea pentru decizia de reluare a transferurilor revine autorităților statelor membre aflate sub controlul autorităților lor judiciare și al Curții de Justiție. Deși s-au realizat progrese de atunci, persistă deficiențe în domeniul capacității și condițiilor de primire, al accesului la procedura de azil, al căilor de atac și al asistenței juridice. În consecință, Comisia adoptă astăzi o recomandare care

¹⁹ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu intitulată „Gestionarea crizei refugiaților: stadiul de realizare a acțiunilor prioritare din cadrul Agendei europene privind migrația”, COM(2015) 510 final din 14 octombrie 2015.

enumeră măsurile concrete necesare pentru a realinia Grecia la sistemul de la Dublin²⁰. Rapoartele prezentate de către Grecia cu privire la progresele înregistrate în punerea în aplicare a acțiunilor recomandate, precum și alte contribuții, cum ar fi rapoartele din partea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind executarea hotărârilor judecătorești și din partea UNHCR, vor permite să se evalueze cu mai mare precizie dacă sunt îndeplinite condițiile pentru reluarea de către statele membre a transferurilor individuale către Grecia în temeiul Regulamentului Dublin, ținând seama de faptul că volumul transferurilor și categoriile de persoane care urmează a fi transferate vor trebui să corespundă progreselor specifice în curs de realizare.

Următoarele etape importante:

- cu sprijinul deplin al UE, ***Grecia și Italia*** trebuie să pună la dispoziție hotspoturi complet operaționale în toate locațiile și cât mai curând posibil;
- ***alte state membre*** trebuie să completeze de urgență necesitățile restante în materie de experți Frontex și EASO;
- ***Grecia și Italia*** trebuie să își intensifice eforturile de a restabili returnările efective și de a împiedica sustragerea migranților în situație neregulamentară înaintea returnării;
- ***Grecia*** ar trebui să ia măsurile prevăzute în recomandarea de astăzi a Comisiei pentru a permite reluarea transferurilor efectuate în temeiul Regulamentului Dublin, de la caz la caz, pe baza progreselor înregistrate.

III.2 Punerea în aplicare a transferului

Cele două decizii privind **transferul**, obligatorii din punct de vedere juridic, adoptate de Consiliu reprezintă o recunoaștere a necesității de a acorda urgent asistență Greciei și Italiei într-o situație de urgență. Transferul reprezintă un instrument esențial pentru a reduce presiunea asupra statelor membre care sunt cele mai afectate și pentru a restabili ordinea în gestionarea migrației. Însă aceasta necesită o colaborare eficientă între țările de transfer și statele membre destinate. În primul rând, angajamentul Greciei și Italiei în vederea înregistrării și verificării ordonate și aprofundate este în mod clar esențial. Cele două state membre instituie sisteme care să permită identificarea, retrimiteră, înregistrarea și transferul candidaților la transfer, precum și efectuarea de controale medicale și de securitate înaintea plecării acestora.

Solicitanții de azil ar trebui să înțeleagă că transferul oferă mai multă certitudine decât sustragerea de la sistemul local de azil și că vor fi împiedicați să călătorească în mod neregulamentar către statul membru pentru care optează. În cazul Greciei, acest lucru necesită **un control îmbunătățit (cu sprijin și asistență din partea UE) al frontierei dintre Grecia și fosta Republică iugoslavă a Macedoniei** cu scopul de a garanta, în special, faptul că persoanele care au intrat pe teritoriul UE în mod neregulamentar au fost înregistrate, precum și de a-i identifica și returna rapid și eficient pe cei care nu au dreptul de a se afla în Uniunea Europeană. Este, de asemenea, esențial ca deplasările secundare către alte state membre să fie sancționate și ca persoanele în cauză să fie trimise înapoi către statul membru de transfer.

²⁰ Recomandarea Comisiei adresată Republicii Elene privind măsurile urgente pe care trebuie să le ia Grecia în vederea reluării transferurilor în temeiul Regulamentului (UE) nr. 604/2013 [C(2016) 871 din 10 februarie 2016].

Însă cel mai important factor rămâne voința politică a statelor membre de a face să funcționeze transferul²¹. Deși numărul de candidați eligibili identificați a fost în creștere, până în prezent statele membre nu au pus la dispoziție în mod oficial decât puțin peste 2 000 de locuri și doar douăsprezece state membre au primit persoane transferate. Începând cu data de 8 februarie, numai 218 persoane au fost transferate din Grecia și 279 din Italia²². Cinci state membre nu au pus încă la dispoziție locuri pentru transfer²³. Ritmul lent al transferului a fost atribuit unor factori printre care se numără lipsa unor puncte de contact dedicate (în scopul efectuării examenelor medicale și a verificărilor de securitate, care sunt singurele motive pe care le poate invoca un stat membru de transfer pentru a refuza să accepte un candidat la transfer) și capacitatea de primire insuficientă pentru persoanele care sosesc în statul membru de primire. Întârzierile și preferințele prohibitive în indicarea și completarea locurilor disponibile de către statele membre de transfer trebuie să înceteze.

De aceea, astăzi, Comisia s-a adresat în scris tuturor statelor membre pentru a le reaminti obligațiile care le revin în baza celor două decizii și **pentru a le solicita accelerarea ritmului de punere în aplicare, având în vedere obiectivul clar de a acorda asistență de urgență**. Pe măsură ce de-a lungul rutei Balcanilor de Vest se înăspresc controalele la frontieră, este probabil să se intensifice presiunile pe care aceste decizii erau menite să le atenueze, ceea ce face ca solidaritatea să devină cu atât mai importantă.

Următoarele etape importante:

- **statele membre** ar trebui să își respecte angajamentele prin accelerarea punerii în aplicare a deciziilor privind transferul;
- **statele membre și agențiile UE (Frontex, EASO)** ar trebui să sprijine **Grecia** pentru îmbunătățirea controlului la frontiera dintre Grecia și fosta Republică iugoslavă a Macedoniei cu scopul de a garanta, în special, faptul că persoanele care au intrat pe teritoriul UE în mod neregulamentar au fost înregistrate, precum și pentru a-i identifica și returna rapid și eficient pe cei care nu au dreptul de a se afla în Uniunea Europeană.

III.3 Frontiere sigure

Gestionarea frontierelor externe ale UE implică responsabilități. Persoanele care traversează frontiera în mod neregulamentar ar trebui să aibă posibilitatea de a solicita protecție internațională: în acest caz, statul membru al primei intrări trebuie să le acorde acces la procedurile naționale de azil, în conformitate cu legislația internațională și europeană. În cazul în care acestea nu solicită azil, statul membru al primei intrări poate și ar trebui să le refuze intrarea. Responsabilitatea în materie de control la frontieră reprezintă imaginea în oglindă a obligațiilor migranților la frontieră – baza principiului „**niciun drept fără înregistrare**”. Un resortisant al unei țări terțe trebuie să îndeplinească condițiile de intrare prevăzute în Codul frontierelor Schengen, inclusiv să fie în posesia unui document de călătorie valabil²⁴. Statele membre trebuie să ia măsuri adecvate pentru a garanta că persoanele cărora

²¹ La Forumul pentru transfer și relocare la care au participat statele membre și care a fost organizat de Comisie în luna septembrie, au fost convenite diverse măsuri pentru a pune în practică transferul.

²² De asemenea, mai rămân 8 000 de locuri provenind din primul mecanism de transfer (care se referea la 40 000 de locuri) de atribuit unui anumit stat membru.

²³ Cifre la data de 8 februarie 2016. Pentru informații suplimentare, a se vedea anexa 4.

²⁴ Aceste măsuri se aplică atât la frontiera externă, cât și la frontierele interne unde controalele la frontieră au fost reintroduse. De asemenea, un stat membru poate autoriza intrarea chiar dacă nu sunt îndeplinite condițiile de intrare, din motive umanitare; în acest caz, trebuie să informeze celelalte state membre.

le-a fost acordat accesul pe teritoriul lor în calitate de solicitanți de azil nu pot să se sustragă înaintea efectuării unei evaluări și de luarea unei decizii cu privire la cererea lor de azil. Ar trebui să fie clar faptul că dorința de a tranzita teritoriul statului membru pentru a solicita azil în alt stat membru nu reprezintă un motiv acceptabil pentru acordarea intrării. Dreptul de a avea acces la proceduri de azil echitabile – care este recunoscut în temeiul dreptului internațional al refugiaților și respectat de către statele membre ale UE, precum și de către țările din Balcanii de Vest – nu poate servi drept pretext solicitantului de azil pentru a încerca să aleagă țara în care își va depune cererea de azil.

Totuși, aceasta este una dintre tendințele care a caracterizat controalele la frontieră pe ruta **Balcanilor de Vest** în ultimele luni. Mai multe țări, inclusiv state membre, supuse unei puternice presiuni exercitate de migrație, s-au considerat drept simple țări de tranzit; au instituit capacități de primire la scară mică și pe termen foarte scurt și, în unele cazuri, au transportat migranți de la o frontieră la alta. Cooperarea dintre țările de pe ruta Balcanilor de Vest rămâne insuficientă. Au existat cazuri frecvente în care s-au luat decizii în mod unilateral într-o țară, ceea ce provoacă un efect de domino asupra frontierei tuturor țărilor situate în amonte. Rezultatul este o politică *de facto* de refuz al intrării, în funcție de naționalitate sau de țara de înregistrare preconizată a unei cereri de azil. Astfel de politici nu sunt o soluție structurală la provocarea cu care se confruntă Uniunea Europeană. Din acest motiv, Comisia a insistat asupra importanței înregistrării migranților, a rezilienței la frontiere și a creșterii capacității de primire.

Primul pas către o normalizare a situației este de a accepta necesitatea coordonării unor astfel de măsuri, pentru a evita pasarea responsabilității, tensiunile dintre țările vecine, precum și blocarea unui număr mare de migranți de-a lungul rutei. Acest lucru ar trebui să implice o avertizare timpurie, precum și transparență. Însă un al doilea pas trebuie să fie acum **restabilirea ordinii în sistem, acordând intrarea doar persoanelor care solicită azil în sistemul național de azil din statul membru responsabil în temeiul normelor prevăzute în Regulamentul Dublin**. Faptul de a ști că refugiații și migranții au trecut deja printr-un stat membru a diminuat, în mod evident, voința statelor membre de a îndeplini aceste responsabilități: însă obiectivul urmărit trebuie să fie restabilirea acestei norme.

Totuși, tendința mai recentă în țările situate de-a lungul rutei Balcanilor de Vest este clară: o înăsprire progresivă a controalelor la frontieră, ceea ce ar putea duce la închiderea acestora în cazul în care fluxul de migranți nu este redus. Prin urmare, este necesar să se accelereze îndeplinirea angajamentelor asumate cu ocazia reuniunii liderilor din Balcanii de Vest și să se asigure că deciziile luate în aceste țări sunt pe deplin coordonate, iar, acolo unde este cazul, se înscriu în dreptul Uniunii.

În acest context, **Grecia** ar trebui, cu sprijinul intensificat din partea Frontex, să exercite un control deplin asupra frontierei sale cu fosta Republică iugoslavă a Macedoniei. Un prim pas a fost făcut ca urmare a unei solicitări din partea Greciei, printr-o detașare limitată a Frontex. Această detașare ar trebui să fie acum intensificată și utilizată la potențialul său maxim, în special prin diversificarea sarcinilor care pot fi îndeplinite de către ofițerii detașați. Având în vedere că nu este posibilă desfășurarea unei operațiuni comune a Frontex direct pe teritoriul fostei Republici iugoslave a Macedoniei, în prezent sunt în curs de pregătire mijloace alternative ale asistenței Frontex. Orice acțiune complementară întreprinsă în partea de nord a acestei frontiere trebuie efectuată într-un cadru al UE.

Capacitatea Uniunii de a menține un spațiu lipsit de controale la frontierele interne este condiționată de necesitatea de a avea frontiere externe sigure. Sistemul Schengen implică un grad mare de flexibilitate pentru a permite statelor membre să reacționeze în funcție de evoluția situației. Normele prevăd un răspuns la situații specifice prin **reintroducerea temporară a controalelor** la toate frontierele interne sau în anumite părți ale frontierelor interne ale unui stat membru pe baza unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne. Creșterea continuă a numărului de migranți și de

refugiați care sosesc în statele membre a condus la adoptarea de către acestea a unor măsuri de ultimă instanță, cum ar fi construirea de împrejmuiri și reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne²⁵. Codul frontierelor Schengen stabilește termene-limită pentru reintroducerea controalelor la frontieră, în funcție de caracterul lor excepțional, iar prelungirea este posibilă numai în condiții strict definite. Acestea ar trebui eliminate după un total de opt luni, în afara cazului în care Consiliul recomandă prelungirea lor din cauza unor deficiențe grave legate de controlul la frontierele externe, identificate prin intermediul unui raport de evaluare a spațiului Schengen, care persistă și nu au fost remediate, și în cazul în care funcționarea generală a spațiului Schengen este periclitată și există o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne.

În cadrul evaluării de rutină a gestionării frontierelor externe, în noiembrie 2015 la frontierele externe ale **Greciei** a fost efectuată o vizită neanunțată de evaluare a spațiului Schengen. Două echipe formate din experți ai statelor membre și ai Comisiei au evaluat frontiera maritimă a Greciei (două insule din Marea Egee) și frontiera terestră cu Turcia. După ce autoritățile elene au avut posibilitatea să prezinte observații cu privire la datele din raport, acesta a primit un aviz pozitiv din partea statelor membre în cadrul Comitetului de evaluare Schengen. La 2 februarie, Comisia a concluzionat că neajunsurile identificate reprezintă deficiențe grave. Consiliul analizează în prezent recomandările în vederea remedierii acestor deficiențe grave. Comisia este pregătită să ia măsuri corespunzătoare de punere în aplicare de îndată ce Consiliul ia o decizie în această privință.

Costurile legate de reintroducerea controalelor la frontierele interne

Stabilizarea sistemului Schengen prin utilizarea mecanismelor sale de protecție este esențială pentru a asigura ridicarea ulterioară a tuturor controalelor la frontierele interne. În caz contrar, nu numai că cetățenii ar fi privați de beneficiile considerabile oferite de libera circulație transfrontalieră, ci această situație ar risca să genereze costuri economice majore pentru cetățeni și întreprinderi, subminând piața unică²⁶. În cazul în care controalele la frontieră sunt reintroduse într-un mod mai sistematic și durabil, costurile directe ar putea fi semnificative, în special pentru lucrătorii transfrontalieri, transportatorii rutieri de marfă și administrația publică din UE. Libera circulație a mărfurilor în cadrul UE reprezintă în prezent peste 2 800 de miliarde EUR ca valoare și 1 700 de milioane de tone ca volum. Estimările sugerează că reintroducerea controalelor la frontierele interne pe o bază sistematică și pe termen lung ar putea costa între 5 miliarde EUR și 18 miliarde EUR în ceea ce privește doar costurile directe totale²⁷. Impactul ar depăși cu mult sectorul transporturilor, afectând volumul și costurile comerțului cu bunuri și eficiența sectorului european al logisticii, cu o creștere probabilă a prețurilor. De asemenea, aceasta ar implica noi constrângeri pentru piața forței de muncă – 1 % din angajații care trăiesc în țările din spațiul Schengen lucrează de cealaltă parte a frontierei și ar fi afectați de reintroducerea controalelor²⁸.

²⁵ Reintroducerea controlului la frontierele interne de către Ungaria și Slovenia s-a încheiat. Franța și Malta au aplicat, de asemenea, controlul la frontierele interne, din motive care nu au legătură cu criza migranților.

²⁶ Potrivit France Stratégie, schimburile comerciale între țările din spațiul Schengen ar putea fi reduse cu cel puțin 10 %, prin reintroducerea permanentă a controalelor la frontierele interne.

²⁷ Conform ipotezei celei mai plauzibile, această reintroducere ar genera costuri suplimentare în valoare de 7,1 miliarde EUR, impactul asupra transportatorilor rutieri reprezentând încă 3,4 miliarde EUR pe an (în cazul unei întârzieri medii la frontieră de o oră) și peste 6,7 miliarde EUR pe an (în cazul în care întârzierea medie este de două ore), afectând cel puțin 57 de milioane de operațiuni de transport rutier internațional. Pentru pasageri, transportul terestru ar fi cel mai afectat de timpul de călătorie suplimentar, de întârzieri și de congestioni (2,6 miliarde EUR pe an), în timp ce procedurile suplimentare de control al documentelor ar costa bugetele statelor membre aproximativ 1,1 miliarde EUR pe an.

²⁸ Ponderele navetiștilor transfrontalieri este deosebit de mare în Slovacia (5,7 %), Estonia (3,5 %), Ungaria (2,4 %) și Belgia (2,3 %).

În cazul în care controalele la frontieră sunt asociate cu o fragmentare a politicii comune a UE în domeniul vizelor, simulările indică un impact potențial mare pentru industria turismului (între 10 și 20 de miliarde EUR, ceea ce reprezintă 0,07 %-0,14 % din PIB-ul UE). În cazul în care se inițiază un proces care pune în pericol amploarea integrării economice, inclusiv buna funcționare a uniunii economice și monetare, costurile indirecte pe termen mediu ar putea fi considerabil mai ridicate decât estimările directe, întrucât impactul asupra schimburilor, investițiilor și mobilității intracomunitare ar fi fără precedent.

O soluție durabilă la frontierele externe

În decembrie 2015, Comisia a adoptat un pachet privind frontierele, conceput pentru a contribui la o mai bună gestionare a migrației și pentru a aborda amenințările la adresa securității în UE, garantând, în același timp, principiul liberei circulații în spațiul Schengen. În centrul acestui pachet se află propunerea Comisiei din 15 decembrie 2015 privind **Paza europeană de frontieră și de coastă**²⁹. Propunerea vizează instituirea unui sistem comun care va crește în mod considerabil eficacitatea controalelor la frontierele externe, va identifica deficiențele mult mai rapid și va defini măsuri operaționale clare pentru remedierea acestora³⁰. În cel mai scurt timp, Frontex ar trebui să devină o Agenție Europeană pentru Paza de Frontieră și de Coastă cu noi sarcini și responsabilități, precum și resurse proprii, care să îi permită să intervină la nivel operațional la frontierele externe atunci când se impune luarea unor măsuri urgente. Personalul actual al Frontex va fi dublat, iar agenția va putea să se bazeze pe o rezervă de cel puțin 1 500 de experți naționali, care ar putea fi mobilizați în termen de trei zile. În acest fel ar fi remediată problema actuală cu care se confruntă Frontex, și anume faptul că statele membre nu dau curs cererilor sale în materie de agenți naționali de frontieră. Propunerea răspunde unei necesități urgente și frontierele UE vor continua să fie vulnerabile până când aceasta va intra în vigoare. În concluziile din decembrie 2015, Consiliul European a solicitat Consiliului să ajungă la un acord până în luna iunie. **Comisia sprijină apelurile lansate de liderii care doresc ca instituirea noii Paze europene de frontieră și de coastă să fie accelerată și ca aceasta să devină operațională în cursul verii.**

De asemenea, Comisia a prezentat o propunere de modificare punctuală a Codului frontierelor Schengen în vederea introducerii la toate frontierele externe a unor **verificări sistematice** obligatorii pentru resortisanții UE, prin consultarea bazelor de date relevante³¹. Aceasta ar reprezenta o contribuție importantă în materie de securitate, în special în contextul luptătorilor teroriști străini. Verificarea sistematică a resortisanților țărilor terțe prin consultarea bazelor de date relevante va continua să fie obligatorie la intrare și la ieșire.

Următoarele etape importante:

- **Parlamentul European și Consiliul** ar trebui să se pună de acord, **cel târziu până în luna iunie, dacă nu mai devreme**, cu privire la instituirea Pazei europene de frontieră și de coastă, pentru ca aceasta să poată deveni operațională în cursul verii;
- toate **țările din Balcanii de Vest** ar trebui să treacă de la alerta timpurie în caz de modificări aduse

²⁹ Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Paza europeană de frontieră și de coastă și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2007/2004, a Regulamentului (CE) nr. 863/2007 și a Deciziei 2005/267/CE a Consiliului, COM(2015) 671 final din 15 decembrie 2015.

³⁰ De asemenea, propunerea va fi completată de o propunere privind frontierele inteligente, pentru a îmbunătăți eficiența, eficacitatea și securitatea frontierelor externe ale UE prin utilizarea de tehnologii pentru a sprijini gestionarea spațiului Schengen.

³¹ Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 562/2006 în ceea ce privește consolidarea controalelor prin consultarea bazelor de date relevante la frontierele externe, COM(2015) 670 final din 15 decembrie 2015.

normelor și procedurilor la frontiere la restabilirea aplicării integrale a legislației UE și a dreptului internațional;

- **Grecia** ar trebui să remedieze rapid deficiențele grave identificate în cadrul procedurilor de salvagardare Schengen, inclusiv exercitarea unui control deplin asupra frontierei sale cu fosta Republică iugoslavă a Macedoniei;
- orice **asistență complementară** acordată fostei Republici iugoslave a Macedoniei ar trebui să se desfășoare într-un cadru al UE.

III.4 Răspunsul la nevoile elementare ale migranților și refugiaților

Imperativul umanitar și drepturile fundamentale reprezintă principii directoare ale abordării UE față de refugiați și migranți. Acestea sunt factorii determinanți pentru multe dintre acțiunile specifice în curs: operațiuni de căutare și salvare în Marea Mediterană și Marea Egee, colaborarea cu țările care se confruntă cu un aflux masiv de refugiați pentru a îmbunătăți aspecte precum capacitatea de primire și măsuri menite să sprijine statele membre să îi ajute pe cei aflați în nevoie și să sprijine integrarea.

Două aspecte esențiale trebuie respectate în ceea ce privește modul în care UE și statele sale membre tratează migranții și refugiații. Primul se referă la accesul la sistemul de azil și posibilitatea de a solicita protecție internațională. Această procedură trebuie să fie rapidă, eficientă și să ofere posibilitatea ca fiecare caz să fie examinat individual, incluzând și căi de atac corespunzătoare. Dreptul la nereturnare³² trebuie să fie întotdeauna protejat. Cea de a doua aspect se referă la condițiile în care toți migranții și refugiații ar trebui să fie tratați. Standardele de bază trebuie să respecte drepturile omului și demnitatea tuturor.

Agenda europeană privind migrația pune un accent deosebit pe nevoia de a proteja **copiii** și de a monitoriza Planul de acțiune privind minorii neînsoțiți (2010-2014)³³. Lucrările sunt în prezent în curs, pentru a se recurge la o abordare cuprinzătoare pentru protecția copiilor pe tot parcursul lanțului de migrație. Prioritatea acordată persoanelor vulnerabile, în special minorilor neînsoțiți, este, de asemenea, luată în considerare în procesul de transfer. Protecția copilului și măsurile de salvagardare în favoarea copiilor sunt preconizate a fi pe deplin integrate în hotspoturi. Situația actuală a lucrărilor în curs și pe termen scurt este prezentată în anexa 6.

Există, de asemenea, indicii clare potrivit cărora criza migrației a fost exploatată de rețelele infracționale implicate în **traficul de persoane**, vizând persoanele cele mai vulnerabile, în special femeile și copiii. Conform studiilor de cercetare, au fost vizate centre de primire din unele state membre; în anumite cazuri, până la 60 % din copiii neînsoțiți au dispărut, existând un risc ridicat ca aceștia să devină victime ale rețelelor de trafic de persoane. Europol indică faptul că există o corelare puternică între cei care introduc ilegal migranți la nivel transfrontalier și grupurile criminale responsabile de exploatarea acestora pentru comerțul cu sex sau munca forțată. Prin urmare, este esențial ca încă din prima fază, în hotspoturi, să fie identificate victimele reale sau potențiale ale traficului de persoane, să fie informate cu privire la drepturile lor și să aibă loc cooperarea necesară cu autoritățile polițienești și judiciare pentru a se asigura că traficanții sunt identificați și urmăriți penal.

Pe măsură ce controalele la frontieră se înăspresc, ceea ce reprezintă tendința actuală de-a lungul rutei Balcanilor de Vest, UE ar trebui să fie pregătită să intensifice asistența umanitară de-a lungul întregii

³² Acest principiu, consacrat în dreptul UE și în dreptul internațional, interzice expulzarea sau returnarea unui refugiat peste frontierele teritoriilor unde viața sau libertatea sa ar fi amenințate pe motiv de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinii politice.

³³ Plan de acțiune privind minorii neînsoțiți (2010-2014), COM(2010) 213 final din 6 mai 2010.

rute în termen scurt. În acest sens, UE ar trebui să își consolideze capacitatea de a furniza asistență umanitară pe plan extern și să instituie capacitățile necesare pe plan intern, pentru a sprijini țările care se confruntă cu un număr mare de refugiați și de migranți.

Următoarele etape importante:

- statele membre ar trebui să acorde o atenție deosebită nevoilor **minorilor neînsoțiți** atunci când pun în aplicare abordarea de tip *hotspot* și când efectuează operațiuni de transfer;
- este necesară consolidarea capacității UE de a furniza asistență umanitară în țări terțe și instituirea **unei capacități de a furniza asistență umanitară în cadrul UE**, pentru a sprijini țările care se confruntă cu un număr mare de refugiați și de migranți;
- Comisia va orienta finanțarea pentru a consolida măsurile de protecție pentru **copiii** migranți, inclusiv programe de educație și de protecție pentru copii, atât în interiorul, cât și în afara UE.

III.5 Asigurarea funcționării returnării și readmisiei

Returnarea rapidă și sistematică a **migranților în situație neregulamentară** este o parte indispensabilă a unei gestionări cu succes a migrației și un puternic element disuasiv pentru migrația neregulamentară. UE este pe deplin angajată să protejeze persoanele care fug din calea violenței și a conflictelor. Însă migranții care nu au nevoie de protecție trebuie să fie returnați în mod eficient în țara lor de origine sau în țările de tranzit, cu respectarea deplină a drepturilor omului și a demnității umane. Un sistem eficient de returnare este, de asemenea, esențial pentru ca resursele să poată fi concentrate asupra primirii persoanelor care au nevoie de protecție. Acest lucru necesită acțiuni atât în interiorul UE, cât și cu țările terțe. Cu toate acestea, sistemele naționale de returnare se confruntă cu numeroase probleme practice: lipsa documentelor de călătorie, lipsa capacității de luare în custodie publică în statele membre, proceduri naționale lungi și ineficiente care nu pot decât să faciliteze sustragerea, precum și țări de origine care obstrucționează readmisia. Ratele aferente returnărilor efectuate în 2014 sunt scăzute, atingând nivelul de 16 % în anumite cazuri pentru țările africane, și chiar rata medie în UE (40 %) este mult prea scăzută.

Îmbunătățirea sistemului de returnare

Având în vedere numărul tot mai mare de migranți observat în 2015 și preconizat în 2016, capacitatea UE în materie de returnare trebuie să fie consolidată și îmbunătățită. Un sistem de returnare eficient este esențial pentru sustenabilitatea politicilor europene privind migrația: dacă dorește să primească persoane care au nevoie de protecție, Europa trebuie să îi returneze fără întârziere pe toți cei care nu au drept legal de ședere. Până în prezent, statele membre nu au înregistrat un succes deplin în punerea în aplicare a unor sisteme naționale capabile să răspundă acestei provocări, iar credibilitatea sistemului de returnare colectiv al UE a fost afectată în consecință. Planul de acțiune al Comisiei privind returnarea³⁴ oferă o cale către un sistem de returnare național și european puternic.

Acest lucru necesită acțiuni atât în interiorul UE, cât și cu țările terțe. În interiorul UE, statele membre trebuie să aplice corect și în totalitate Directiva privind returnarea și să colaboreze cu Comisia pentru a identifica și aborda obstacolele juridice și practice în calea returnărilor efective – de la emiterea de decizii de returnare până la garantarea faptului că persoanele care trebuie returnate nu se sustrag de la acest proces, asigurând în același timp respectarea drepturilor fundamentale ale omului și a nevoilor de

³⁴ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: Planul de acțiune al UE privind returnarea, COM(2015) 453 final din 9 septembrie 2015.

protecție ale tuturor. În decembrie, Comisia a prezentat o propunere pentru **un nou document european de călătorie pentru returnare**³⁵. Returnarea voluntară rămâne opțiunea preferată – fiind atât mai demnă, cât și mai eficientă din punctul de vedere al costurilor – și este sprijinită prin intermediul bugetului UE, precum și prin programe comune și schimburi de bune practici. Cu toate acestea, adesea migranții nu acceptă returnarea voluntară decât în cazul unei perspective serioase și credibile de a fi returnați în mod involuntar. Prin urmare, este necesar ca statele membre să se asigure că această perspectivă este reală.

Abordarea Comisiei beneficiază de un sprijin practic și financiar. Ea constă în instituirea unui **sistem integrat de gestionare a returnărilor**, care reunește toate statele membre și rețelele UE responsabile cu returnarea și reintegrarea. Frontex a coordonat 66 de zboruri comune de returnare și un total de 3 565 de migranți au fost returnați în cadrul acestor operațiuni comune în 2015³⁶. Bugetul Frontex destinat returnării a fost majorat considerabil pentru 2016 – operațiunile comune de returnare vor fi susținute de un buget de 65 de milioane EUR, în comparație cu bugetul anterior de aproximativ 10 milioane EUR. Rezultatul va fi vizibil în cursul săptămânilor următoare, în cadrul unor operațiuni specifice de sprijinire a returnării migranților în situație neregulamentară din Grecia și Italia.

Cooperarea cu țările terțe în materie de returnare și readmisie

Returnarea migranților în situație neregulamentară și care nu au nevoie de protecție internațională este o componentă esențială a politicii UE în domeniul migrației. Țările terțe au obligația de readmisie a resortisanților lor. Totuși, având în vedere dificultățile persistente în acest sens și evoluția situației în materie de migrație neregulamentară în 2015, returnarea și readmisia reprezintă astăzi una dintre prioritățile majore ale UE în cadrul relațiilor sale cu țările terțe de origine și/sau de tranzit³⁷. Comisia și statele membre examinează stimulentele, atât pozitive, cât și negative, care pot fi utilizate pentru a asigura punerea în aplicare efectivă a acordurilor de readmisie existente sau pentru a încheia noi acorduri. Acest lucru este în conformitate cu solicitarea Consiliului European din octombrie 2015 de a defini **pachete cuprinzătoare și adaptate** pentru a insista, pe lângă parteneri, asupra importanței cooperării în materie de readmisie pentru relații în ansamblu. Aceste pachete de stimulente și mijloace de presiune, inclusiv acordarea de preferințe comerciale, ar trebui aplicate în mod coordonat de către UE și statele sale membre. Ele au fost elaborate în vederea prezentării în cadrul Consiliului European din martie a unui raport privind primele rezultate.

O atenție deosebită este acordată îmbunătățirii cooperării cu privire la returnare și readmisie cu anumiți parteneri. Accentul este pus pe țările terțe cu o rată scăzută de returnare și în cazul cărora negocierile pentru încheierea unui acord de readmisie nu progresează, cum ar fi **Algeria** ori **Marocul**, sau în cazul cărora acordul de readmisie deja încheiat nu este pus în aplicare în mod adecvat, cum ar fi **Pakistanul**. În cazul Pakistanului, în ciuda contactelor la nivel înalt și a eforturilor depuse de UE în cursul anului 2015, punerea în aplicare a acordului de readmisie existent s-a confruntat cu obstacole succesive. În plus, o atenție deosebită este acordată țărilor din care s-a înregistrat o creștere semnificativă a intrărilor neregulate, cum sunt **Afganistan** și **Bangladesh**: peste 200 000 de afgani au intrat în UE prin Grecia în 2015, în timp ce numărul de resortisanți din Bangladesh care au intrat în mod neregulamentar s-a triplat între 2014 și 2015.

³⁵ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind un document european de călătorie pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, COM(2015) 668 final din 15 decembrie 2015.

³⁶ Operațiunile naționale de returnare care nu au fost efectuate cu asistența Frontex nu sunt luate în considerare.

³⁷ În acest sens, se va acorda o atenție deosebită principalelor țări de origine și de tranzit pentru migrația neregulamentară către UE, precum Afganistan, Algeria, Bangladesh, Etiopia, Ghana, Côte d'Ivoire, Mali, Maroc, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Somalia, Sudan și Tunisia.

În Africa, în urma planului de acțiune de la Valletta, Comisia colaborează îndeaproape cu **țări din Africa Subsahariană** pentru a permite acestor țări de origine să pună în aplicare obligația legală care le revine în temeiul Acordului de la Cotonou privind readmisia propriilor resortisanți. Ratele aferente returnărilor efective sunt scăzute la ora actuală, atingând nivelul de 16 % în anumite cazuri, cu mult sub media UE (40 %), și aceasta mult prea redusă. În cadrul măsurilor adoptate pentru a îmbunătăți această situație, se încearcă identificarea de modalități practice pentru a ajuta țările în cauză să își îndeplinească angajamentele privind readmisia.

Țări terțe sigure

Directiva privind procedurile de azil oferă statelor membre posibilitatea de a nu examina pe fond o cerere de azil atunci când, datorită unei legături suficiente cu o „țară terță sigură”, solicitantul poate să solicite protecție în acea țară. În cazul în care condițiile sunt îndeplinite, această dispoziție permite statelor membre să încheie procedura de azil și să returneze solicitantul de azil în țara terță sigură în cauză. În această etapă, nu toate statele membre prevăd totuși aplicarea acestei posibilități în legislația lor națională sau fac acest lucru în condiții restrictive³⁸. **Prin urmare, toate statele membre sunt încurajate să prevadă în legislația lor națională noțiunea de țări terțe sigure și să o aplice atunci când sunt îndeplinite condițiile.**

În acest context, **Comisia subliniază faptul că noțiunea de țară terță sigură, astfel cum este definită în Directiva privind procedurile de azil³⁹, necesită existența posibilității de a beneficia de protecție în conformitate cu Convenția de la Geneva, dar nu implică faptul că țara terță sigură a ratificat această convenție fără nicio rezervă geografică.** În plus, în ceea ce privește determinarea unei legături cu țara terță în cauză și a faptului că este rezonabil sau nu ca solicitantul să meargă în țara respectivă, se poate ține seama, de asemenea, de faptul că solicitantul a tranzitat prin țara terță sigură în cauză sau că această țară terță este apropiată din punct de vedere geografic de țara de origine a solicitantului.

Următoarele etape importante:

- în cooperare cu Comisia, statele membre ar trebui să remedieze rapid **obstacolele și blocajele administrative**, astfel încât procedurile de returnare să fie executate în mod sistematic și rapid;
- cu participarea deplină a statelor membre, în cadrul propriilor lor relații bilaterale, ar trebui intensificat dialogul cu țările prioritare pentru a pune în aplicare **pachetele de stimulente și de mijloace de presiune în vederea îmbunătățirii ratelor de readmisie**;
- toate statele membre ar trebui să prevadă în legislația lor națională noțiunea de **țări terțe sigure** și să o aplice atunci când sunt îndeplinite condițiile.

III.6 Punerea în aplicare a Planului de acțiune comun UE-Turcia

Punerea în aplicare a **Planului de acțiune comun UE-Turcia** va fi esențială pentru limitarea afluxului de migranți în situație neregulamentară în săptămânile și lunile următoare, având în vedere că numărul de sosiri neregulate a rămas extrem de ridicat în cursul iernii, în ciuda condițiilor meteorologice. Imediat după activarea planului de acțiune comun, Turcia a luat măsuri importante în direcția punerii

³⁸ În cadrul unei conferințe de presă, la 5 februarie 2016, ministrul grec de interne, dl Kouroumplis a afirmat că Grecia consideră Turcia drept „țară terță de trecere în condiții de siguranță”.

³⁹ Articolul 38 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2013/32/UE privind procedurile de azil.

în aplicare a acestuia. Grație măsurilor de deschidere a pieței forței de muncă din Turcia pentru sirienii aflați sub protecție temporară, ar trebui să devină mult mai ușor ca refugiații să își găsească un loc de muncă legal. Alte măsuri aflate în derulare vizează eliminarea obstacolelor în calea cooperării cu UE în vederea combaterii introducerii ilegale de migranți și a migrației neregulamentare, precum și recurgerea la informare pentru a descuraja refugiații să întreprindă călătoria periculoasă către Europa. Turcia a semnalat o creștere a numărului persoanelor reținute, migranți neregulamentari și persoane care introduc ilegal migranți, arestând 3 700 de persoane care introduc ilegal migranți în 2015, deși cooperarea cu privire la aplicarea legislației și cooperarea judiciară trebuie să fie consolidate.

Au avut loc contacte intense cu autoritățile din Turcia pentru a se asigura faptul că, prin măsurile concrete prevăzute în cadrul **Instrumentului pentru refugiații din Turcia**, care dispune de un buget de 3 miliarde EUR, se va începe finanțarea de proiecte cât mai curând posibil. La sfârșitul anului 2015, în cooperare cu autoritățile din Turcia, Comisia a lansat o evaluare a nevoilor vizându-i pe sirienii aflați sub protecție temporară în Turcia. O primă imagine de ansamblu a evaluării nevoilor este așteptată la mijlocul lunii februarie, pentru a identifica proiectele care urmează să fie finanțate prin intermediul instrumentului. Domeniile prioritare sunt asistența umanitară pentru refugiați, sprijinul socioeconomic, integrarea pe piața forței de muncă, asistența medicală și incluziunea socială, infrastructurile municipale și gestionarea fluxurilor de refugiați⁴⁰.

Un alt pas important va fi realizarea de progrese privind **readmisia**. Ar fi esențială o punere în aplicare eficace a acordului de readmisie UE-Turcia⁴¹, atât în ceea ce privește readmisia propriilor resortisanți de către Turcia, cât și, începând cu 1 iunie 2016⁴², readmisia resortisanților altor țări care au tranzitat prin Turcia înainte de a ajunge pe teritoriul UE. În paralel, se depun eforturi intense pentru a spori eficacitatea **acordului bilateral de readmisie dintre Turcia și Grecia** cu privire la resortisanții altor țări, dar, până în prezent, punerea sa în aplicare este deficitară. Comisia analizează în prezent măsurile de sprijin suplimentare pe care le-ar putea adopta și este gata să coopereze strâns cu autoritățile din Grecia și Turcia pentru a crește numărul returnărilor către Turcia în temeiul acordului bilateral existent, în așteptarea intrării în vigoare depline a acordului UE-Turcia.

Următoarele etape importante:

- Comisia și statele membre ar trebui să lanseze de urgență primele măsuri în temeiul **Instrumentului pentru refugiații din Turcia**;
- măsurile adoptate de Turcia și de UE ar trebui să producă **rezultate** reale și rapide **în ceea ce privește limitarea afluxului de migranți în situație neregulamentară** și efectuarea de returnări efective ale acestora.

III.7 Sprijinirea refugiaților din afara UE

Situația sirienilor este extrem de gravă: 13,5 milioane dintre aceștia au nevoie de ajutor umanitar – dintre care șase milioane sunt copii. În 2016, Comisia va menține nivelul ridicat al asistenței umanitare acordate în 2015 pentru a răspunde nevoilor celor mai urgente ale refugiaților din regiunea afectată de **criza siriană**. În interiorul Siriei, în ciuda intensificării conflictului și a înrăutățirii situației umanitare, însoțite de noi valuri de strămutări ale populației, UE se va asigura că este oferită asistență, cum ar fi

⁴⁰ O listă a domeniilor prioritare este inclusă în apendicele la anexa 1.

⁴¹ Acesta este un element important din foaia de parcurs privind liberalizarea regimului vizelor cu Turcia.

⁴² În conformitate cu planul comun de acțiune, Comisia a prezentat măsuri pentru a avansa data de aplicare a acestei dispoziții de la 1 octombrie 2017 la 1 iunie 2016.

hrană, apă, adăpost și educație, persoanelor aflate în nevoie, cu un accent special pe cele mai vulnerabile dintre acestea. Fondul fiduciar pentru Siria va consacra 350 de milioane EUR pentru ajutor de urgență destinat unui număr de 1,5 milioane de refugiați și comunităților-gazdă suprasolicitate ale acestora din Liban, Turcia, Iordania și Irak, pentru a contribui la satisfacerea nevoilor lor fundamentale, cum ar fi educația, asistența medicală și igiena. În prezent, Comisia va implementa rapid angajamentele asumate și va examina toate opțiunile de politică în vederea acțiunilor subsecvente. De exemplu, Comisia dezvoltă în prezent modalități inovatoare de a utiliza preferințele comerciale pentru a sprijini refugiații în Iordania. De asemenea, statele membre trebuie să își concretizeze rapid angajamentele pentru a contribui la o reală ameliorare a situației pe teren.

Comunitatea internațională trebuie să își intensifice în continuare eforturile colective pentru a ajuta refugiații sirieni. UE trebuie să valorifice oportunitatea oferită de o serie de foruri internaționale pentru a sublinia necesitatea unui **efort global**. Acest lucru necesită o pregătire atentă a reuniunii la nivel înalt privind partajarea responsabilității la nivel global prin intermediul unor căi de admisie a refugiaților sirieni, organizată de UNHCR la Geneva la 30 martie, a summitului umanitar al ONU, care va avea loc la Istanbul în mai 2016, precum și a summitului privind gestionarea deplasărilor ample de refugiați și de migranți, care urmează să aibă loc în cadrul Adunării Generale a ONU în septembrie 2016. Acestea vor oferi oportunități suplimentare pentru ca UE și comunitatea internațională să își demonstreze sprijinul pe termen lung pentru Siria și țările învecinate.

Abordarea cauzelor profunde ale strămutărilor în alte regiuni

De asemenea, UE sprijină refugiații și țările-gazdă din alte părți ale lumii care se confruntă cu situații de strămutare forțată. La jumătatea anului 2015, în Africa Subsahariană existau 4,1 milioane de refugiați și până la 11,4 milioane de persoane strămutate în interiorul propriei țări. Sudanul și Etiopia adăpostesc peste 1 milion de refugiați din țările învecinate, pe lângă cele aproape 3,5 milioane de persoane strămutate în interiorul țării. O presiune suplimentară este generată de creșterea rapidă a numărului de tineri din Africa⁴³.

Acest lucru necesită un angajament hotărât și susținut al Uniunii și al altor actori globali în țările în cauză. Finanțarea rapidă poate fi furnizată în special prin **Fondul fiduciar de urgență pentru Africa**. Pentru a ajuta țările vizate de Fondul fiduciar în ceea ce privește găzduirea refugiaților din regiune, este necesar să se lanseze proiecte pentru a oferi refugiaților acces la educație, la asistență socială și la piața forței de muncă și, de asemenea, pentru a sprijini țările în cauză să își gestioneze propriile frontiere.

Oferirea unor căi legale

O altă modalitate de a sprijini refugiații într-un mod ordonat o reprezintă **sistemele de relocare sau admisie umanitară**. Acestea permit oferirea unor căi legale pentru a acorda protecție celor aflați în nevoie, fără a recurge la călătorii periculoase care au cauzat atât de multe tragedii umane. Relocarea este o abordare globală și partenerii care colaborează cu UNHCR în întreaga lume sunt în măsură să sprijine efortul global de a ajuta persoanele care au nevoie de protecție internațională.

Ca urmare a recomandării Comisiei din iunie 2015⁴⁴, a fost aprobat **un mecanism de relocare a unui număr de 22 504 persoane** pentru a ajuta persoanele strămutate din afara UE care au în mod clar

⁴³ Conform estimărilor, populația Africii, constituită în proporție de 60 % din tineri în vârstă de 24 de ani și mai puțin, va crește cu aproximativ 500 de milioane de persoane până în 2030 – Sursa: ONU, Departamentul pentru afaceri economice și sociale, Secția populație (2015).

⁴⁴ Recomandarea Comisiei din 8.6.2015 privind un mecanism european de relocare, C(2015) 3560 final.

nevoie de protecție internațională. Relocarea efectivă derulată în temeiul mecanismului aprobat are loc în urma unei cereri din partea UNHCR și acoperă o perioadă de doi ani. Potrivit informațiilor comunicate de către statele care participă la acest mecanism, **3 358 de persoane au fost relocate până la sfârșitul anului 2015**⁴⁵. Angajamentele convenite trebuie respectate în timp util. Până în aprilie, pe baza experienței practice obținute până acum, Comisia va prezenta o inițiativă de relocare orizontală pentru a asigura o abordare colectivă a relocării și a o institui drept instrument de bază pentru modul în care UE oferă asistență țărilor care găzduiesc un număr mare de refugiați și asigură protecție refugiaților fără a fi necesar ca aceștia să recurgă la rute neregulate periculoase și să cadă în mâinile celor care introduc ilegal migranți.

Sistemul de admisie umanitară pe bază de voluntariat gestionat împreună cu Turcia⁴⁶ trebuie pus în aplicare rapid pentru a oferi o cale legală astfel încât statele membre să acorde protecție internațională persoanelor strămutate în urma conflictului din Siria, iar statele membre ar trebui să accelereze lucrările legate de recomandarea Comisiei. Activarea sistemului este condiționată de reducerea numărului de persoane care trec frontiera în mod neregular din Turcia și poate fi ajustată în funcție de dimensiunea populației de refugiați din Turcia. Un acord și o implementare rapide ar contribui într-o mare măsură la o relație eficientă cu Turcia în ceea ce privește migrația și ar completa realizarea acțiunilor prevăzute în cadrul Planului de acțiune comun UE-Turcia.

Următoarele etape importante:

- UE trebuie să dea curs rapid angajamentelor asumate în cadrul ***Conferinței de la Londra***;
- UE și statele sale membre trebuie să își intensifice angajamentul de a aborda cauzele profunde ale strămutării, îmbunătățind cooperarea în materie de asistență și ***atingând obiectivul fixat privind asistența oficială pentru dezvoltare (AOD), și anume 0,7 %***;
- angajamentele naționale în favoarea Fondului fiduciar de urgență pentru Africa și a Fondului fiduciar pentru Siria ar trebui să crească pentru a egala contribuția UE;
- statele membre ar trebui să accelereze ***relocarea***, astfel cum s-a convenit în 2015, și să aprobe rapid ***sistemul de admisie umanitară pe bază de voluntariat gestionat împreună cu Turcia***, conform recomandării formulate de Comisie la 15 decembrie 2015;
- până în aprilie, Comisia va propune o ***inițiativă de relocare*** la nivelul întregii UE, pentru a permite o intensificare semnificativă a eforturilor de relocare.

IV PUNEREA ÎN APLICARE A LEGISLAȚIEI UE/PROCEDURILE DE CONSTATARE A NEÎNDEPLINIRII OBLIGAȚIILOR

În septembrie 2015, Comisia a lansat o inițiativă menită să deschidă sau să urmărească o varietate de cazuri referitoare la **punerea în aplicare completă și corectă a legislației** privind procedurile de azil, condițiile de primire, Regulamentul Dublin, Regulamentul Eurodac privind prelevarea amprentelor digitale și returnarea. În domeniul azilului, în 2015 Comisia a adoptat în total 58 de decizii (scrisori de punere în întârziere și avize motivate) referitoare la transpunerea și respectarea acquis-ului UE în materie de azil, începând cu data de 23 septembrie 2015.

⁴⁵ Belgia (123), Republica Cehă (16), Irlanda (163), Italia (96), Țările de Jos (220), Regatul Unit (1 000), Liechtenstein (20) și Elveția (387).

⁴⁶ Recomandarea Comisiei din 15.12.2015 privind un sistem de admisie umanitară pe bază de voluntariat gestionat împreună cu Turcia, C(2015) 9490.

În urma măsurilor adoptate în septembrie, mai multe state membre au comunicat Comisiei legislația națională considerată ca fiind transpunerea integrală a directivelor în cauză. În prezent, serviciile Comisiei evaluează exhaustivitatea măsurilor notificate⁴⁷. În lipsa unei notificări complete, Comisia a decis astăzi să emită avize motivate în nouă cazuri.

În ceea ce privește Directiva privind returnarea, Comisia a trimis scrisori administrative unui număr de zece state membre prin care le solicita clarificări cu privire la emiterea deciziilor de returnare și cu privire la măsurile luate pentru a asigura execuția lor efectivă. După ce a primit observațiile statelor membre în cauză, Comisia colaborează îndeaproape cu acestea pentru a identifica obstacolele și blocajele care împiedică în prezent returnarea, precum și măsurile care trebuie luate pentru depășirea respectivelor obstacole și blocaje, astfel încât să crească rata returnărilor și să se asigure faptul că obligațiile sunt pe deplin respectate.

Activitatea Comisiei privind punerea în aplicare a legislației și procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor reflectă faptul că unul dintre punctele slabe ale sistemului UE de gestionare a migrației și, în special, ale sistemului european comun de azil, constă într-o transpunere incompletă și o punere în aplicare incoerentă. Comisia depune eforturi pentru a ajuta statele membre să asigure conformitatea deplină. Aceasta va continua să își utilizeze la maximum competențele conferite prin tratat pentru a da curs procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor potențiale sau reale, în vederea asigurării conformității depline cu normele UE convenite de comun acord.

V CONCLUZIE

Înaintea Consiliului European din februarie, este urgent să se facă tot ceea ce este necesar pentru a restabili ordinea în sistemul migrației și a se impune controlul fluxurilor neregulate prin ruta est-mediteraneeană/a Balcanilor de Vest. Consiliul European ar trebui să se angajeze să ia măsurile necesare, iar instituțiile UE, agențiile UE și toate statele membre ar trebui să le pună în aplicare cu fermitate.

O gestionare corespunzătoare a frontierelor presupune că toate persoanele nou-sosite sunt efectiv înregistrate și direcționate către procedurile naționale de azil, procedurile de transfer sau procedurile de returnare, în conformitate cu normele UE prevăzute în Regulamentul Dublin. Aplicarea integrală a legislației UE în materie de azil și de gestionare a frontierelor și punerea în aplicare a deciziilor colective adoptate în cursul anului trecut ar garanta o repartizare echitabilă a responsabilităților între statele membre ale UE și ar asigura faptul că fiecare stat în parte este în măsură să facă față situației.

Eliminarea stimulentei pentru migrația neregulamentară înseamnă, de asemenea, îmbunătățirea condițiilor în țările de origine, cooperarea cu principalele țări de tranzit precum Turcia, instituirea unor canale legale de migrație fiabile și returnarea și readmisia eficiente, sistematice și rapide ale persoanelor care nu au dreptul de a rămâne.

Uniunea Europeană are obligația juridică și morală, precum și o responsabilitate istorică de a oferi protecție persoanelor care au nevoie de aceasta. În mod colectiv, Europa este capabilă – și trebuie – să gestioneze criza refugiaților. Acest lucru necesită un efort concertat din partea tuturor statelor membre, a instituțiilor și a agențiilor UE pe mai multe fronturi pentru a pune în aplicare ceea ce s-a convenit. Comisia va continua să depună toate eforturile pentru a asista și a sprijini statele membre în îndeplinirea responsabilităților care le revin.

⁴⁷ A se vedea anexa 8.

Anexe

- Anexa 1: Planul de acțiune comun UE-Turcia – raport privind punerea în aplicare
- Anexa 2: Grecia – raport privind situația actuală
- Anexa 3: Italia – raport privind situația actuală
- Anexa 4: Transferuri – tabel privind situația actuală
- Anexa 5: Acțiuni întreprinse în urma reuniunii liderilor din Balcanii de Vest – raport privind situația actuală
- Anexa 6: Acțiuni în curs care contribuie la protecția copiilor migranți
- Anexa 7: Angajamentele asumate de statele membre în favoarea fondurilor fiduciare – tabel privind situația actuală
- Anexa 8: Punerea în aplicare a dreptului UE – situația actuală
- Anexa 9: Sprijinul pe care statele membre au acceptat să îl ofere Serbiei, Sloveniei, Croației și Greciei în cadrul mecanismului de protecție civilă